

# REVISTA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS APLICADAS

ISSN 2594 8768 • Volume 4, Número Especial, 2021



**UNIG**  
UNIVERSIDADE IGUAÇU

**Universidade Iguazu – UNIG**

**Reitor**

Marcelo Gomes da Rosa

**Pró-Reitor Acadêmico**

Paulo César Ribeiro

**Pró-Reitor Administrativo**

Paulo Freisinger

**Coordenadora do Curso de Direito**

Amanda Pessoa Parente

**Título original:** Direito em debate

Organizadoras: Amanda Pessoa Parente, Anna Beatriz Esser dos Santos, Eliane Ferreira de Souza Ribeiro e Mônica Saad Madeira.

ISSN: 2594-8768      Universidade Iguazu.

*“Esta obra apresenta a consolidação das pesquisas realizadas no âmbito do curso de Direito da Universidade Iguazu, entre 2018 e 2019”.*

**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas, FaCJSA**  
Revista Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas

**ORGANIZADORAS DESTA EDIÇÃO**

- Msc. Amanda Pessoa Parente, UNIG - RJ, Brasil
- Dra. Anna Beatriz Esser dos Santos, UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Eliane Ferreira de Souza Ribeiro, UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Monica Saad, UNIG, RJ, Brasil

**CONSELHO EDITORIAL**

- Dr. Aldo Antônio Azevedo, UNB - BR, Brasil
- Dr. Arthur Luís Pereira Torres, PUC - RS, Brasil
- Dra. Carolina Montolli, FJP/APM - MG, Brasil
- Dra. Fabiana Junqueira Tamaoki, AET/UNIMAR - SP, Brasil
- Dr. Fábio Fernandes Neves Benfatti, FPL - PR, Brasil
- Dr. Fábio Ricardo Rodrigues Brasilino, UNOPAR - PR, Brasil
- Dr. Gilvan Luiz Hansen, UFF-RJ, Brasil
- Dra. Ieda Rubens Costa, FACH/CAMBURY - GO, Brasil
- Dra. Luciana de França Oliveira Rodrigues, UNIABEU/UNIG - RJ, Brasil
- Dra. Maria Alice Chaves Nunes Costa, UFF-RJ, Brasil
- Dra. Margareth Pereira Arbués, UFG/UNIP - GO, Brasil
- Dra. Marina Rúbia Mendonça Lôbo de Carvalho - PUC-GO, Brasil
- Dr. Ricardo Tonassi, UFRRJ - RJ, Brasil
- Dr. Sandro Marcos Godoy, AET/UNIMAR-SP, Brasil
- Dr. Thiago Rodrigues Pereira, UCP/UNILASSALE - RJ, Brasil

## **CONSELHO CONSULTIVO**

- Msc. Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader, UNIG - RJ, Brasil
- Esp. Carolina Freixo Pinheiro Cavalcante Gondim Daumas, UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Cesar Alexandre Barbosa, UNIABEU/UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Flávia Emília Silva de Oliveira, UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Lúcia Regina Merlin, UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Mayra Lima Vieira, UNIABEU/UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Michelly Brandão Reis, UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Rodrigo Bandeira Marra, UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Tereza Fernanda Marstuscello Papa, UNIG - RJ, Brasil
- Msc. Washington Luiz Aquino Ferreira, UNIG - RJ, Brasil

## Sumário

APRESENTAÇÃO ..... 4

### **Direito Constitucional e Direito Civil**

DIÁLOGOS SOBRE O ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: AS ALTERAÇÕES NA CAPACIDADE CIVIL E NOS LIMITES DA CURATELA - *Amanda Pessoa Parente; Jéssica Gonçalves Portela; Luciana de França Oliveira Rodrigues e Ricardo dos Santos Pereira*.....7

OS DISCURSOS DE ÓDIO (HATE SPEECH) E APLICAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE NO CASO ELLWANGER COMO DEFINIDOR DOS LIMITES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO BRASIL - *Alexsander Carreiro da Silva e Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader*.....24

EXCLUSÃO E GÊNERO NOS DOCUMENTOS JURÍDICOS DA BAIXADA FLUMINENSE - *Anna Beatriz Esser dos Santos; Nathália Lengruber Abdala e Thais Azevedo Marins* ..... 37

DIREITO À SAÚDE PARA O DEFICIENTE FÍSICO: UM ESTUDO SOBRE A BEXIGA NEUROGÊNICA – ANÁLISE PARCIAL - *Rodrigo Bandeira Marra*.....44

### **Direito Ambiental e Ensino Jurídico**

EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA UNIVERSIDADE: FORMANDO MULTIPLICADORES DE AÇÕES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL COMO EXERCÍCIO DE CIDADANIA - *Eliane Ferreira de Souza Ribeiro* ..... 48

A CONSCIENTIZAÇÃO ATRAVÉS DA LEI AMBIENTAL COMO MECANISMO DE ACAUTELAR A POLUIÇÃO POR EFLUENTES - *Pedro Otavio de Freitas Junior* ..... 61

ENSINO JURÍDICO, COMPETÊNCIAS E PROJETO PROFISSIONAL DOS GRADUANDOS EM DIREITO DA UNIVERSIDADE IGUAÇU – UNIG - *Henrique Lopes Dornelas* ..... 75

QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS REFERENTES À EDUCAÇÃO E AO ENSINO À LUZ DE PESQUISAS RECENTES EM DIREITO, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL - *Robson Martins Rosa* ..... 79

### **Direito Constitucional e Direito Penal**

DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA VISÃO SOBRE A EXPECTATIVA E A REALIDADE DO VULNERÁVEL SOCIAL - *Fernanda da Silva Santos; Nathalia Pereira da Silva Abranches; Nathália Rose Vieira dos Santos e Washington Luiz Aquino Ferreira*.....98



---

A DERRUBADA FINANCEIRA DO TRÁFICO DE DROGAS: COMO UMA AÇÃO COMERCIAL  
PODE SER A SOLUÇÃO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA - *Davi dos Santos Ribeiro e Sheyla  
Vela Salgado*.....109

**Direito Tributário**

DIREITO E ORÇAMENTO PÚBLICO NA BAIXADA FLUMINENSE - *Renato Ferreira* ..... 130

## APRESENTAÇÃO

Esta edição da Revista de Ciências Jurídicas e Sociais aplicadas reúne artigos de pesquisas desenvolvidas pelo Centro de Pesquisas em Direito (CePeDir) da Universidade Iguazu (UNIG), durante o período de 2018 a 2019, em parceria com a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) com a temática: “Direito, desenvolvimento e sustentabilidade: a formação crítica reflexiva dos alunos do curso de Direito da UNIG a partir do estudo jurídico - sócio econômico da sociedade de Nova Iguaçu”.

As pesquisas aqui listadas foram divididas nas seguintes categorias: Direito Constitucional e Direito Civil; Direito Ambiental e Ensino Jurídico; Direito Constitucional e Direito Penal; e Direito Tributário.

A primeira seção, sobre a temática de Direito Constitucional e Direito Civil, conta com quatro artigos. O primeiro artigo intitulado *Diálogos sobre o estatuto da pessoa com deficiência: as alterações na capacidade civil e nos limites da curatela* de autoria de Amanda Pessoa Parente; Jéssica Gonçalves Portela; Luciana de França Oliveira Rodrigues e Ricardo dos Santos Pereira que trata sobre as alterações promovidas na capacidade civil e nos limites da curatela introduzidas no Ordenamento Jurídico através do Estatuto da Pessoa com Deficiência, e o processo de alteração de suas normas.

O segundo artigo, *Os discursos de ódio (hate speech) e aplicação da proporcionalidade no Caso Ellwanger como definidor dos limites à liberdade de expressão no Brasil*, de autoria de Alexander Carreiro da Silva e Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader aborda o sentido e o funcionamento da máxima da proporcionalidade na decisão do Supremo Tribunal Federal no caso Ellwanger sobre o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à liberdade de expressão.

O terceiro artigo escrito por Anna Beatriz Esser dos Santos; Nathália Lengruber Abdala e Thais Azevedo Marins, tem o título *Exclusão e gênero nos documentos jurídicos da Baixada Fluminense* e objetiva analisar as construções sobre a imagem da mulher cis e trans nos documentos jurídicos no município de Nova Iguaçu. Intencionamos verificar como as construções discursivas sobre esses sujeitos os enquadrarão e em quais estereótipos de gênero estarão inseridos.

O último artigo desta seção, com o título de *Direito à saúde para o deficiente físico: um estudo sobre a bexiga neurogênica – análise parcial*, de autoria de Rodrigo Bandeira Marra apresenta uma análise da atual situação do atendimento aos deficientes físicos residentes no município de Nova Iguaçu na Baixada fluminense, na rede pública hospitalar, com necessidade de realização de cirurgia de bexiga neurogênica.

A segunda seção, que reúne temas de Direito Ambiental e Ensino Jurídico, apresenta, igualmente, quatro artigos. O primeiro, intitulado *Educação ambiental na universidade: formando multiplicadores de ações de conservação ambiental como exercício de cidadania*, de autoria de Eliane Ferreira de Souza Ribeiro, discute as formas de promoção da educação ambiental no curso de graduação em Direito da Universidade Iguazu visando à formatação de um programa de extensão universitária a ser efetivado na própria Instituição e em colégios do entorno promovendo a adoção de

medidas que minimize impactos ambientais na comunidade acadêmica e vizinha à instituição.

O artigo seguinte, de Pedro Otavio de Freitas Junior, *A conscientização através da lei ambiental como mecanismo de acautelar a poluição por efluentes*, objetiva debater a prevenção de lançamento de efluentes no meio ambiente por pessoas físicas ou jurídicas sem o devido tratamento, em especial, ao analisar as ações cíveis sobre os danos ambientais.

O terceiro artigo, com o título *Ensino jurídico, competências e projeto profissional dos graduandos em direito da Universidade Iguazu – UNIG*, de autoria de Henrique Lopes Dornelas tem como propósito verificar qual o projeto profissional dos alunos e suas percepções sobre o curso de Direito, articulando com as competências e habilidades do graduando em Direito e a atenção a novas configurações da sociedade, com o surgimento de novos direitos, movimentos sociais, e como o graduando em Direito deve ter uma postura mais proativa, alinhada ao exercício da cidadania, promoção e defesa dos Direitos Humanos, papel este que cabe as faculdades e universidades promover através de seu projeto pedagógico e de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de graduação em Direito.

O último artigo da segunda seção, de autoria de Robson Martins Rosa, tem o título *Questões contemporâneas referentes à educação e ao ensino à luz de pesquisas recentes em Direito, Administração e Gestão Educacional* e aborda as questões contemporâneas sobre educação e ensino, apresentando as questões contemporâneas e as propostas apresentadas sobre educação.

A terceira seção reúne dois trabalhos que articulam temas de Direito Constitucional e Direito Penal. O primeiro, de autoria de Fernanda da Silva Santos; Nathalia Pereira da Silva Abranches; Nathália Rose Vieira dos Santos e Washington Luiz Aquino Ferreira, intitula-se *Direitos Humanos e Segurança Pública: uma visão sobre a expectativa e a realidade do vulnerável social* e aborda a atuação do governo em relação à situação do vulnerável social, a segurança pública e os direitos humanos. O segundo artigo, de autoria de Davi dos Santos Ribeiro e Sheyla Vela Salgado e é intitulado *A derrubada financeira do tráfico de drogas: como uma ação comercial pode ser a solução para a Segurança Pública* e trata sobre a política de guerra às drogas e o aumento dos índices de criminalidade violenta.

A quarta e última seção apresenta o texto de Renato Ferreira, com o título de *Direito e orçamento público na Baixada Fluminense* e trata sobre questões de Direito Tributário e a capacidade financeira do Estado para gerir e gastar recursos públicos de acordo com as leis orçamentárias com objetivo de executar políticas públicas e efetivar direitos fundamentais.

Esperamos que as leituras aqui apresentadas nas pesquisas do corpo docente da Universidade Iguazu sejam de bom proveito para todos!





## DIÁLOGOS SOBRE O ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: AS ALTERAÇÕES NA CAPACIDADE CIVIL E NOS LIMITES DA CURATELA

Amanda Pessoa Parente<sup>1</sup>

Jéssica Gonçalves Portela<sup>2</sup>

Luciana de França Oliveira Rodrigues<sup>3</sup>

Ricardo dos Santos Pereira<sup>4</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como tema verificar as alterações promovidas na capacidade civil e nos limites da curatela introduzidas em nosso Ordenamento Jurídico através do Estatuto da Pessoa com Deficiência, e o processo de alteração de suas normas. Tendo em vista ter como base a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que tem *Status* de Emenda Constitucional. Dividida em três seções, a pesquisa procura mostrar os avanços promovidos na vida das pessoas com deficiência, tendo em vista não serem mais consideradas absolutamente incapazes. Bem como apresentar um sistema protetivo que leva em consideração a sua vontade, decorrente do Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana. Utilizando o procedimento metodológico bibliográfico e documental, este artigo não tem a pretensão de esgotar o assunto, visto que, pretendem-se alterações no sentido de solucionar possíveis omissões e evitar com isso o retrocesso.

**Palavras chave:** Direito Civil. Capacidade Civil. Direito Constitucional. Curatela. Dignidade da Pessoa Humana.

### INTRODUÇÃO

Este artigo pretende investigar as modificações ocorridas na capacidade civil e na curatela das pessoas com deficiência, decorrentes da promulgação da Lei 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD). Esta lei materializa o disposto na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), que é, até hoje, o único Tratado Internacional sobre direitos humanos ratificado pelo Brasil. A promulgação desta Convenção trilhou, no Processo Legislativo, todo o procedimento previsto no § 3º do artigo 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo, portanto, equivalente às Emendas Constitucionais.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito – Universidade Veiga de Almeida – UVA. Especialista em Direito Público – Universidade Iguazu – UNIG. Professora e Coordenadora Adjunta do Curso de Direito da Universidade Iguazu – UNIG. Pesquisadora do GGINNS - Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability. E-mail: [pparenteamanda@hotmail.com](mailto:pparenteamanda@hotmail.com), CV: <http://lattes.cnpq.br/2728029101105318>

<sup>2</sup> Graduando em Direito, 6º período, pela Universidade Iguazu - UNIG.

<sup>3</sup> Pós doutorado em Direito pela Università Degli Studi di Messina; doutorado em Direito pela Universidade Veiga de Almeida; mestrado em Direito pela Universidade Iguazu; pós graduação lato sensu em docência do ensino superior pela Universidade Iguazu, Direito Civil e Processual Civil, pela Universidade Cândido Mendes e Direito Ambiental pela faculdade Signorelli, além de graduação em Direito pela Universidade Iguazu. Atualmente é coordenadora e professora do curso de Direito da Universidade Iguazu e professora do Centro Universitário Abeu e do Centro Universitário de Barra Mansa. Atua principalmente na área de Direito Civil, Administrativo e Tributário. É advogada desde 2001.

<sup>4</sup> Graduando em Direito, 10º período, pela Universidade Iguazu – UNIG.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência promoveu significativa mudança na Teoria das Incapacidades em nosso Ordenamento Jurídico, na medida em que afirma a capacidade civil das pessoas com deficiência para o exercício dos seus direitos existenciais, com base no Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana.

Consequentemente, ocorreram mudanças nos limites da curatela que deverá ser restrita aos atos patrimoniais, privilegiando os interesses da pessoa com deficiência e delimitando os limites da atuação do curador, por sentença judicial.

Embora, a pessoa com deficiência detenha plena capacidade legal, ainda que não apresente discernimento para a prática de alguns atos da vida civil, isso significaria atribuir responsabilidades injustificadas. Já que a imputação da responsabilidade advém do reconhecimento da sua capacidade, afastando com isso a possibilidade de serem submetidas à curatela, que é um importante instrumento de proteção.

Em razão dessa interpretação prejudicial, se pretende a reformulação das mudanças introduzidas em nosso Ordenamento Jurídico, praticamente resgatando o previsto anteriormente, através do Projeto de Lei N° 757/2015, do Senado Federal. Outrossim, questiona-se o procedimento adotado para a alteração de seus dispositivos. Tendo em vista que as mudanças promovidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência não decorreram de opção legislativa, mas sim da obrigatoriedade de cumprimento do disposto na Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, que é revestido de *Status* Constitucional.

## **1 A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (CDPD)**

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, foram ratificados pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n° 186, de 09 de julho de 2008, e promulgados pelo Decreto n° 6.949, publicado no Diário Oficial da União em 25 de agosto de 2009. Até hoje, é o único Tratado Internacional ratificado pelo Brasil com *Status* de Emenda Constitucional, com *quórum* qualificado, nos termos do § 3°, do artigo 5°, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>5</sup>.

A CDPD se apresenta como a solução que a Comunidade Internacional esperava, tendo em vista a longa história de discriminação, exclusão e desumanização das pessoas com deficiência. Inovando ao reconhecer que o que pode ser causa ou fator de agravamento de deficiência é o meio ambiente econômico e social em que a pessoa com deficiência está inserida.

A deficiência é reconhecida ainda como um conceito em construção, tendo em vista que resulta da interação de pessoas com restrições e barreiras que impedem a plena e efetiva participação na sociedade em igualdade com as demais pessoas. Para Flávia Piovesan (2013, p, 47), a deficiência não é algo que reside no indivíduo, ela deve ser vista como o resultado da interação entre indivíduos e seu meio ambiente.

A CDPD conceitua em seu art. 1° que pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial,

---

<sup>5</sup> Art. 5° [...]

§ 3° Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 45, de 2004).

os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Reconhecido como o primeiro Tratado de Consenso Universal que especifica os direitos das pessoas com deficiência em conformidade com os direitos humanos, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), adota um modelo social, onde a deficiência não pode ser justificada pelas limitações pessoais decorrentes de uma patologia. Segundo Nelson Rosenvald (2016, p.103 e 104), o problema perpassa para o cenário social, que gera exclusão e discriminação e impõem barreiras, sendo necessária a implementação de medidas sociais, a fim de promover o desenvolvimento pleno da pessoa com deficiência. No entanto, a perspectiva clínica não há de ser abandonada, contudo, deverá acrescentar os aspectos biológico e social, compreendendo a saúde de uma pessoa de forma holística, ou seja, biopsicossocial.

A CDPD objetiva implantar um modelo social de direitos humanos, para promover a reabilitação da sociedade, afim de eliminar os muros de exclusão comunitária em substituição ao modelo médico, que deseja reabilitar o “paciente” para se adequar à sociedade. No entender de Nelson Rosenvald (2016, p.104) a deficiência é reconhecida como um conceito em evolução e que ela resulta da interação entre as pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

O art. 3º da CDPD institui os Princípios Gerais, quais sejam: a) o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; b) a não discriminação; c) a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; d) o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; e) a igualdade de oportunidades; f) a acessibilidade; g) a igualdade entre o homem e a mulher; h) o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

### **1.1 O Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD) – Lei nº 13.146/2015**

A Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência vem introduzir no ordenamento jurídico aquilo que Habermas denomina “a inclusão do outro” e que envolve a visão dos Direitos Humanos “no plano global e no âmbito interno dos Estados”. (2002, p.185)

No entendimento de Heloisa Helena Barboza e Vitor Almeida (2017, p.1 e 2), os impactos da CDPD no Ordenamento Jurídico Brasileiro só foram percebidos após a materialização de seus dispositivos, com a edição da Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – também instituída de Estatuto da Pessoa com Deficiência.

O EPD tem a finalidade de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Criando os instrumentos necessários à

efetivação das Normas Constitucionais, incluindo-se a profunda alteração do regime de capacidade jurídica, prevista no Código Civil, cujas consequências se estendem por todo Ordenamento Jurídico.

Como informam Heloisa Helena Barboza e Vitor Almeida (2016, p.249), o EPD vem ao anseio de uma população de cerca 46 milhões de pessoas no Brasil. Isto corresponde a 25% da população brasileira, o que se refere a 15% da população mundial. A deficiência atinge cerca de um bilhão de pessoas, que se encontravam esquecidas pelo Ordenamento Jurídico Pátrio. Portanto, se aplicado de forma adequada, o EPD se constitui em medida eficaz para que as pessoas com deficiência possuam os instrumentos necessários para viver com dignidade.

De início é preciso esclarecer o atropelamento legislativo ocorrido com a promulgação do EPD e o Código de Processo Civil de 2015, que estiveram em *vacatio legis* basicamente no mesmo período, como bem informam Heloisa Helena Barboza e Vitor Almeida (2016, p.251-253). A comparação entre o Código de Processo Civil, o EPD e o Código Civil revelam algumas incompatibilidades. Com a vigência do CPC em 18 de março de 2016, quando já vigia o EPD, o Instituto da Tomada de Decisão Apoiada, ficou sem previsão no CPC. O novo CPC disciplina, em seu art. 749, o processo de interdição, no caso do interditando ter a incapacidade comprovada. Além disso, disciplina também que a capacidade das pessoas com deficiência é a regra e a interdição uma exceção. E que somente por esta via e nas hipóteses previstas no art. 4º do Código Civil, ocorrerão a incapacidade e conseqüente possibilidade de interdição, conforme instituído pelo EPD. Excluindo esses casos, a pessoa com deficiência tem a faculdade de adotar o processo de tomada de decisão apoiada, no entanto, o procedimento processual específico não tem previsão no CPC.

Conforme a literalidade do art. 114, o EPD excluiu a possibilidade de requerimento de curatela pela própria pessoa. Esta possibilidade era prevista pelo Código Civil, no art. 1.780, ainda que de forma sutil, na curatela do enfermo, o qual foi expressamente revogado pelo art. 123, inciso VII do EPD. No entanto, o enfermo deverá fazer uso de outros Institutos Jurídicos de Representação, tais como o mandato e as diretivas antecipadas, caso não atenda aos pressupostos para o processo de tomada de decisão apoiada. O EPD reforça a possibilidade de requerimento da curatela pela própria pessoa, ao inserir o inciso IV, no art. 1.768 do Código Civil. Este artigo, contudo, foi revogado expressamente pelo art. 1.072, II, do novo CPC.

O EPD esclarece as peculiaridades da situação de deficiência e seus direitos fundamentais, fazendo nascer a preocupação com a proteção integral das pessoas com deficiência, instituída no art. 31, § 2º, que deve ser reconhecida como Princípio. Especialmente quando se tratar de pessoas vulneráveis, expressas no art. 5º, parágrafo único, quais sejam: a criança; o adolescente, a mulher e o idoso com deficiência

O EPD, em seu art. 4, § 1º, garante a igualdade de oportunidades com as demais pessoas a toda pessoa com deficiência. Quanto a isto, veda qualquer espécie de discriminação em razão da deficiência. A deficiência é definida como “toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência. Inclui, ainda, a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas.

Uma das grandes inovações promovidas pelo EPD, instituída em seu art. 6º, é a afirmação de que a “deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa,

inclusive para” exercer alguns direitos, tais como: casar-se e constituir união estável; exercer direitos sexuais e reprodutivos; exercer o direito à guarda, à tutela, à curatela e à adoção, como adotante ou adotando, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, dentre outros.

## 1.2 Da Igualdade e da Dignidade da Pessoa Humana

A teoria dos direitos fundamentais, estruturada por Robert Alexy, identifica que, para cada direito fundamental, existe uma norma para garantir este direito; e assim, como quando utilizadas em outras ciências, possuem um sentido amplo, e podem ser expressas por várias formas (ALEXY, 2015 p.50).

Quanto às normas de direitos fundamentais, faz-se necessário à distinção entre regras e princípios, constituindo um elemento fundamental na dogmática dos “direitos de liberdade e igualdade, assim como os direitos de proteção, a organização e procedimento e a prestação” (ALEXY, 2015 p. 85)

Ao abordar o dever de igualdade na criação do direito, Alexy explica que:

[...] o enunciado da igualdade não pode exigir a igualdade de todas as características naturais e todas as condições fáticas nas quais o indivíduo se encontre. Diferenças em relação à saúde, à inteligência e beleza podem ser talvez um pouco relativizada, mas sua eliminação se depara com limites naturais. [...] o enunciado geral de igualdade, dirigido ao legislador, não pode exigir que todos sejam tratados exatamente da mesma forma, ou que todos devam ser iguais em todos os aspectos. Por outro lado, para ter algum conteúdo, ele não pode permitir toda e qualquer diferenciação e toda e qualquer distinção. É necessário questionar como é possível encontrar um meio termo entre dois extremos (ALEXY, 2015, p. 397)

Assim, a Lei de Inclusão garante a igualdade, possibilitando que o desigual seja tratado de forma desigual, de modo a garantir o acesso à dignidade necessária para o mínimo existencial.

O autor entende que é necessário o legislativo, tratar de forma desigual os portadores de deficiência, para de forma concreta atingir e garantir a igualdade determinada pela norma. (ALEXY, 2015 p. 397)

No Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana, é disposto no art. 1º da Constituição Federal da República,

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

O art. 3º voltou-se à dignificação do homem,

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:



- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Quando analisamos Estatuto da pessoa com deficiência, fica evidente a importância dada a estes dois princípios, o da dignidade da pessoa humana e da igualdade. Ele reconhece o princípio da dignidade humana, por meio da proteção dos direitos à pessoa portadora de deficiência.

O princípio da dignidade humana constitui a espinha dorsal, base fundamental na garantia do direito do homem. Sua adoção atribui ao Estado a obrigação de criar e programar políticas públicas, que incluam todas as pessoas, em um equilíbrio de igualdade, possibilitando o acesso universal a todos os bens e serviços que propiciem uma vida com dignidade.

Ingo Sarlet, define a dignidade da pessoa humana como:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2001, p. 60)

Apenas por integrar o gênero humano, o indivíduo já é detentor de dignidade. Trata-se de uma qualidade ou atributo que é inerente a todos os homens, e decorre da própria condição humana, que lhe confere igual consideração e respeito por parte de seus semelhantes.

Entende-se por dignidade, um conjunto de direitos existenciais que são compartilhados pelos homens, em igual proporção. Neste sentido, não se pode entender que a dignidade humana encontre seu fundamento na autonomia da vontade, uma vez que a titularidade dos direitos existenciais decorre da condição humana e independe da capacidade da pessoa de se relacionar, expressar, comunicar, criar, sentir. Dispensa a autoconsciência ou a compreensão da própria existência, porque “um homem continua sendo homem mesmo quando cessa de funcionar normalmente.

Como observa Sarlet: “mesmo aquele que já perdeu a consciência da própria dignidade merece tê-la (sua dignidade) considerada e respeitada.” (2001, p.50)

Portanto, o respeito à dignidade humana constitui, antes de tudo, um dever de solidariedade, que deve embasar toda e qualquer relação jurídica e humana, alcançando a todos indistintamente na medida das desigualdades de cada indivíduo.

### 1.3 A capacidade civil pós Estatuto da Pessoa com Deficiência

O art. 114 do EPD alterou o art. 3º do Código Civil, declarando como absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil apenas os menores de 16 (dezesseis) anos, reconhecendo, portanto, a plena capacidade jurídica das pessoas com deficiência.

O EPD, em seu art. 2º, considera pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Com a revogação dos incisos do artigo 3º do Código Civil, a incapacidade absoluta (dezesseis anos) passou a constar no *caput* deste artigo. Isto significa que as pessoas com deficiência mental, que não tiverem o necessário discernimento para a prática dos atos da vida civil, assim como por causa transitória não puderem exprimir a sua vontade, deixam de ser consideradas absolutamente incapazes. Outrossim, alterou a redação dos incisos II e III do artigo 4º, para prever como relativamente incapazes os ébrios habituais e os viciados em tóxico e aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade. Assim, somente a ausência de discernimento é que será verificada como critério para a incapacidade absoluta, seja ela permanente ou transitória.

O Código Civil de 1916 já reconhecia a todas as pessoas personalidade e capacidade. De acordo com Silvio Rodrigues (MENEZES apud RODRIGUES, 2002, p. 41), “a incapacidade é o reconhecimento da inexistência, numa pessoa, dos pressupostos indispensáveis para a lei, para que ela exerça os seus direitos”. O reconhecimento da incapacidade visa proteger a pessoa que não possui condições de conduzir sua própria vida e administração de seus bens. Sendo este o caso dos menores, que são considerados pessoas em desenvolvimento, e dos maiores que não expressam sua vontade, incluídos neste caso os deficientes, em especial o deficiente mental.

A medida da deficiência de cada indivíduo e sua gravidade, que conseqüentemente impossibilita o exercício de direitos, é vista pelo Código Civil como inaptidão total para gerir os atos da vida civil. Com efeito, é o caso dos absolutamente incapazes, indicados no art. 3º, que possuem direitos, mas são impedidos de exercê-los, devendo ser representados na forma da lei. Os relativamente incapazes, conforme art. 4º do Código Civil, em que participam pessoalmente da vida jurídica sem a plena autonomia, devem ser assistidos nos termos da lei.

Segundo Glauber Salomão (2013, p.304), o principal pressuposto da capacidade é a existência de discernimento. Portanto, são considerados civilmente capazes, todas as pessoas que possuem clareza de raciocínio, podendo exercer pessoalmente os atos da vida civil. Em contrapartida, são considerados incapazes as pessoas que não apresentam discernimento algum ou com discernimento reduzido.

A personalidade civil, adquirida no nascimento com vida, atribui à pessoa direitos e deveres na Ordem Jurídica, tornando-a apta a exercer os atos da vida civil. Porém a personalidade tem sua medida na capacidade, que se divide em capacidade de direito e de fato. Para Orlando Gomes (MENEZES apud GOMES, 2016, p.259), a “personalidade é um atributo jurídico”, é a “aptidão para desempenhar na sociedade um papel jurídico”; “a personalidade tem sua medida na *capacidade*”, que se distingue em capacidade de direito e capacidade de fato. A capacidade de direito “tem a mesma

significação de personalidade”; a capacidade de fato ou de exercício “é a aptidão para exercer direitos”.

Conforme entendimento de Caio Mário da Silva Pereira (MENEZES apud PEREIRA, 2016, p. 260) a personalidade está intimamente ligada à de pessoa, pois basta nascer com vida para adquiri-la, independentemente de sua consciência ou vontade. Com ela é reconhecida ao indivíduo a capacidade para adquirir direitos e exercê-los pessoalmente, diretamente ou por intermédio de outra pessoa, sendo representado ou assistido. A capacidade de direito não pode ser negada ao indivíduo, sob pena de retirar-lhes os atributos da personalidade, pois no Ordenamento Jurídico, a capacidade é a regra e a incapacidade é a exceção. Segundo o autor, unicamente e por via de exceção expressamente prevista em lei é possível se retirar a capacidade de fato de uma pessoa, que pode sofrer restrições quanto ao seu exercício. O legislador cria as exceções, pois a incapacidade não pode ser presumida.

No regime anterior, a incapacidade afetava a capacidade de exercício, impedindo a pessoa de realizar validamente qualquer ato da vida civil, patrimonial ou existencial. O EPD dá fim a esta forma de discriminação, reconhecendo a plena capacidade das pessoas com deficiência, nos termos do art. 6º e 85. O deficiente pode fazer tudo em igualdade de condições com as outras pessoas. Excluindo, portanto, do alcance da curatela os atos de natureza existenciais, quais sejam: o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto.

#### **1.4 A capacidade legal na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, em seu art. 12.2, prevê que os Estados Partes reconhecerão a capacidade legal das pessoas com deficiência em condições de igualdade com as demais pessoas. Concluindo que não pode ser considerada causa de restrição da capacidade, a deficiência intelectual.

Segundo entendimento de Paulo Lôbo (COLOMBO apud LÔBO – 2017, p.250 e 251) a capacidade legal da pessoa com deficiência é exclusiva e diversa da capacidade civil prevista do Código Civil. A pessoa com deficiência não é considerada absolutamente e nem relativamente incapaz. Ela é dotada de capacidade legal irrestrita para os atos jurídicos existenciais e de capacidade legal restrita para os atos jurídicos de natureza patrimoniais. Devendo, na hipótese de restrição, ser submetida a curatela temporária e específica, sem interdição, seja ela transitória ou permanente, podendo ainda utilizar-se do Instituto da Tomada de Decisão Apoiada.

Luiz Alberto David Araújo e Carlos Eduardo Pianovski Ruzik (COLOMBO apud ARAÚJO; RUZIK – 2017, p.251) defendem o argumento de que a capacidade legal prevista na CDPD se trata de uma capacidade que abrange tanto a capacidade de direito ou de gozo quanto a capacidade de exercício ou de fato.

No mesmo sentido, o Comissariado para Direitos Humanos do Conselho da Europa define que a capacidade legal prevista no art. 12 da CDPD engloba tanto a capacidade de direito ou de gozo quanto a capacidade de fato ou exercício.

Segundo conclui Maici Barboza dos Santos Colombo (2017, p.252) a capacidade legal atribuída às pessoas com deficiência intelectual é a expressão de sua autonomia e faz parte do processo de inclusão social. Contribuindo para a formação da sua identidade pessoal, como manifestação da dignidade humana atribuída a todas as

peçoas, de forma igualitária. Independentemente de suas condições de saúde mental, tornando possível o exercício dos direitos existenciais pessoalmente, livre da gerência de uma terceira pessoa.

## 2 A CURATELA

Para Glauber Salomão Leite (2013, p.305), a curatela é definida como o instituto de proteção dos interesses dos maiores de idade incapazes, sem condições de pessoalmente gerir suas vidas e seus bens, prevista no direito civil.

A curatela consistia em um mecanismo de proteção que substituía a vontade do incapaz, reconhecendo ao curador poderes de representação, praticando os atos patrimoniais e existenciais em nome e no interesse do curatelado, conforme entende Paula Greco Bandeira, (2016, p.569).

Para Fernanda Cohen e Renata Vilela Multedo, (2017, p.233) o EPD trouxe alterações com o objetivo de preservar a autonomia até onde for possível. Em casos extremos e excepcionais, o juiz poderá estender a interdição para outras áreas da vida da pessoa, em caso de ausência de discernimento, quando a carga probatória e argumentativa deverá ser obrigatoriamente maior.

A capacidade tem hoje somente o critério etário. Qualquer pessoa maior de dezesseis anos não poderá ser considerada absolutamente incapaz, mesmo que na prática ela não consiga exercer nenhum ato da vida civil. Essa escolha do legislador foi feliz, na medida em que retirou o estigma que carrega o termo “absolutamente incapaz”. Pois grande parte das pessoas com deficiência eram consideradas absolutamente incapazes, por estarem incluídas no rol do artigo 3º do Código Civil, em sua redação anterior.

O EPD dispõe no art. 85 que “a curatela afetarã tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial”, e somente afetarã os atos de natureza existencial em situações especialíssimas e sempre no melhor interesse do curatelado. O problema que a doutrina questiona está na hipótese de manifestação de vontade daqueles que não possuem discernimento.

Ainda segundo Fernanda Cohen e Renata Vilela Multedo (2017, p.237) importante alteração trazida pelo EPD, levando em consideração as medidas efetivas e apropriadas a partir de uma interpretação sistemática. Estabeleceu-se que os relativamente incapazes não serão assistidos, porém possam ser representados, para garantir a defesa de seus interesses, quando necessário. Contudo, a nova legislação impõe um impasse ao deficiente que não detêm nenhuma possibilidade de exprimir sua vontade. Não poderá ser representado por seu curador, pois de acordo com o EPD, ele não é mais considerado absolutamente incapaz, não podendo também ser assistido, pois não consegue expor seus interesses.

Conforme o modelo social, é possível que a pessoa relativamente incapaz seja representada, caso necessária essa medida, e capacitada a oferecer proteção aos que a assistência não for suficiente.

O artigo 85 do EPD restringiu o alcance da curatela aos atos de natureza patrimonial e negocial, causando uma mudança no modelo de compreensão desse instituto. Acompanhando a superação do direito privado essencialmente patrimonial, substituído pelo fenômeno do personalismo e da funcionalização do direito civil.

Para Pietro (COLOMBO apud PERLINGIERI, 2017. p.245) o personalismo representa a substituição do valor individualista; e a funcionalização, a sujeição dos institutos jurídicos à realização da dignidade humana. Tornando a curatela dinâmica, com a função de proteger a pessoa vulnerável a ela submetida. Sendo restrita aos atos de natureza patrimonial para que os atos de natureza existencial sejam praticados pessoalmente pelo curatelado, pois eles possuem autonomia para a prática de seus direitos como qualquer pessoa.

Conferir poderes ao curador para que tome decisões sobre questões existenciais do curatelado, retira-lhe a autonomia. Representando uma negação ao seu direito personalíssimo, impedindo o livre exercício de sua personalidade. No entanto, algumas dúvidas sobre o dispositivo legal criaram o Projeto de Lei nº 757/2015 do Senado Federal, de autoria dos Senadores Antonio Carlos Valadares e Paulo Paim, para alterar a literalidade do art. 85, para o seguinte:

Art. 85. A curatela das pessoas com deficiência será limitada aos aspectos considerados estritamente necessários para a defesa e a promoção de seus interesses, preferencialmente limitando-se aos atos e negócios jurídicos de natureza patrimonial, respeitada a maior esfera possível de autonomia para os atos da vida civil.

Segundo Maici Barboza dos Santos Colombo (2017, p.246), a distinção trazida pelo referido Projeto de Lei, se adequa ao previsto na CDPD. Confirmando, portanto, que os efeitos e limites da curatela dependem do caráter existencial ou patrimonial dos atos civis, em contrapartida aos atos da vida civil, instituído no regime anterior que abrangiam todos os atos.

Essa distinção está de acordo com o art. 12.2 da CDPD, que impõe que os Estados Partes reconhecerão que as pessoas com deficiência gozam de capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas em todos os aspectos da vida civil. E também determina, em seu art. 12.4, que sejam respeitados os direitos, a vontade e as preferências das pessoas com deficiência, nas salvaguardas legais, prevenindo abusos no exercício da capacidade legal.

Repercute o diálogo se a alteração apresentada pelo Projeto de Lei nº 757/2015 é necessária e se atende a realidade social sem recuar nos direitos alcançados pelas pessoas com deficiência. Visto que parte da comunidade jurídica reconhece que o projeto de lei não pode ser aprovado, por representar um verdadeiro retrocesso. Pois os direitos e o exercício da personalidade são intransferíveis e personalíssimo por sua natureza.

A jurista Joyceane Bezerra de Menezes (COLOMBO apud MENEZES, 2017. p.157) emitiu parecer desfavorável a proposta do Projeto de Lei nº 757/2015, sob a seguinte alegação:

(...) a curatela não pode se estender aos aspectos existenciais, ou seja, àqueles interesses que impactam imediatamente na esfera personalíssima do sujeito, consubstanciando-se em direitos fundamentais de personalidade. Tratam-se de direitos cuja titularidade se imiscui com a capacidade de exercício, a exemplo da privacidade, do direito sobre o corpo, da intimidade, da constituição de família, etc. Assim, somente o

titular do direito de constituir família poderá decidir sobre casar-se ou não; somente a pessoa pode, voluntariamente, reconhecer um filho, decidir sobre intervenções no seu próprio corpo, assinar sua diretiva antecipada de vontade ou responder pela conveniência ou não de se submeter a um tratamento médico que envolva risco de morte.

O que se deve refletir é a questão do exercício dos direitos e interesses não patrimoniais da pessoa com deficiência intelectual e da pessoa que não possui discernimento ou consciência para se exprimir. Se é razoável a restrição da curatela aos atos de natureza patrimonial e se existem casos específicos que justificam a continuidade aos atos de natureza existencial.

### **2.1 A curatela sob medida**

A Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência contribuiu para a interpretação humanitária defendida constitucionalmente do Instituto da Curatela. Reconhecendo a necessidade de flexibilização ou a chamada curatela sob medida, devendo esta ser proporcional e adequada às peculiaridades do caso concreto. Já que ela é restrita aos casos de incapacidade civil, como medida excepcional, devendo durar o menor tempo possível e no melhor interesse da pessoa com deficiência.

O EPD introduziu no Ordenamento Jurídico Brasileiro, o processo de tomada de decisão apoiada, com o acréscimo do art. 1.783-A no Código Civil. Para Joyceane Bezerra de Menezes, (2016, p.615), trata-se de um novo instituto, sem referência com outro existente. Tendo sido criado para atender o princípio geral da CDPD previsto no art. 12, instituindo que os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para prover o acesso de pessoas com deficiência ao apoio que necessitarem no exercício de sua capacidade legal.

O Instituto da Tomada de Decisão Apoiada é uma faculdade que consiste na escolha, pela pessoa com deficiência, de pelo menos duas pessoas idôneas, baseado em uma relação de confiança e vínculo afetivo, para apoiar suas decisões nos atos da vida civil. Fornecendo-lhe os elementos e informações fundamentais no exercício de sua capacidade. Reconhecendo a liberdade de ação, possibilitando o exercício de seus direitos sem que haja o comprometimento de sua capacidade.

O instituto tem o objetivo de garantir a autonomia e segurança à pessoa com deficiência, na tomada de decisões importantes de sua vida. Considerando sua liberdade e preservando sua capacidade na extensão do seu discernimento.

No entanto, se a tomada de decisão apoiada for insuficiente, por faltar o necessário discernimento, a curatela se apresentará mais eficiente, com a nomeação de curador, em processo específico, em que seus termos serão definidos em sentença, conforme entendimento de Paula Greco Bandeira (2016, p.574-575).

Outra importante inovação introduzida pelo EPD, disciplinado no art. 1.768, IV, do Código Civil, é o Instituto da Autocuratela. Possibilitando que a pessoa com deficiência solicite a nomeação de curador, para a prática de determinados atos da vida civil, por sua própria iniciativa.

Ainda para Paula Greco Bandeira (2016, p.577) a autocuratela é medida mais abrangente, pois pode englobar a prática de um ou todos os atos da vida civil, pelo



curador, e em caráter duradouro. Ocorrendo a hipótese de o curador receber poderes para praticar atos da vida civil em geral, e em caráter duradouro, restará, no entanto, instituída a autointerdição, por inexistência absoluta de discernimento.

Conforme a autora, (BANDEIRA, 2016, p.584), embora o Código de Processo Civil, ter revogado disposições do Código Civil que haviam sido introduzidas pelo EPD, por ter entrado em vigor após o Estatuto. Diante da revogação do art. 1.768, IV, do Código Civil, que regula a autocuratela, há de se reconhecer a permanência desse instituto no Ordenamento Jurídico. Através da aplicação direta dos Princípios Constitucionais, defendido pela doutrina, antes mesmo da edição do EPD e do novo Código de Processo Civil. Verificado o discernimento da pessoa para a nomeação de seu curador, deverá ser considerada esta escolha, por força da aplicação direta da cláusula geral dos Princípios da Dignidade da Pessoa Humana, da Igualdade Substancial e da Solidariedade Social. Portanto, tais Princípios têm o condão de proteger o exercício dos atos existenciais, sem levar em conta, outro regramento legal específico. Outrossim, os Princípios previstos na CDPD, que se submeteu ao regramento do § 3º do art 5º, da CRFB/88, adquirindo a natureza de norma constitucional, justificam sua aplicação direta nas relações privadas.

Estabeleceu também o EPD as diretivas antecipadas ou declarações antecipadas de vontade. Segundo Bandeira (2016, p.577), vislumbram a possibilidade da pessoa, com pleno discernimento, nomear curador que exercerá em seu nome e no seu interesse, caso ocorra posteriormente, situação que lhe retire o discernimento para a prática dos atos de natureza existencial.

No entendimento de Ana Carolina Brochado Teixeira (Bandeira apud Teixeira, 2016, p.577), as diretivas antecipadas de vontade é uma maneira de se efetivar a ideia de dignidade humana, consubstanciada na vontade do declarante, durante sua vida.

Ainda como medida assecuratória, o EPD instituiu a curatela compartilhada, disciplinada no art. 1.775-A, do Código Civil. Que é a possibilidade de nomeação de mais de uma pessoa, cada qual com poderes específicos para a concretização de diferentes atos, para exercer a curadoria da pessoa com deficiência.

A autocuratela consiste em assegurar a autonomia da pessoa com deficiência nos termos dos Princípios da Dignidade da Pessoa Humana, da Igualdade Substancial e da Solidariedade Social, na medida em que a pessoa expõe sua vontade, exercitando um direito que é personalíssimo.

Diante das inovações instituídas pelo EPD, a interdição tornou-se desnecessária, visto que a capacidade é a regra no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Contudo, a doutrina diverge quanto a manutenção da interdição no Regramento Jurídico. Paulo Lôbo (BANDEIRA apud LÔBO – 2015) entende que não há que se falar em interdição, pois ela tinha a finalidade de substituir a vontade do interditando pela do curador. Mas admite a curatela especial, que permite a prática de atos específicos pelo curador. Na mesma síntese, Flávio Tartuce (BANDEIRA apud TARTUCE – 2015) indica não mais existir pessoa absolutamente incapaz que não seja menor de dezesseis anos, visto que eles não são interditados. Consequentemente, não há que se falar em interdição total em nosso Ordenamento Jurídico.

O EPD suprimiu a expressão “interdição” e “interdito” de vários dispositivos do Código Civil, com a finalidade de certificar que a capacidade das pessoas com deficiência é a regra na ordem jurídica. Todavia, foram instituídas diversas modalidades protetivas, como medida excepcional, sem a necessidade de interdição.

Contudo, a possibilidade de interdição não pode ser afastada, visto que as pessoas que não possuem discernimento necessário para a prática dos atos da vida civil, em caráter permanente, deverão ser protegidas com a finalidade de preservar sua dignidade e autonomia. A interdição, nesses casos, não se trata de exclusão da pessoa com deficiência da sociedade, mas sim de garantir que seus direitos sejam resguardados, a fim de protegê-las de eventuais abusos e violações, mediante nomeação de curador e de um rígido controle judicial.

### **3 PROJETO DE LEI Nº 757/2015 DO SENADO FEDERAL**

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 757/2015, de autoria dos Senadores Antonio Carlos Valadares e Paulo Paim, com a finalidade de harmonizar dispositivos do Código Civil, Lei nº 10.406/02, do Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/15, do Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/15 e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, relativos à capacidade das pessoas com deficiência e das demais pessoas para praticar os atos da vida civil, bem como às condições para exercício dessa capacidade, com ou sem apoio<sup>6</sup>.

Conforme mencionado no início deste artigo, a Lei 13.146/15 – Estatuto da Pessoa com Deficiência – institui no parágrafo único do artigo 1º, que esta lei tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno.

Ocorre que a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência é, até hoje, o único Tratado Internacional sobre Direitos Humanos ratificado pelo Brasil com *Status* de Emenda Constitucional, nos termos § 3º do artigo 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e o Estatuto da Pessoa com Deficiência é a própria Convenção internalizada, portanto também possui *Status* Constitucional, devendo com isso, a alteração de seus dispositivos dar-se através de Emenda à Constituição, conforme as regras estabelecidas pelo Poder Constituinte Originário previstas em nosso Ordenamento Jurídico.

O Processo Legislativo é instituído por regras procedimentais, constitucionalmente previstas para a elaboração, redação e alteração das espécies normativas regulamentadas pelo artigo 59 da CRFB/88. Tais regras devem ser observadas pelos legitimados envolvidos no processo, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, conforme esclarece Pedro Lenza (LENZA, 2014).

No controle de constitucionalidade de uma espécie normativa podem ocorrer vícios que maculam todo o processo, tais como vício formal e material. O vício formal ocorre no processo de formação da lei; já o vício material afeta a matéria tratada pela lei.

O Poder Constituinte Originário estabeleceu limites e regras ao Poder Constituinte Derivado Reformador. Tais regras encontram-se no artigo 60, da CRFB/88. Os incisos I, II e III do aludido artigo, tratam de iniciativa privativa e concorrente para

---

<sup>6</sup> Art. 1º Projeto de Lei do Senado Nº 757/2015.

alteração da Constituição, sendo inconstitucional proposta de Emenda apresentada por pessoa distinta das enumeradas taxativamente, ocorrendo vício formal subjetivo. Todavia, a Emenda à Constituição só poderá ser proposta mediante: 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

No parágrafo 1º o Poder Constituinte Originário estabeleceu limitações circunstanciais, vedando alteração do texto constitucional na vigência de intervenção federal; no estado de defesa e no estado de sítio, em decorrência da gravidade e anormalidade institucionais.

O *quórum* de aprovação é uma limitação procedimental, estabelecida no parágrafo 2º, devendo a proposta de emenda ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, sendo aprovada se obtiver 3/5 dos votos dos respectivos membros em ambas as casas.

A promulgação da Emenda é uma atividade formal, prevista no parágrafo 3º, e será realizada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem, que indica a quantidade de vezes que a Constituição foi alterada pelo Poder Constituinte Derivado Reformador.

Limitações materiais foram estabelecidas pelo Poder Constituinte Originário, vedando como objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, conforme previsão do parágrafo 4º.

O parágrafo 5º estabelece que a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicial não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Analisando o Projeto de Lei nº 757/15 do Senado Federal, vislumbra-se vício formal, na medida em que o procedimento adequado para alteração de texto com *Status* Constitucional se dá através de proposta de Emenda à Constituição, e também vício de iniciativa, pois a PEC deverá ser apresentada por no mínimo 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Conforme entendimento da Senadora Lídice da Mata<sup>7</sup>, o EPD teve a finalidade de adequar o Ordenamento Jurídico às diretrizes e aos Princípios da CDPD e seu Protocolo Facultativo. Como já mencionado, tais documentos foram aprovados pelo Congresso Nacional por intermédio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, de acordo com o § 3º do art. 5º da CRFB/88, tornando-os equivalentes à Emenda Constitucional, e promulgados por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

Poderá um Projeto de Lei alterar dispositivos de uma norma com *Status* Constitucional, com a devida importância do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Visto que, suas alterações não decorreram de opção legislativa, mas da indispensável observância ao estrito cumprimento do disposto na Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Que determina a verificação dos seus dispositivos, no plano interno, tendo em vista ser revestido de norma constitucional. Outrossim, tendo sido ratificada, sem reservas, pelo Brasil, suas normas obrigam seu cumprimento perante a Comunidade Internacional.

## **CONCLUSÃO**

---

<sup>7</sup> Senado Federal. Gabinete da Senadora Lídice da Mata. Parecer N°..., de 2018. SF/18225.38487-17 ga2018-00846 8

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o Estatuto da Pessoa com Deficiência promoveram importantes alterações no regime da capacidade jurídica, prevista no Código Civil.

Com a revogação dos incisos do art. 3º, do Código Civil, conclui-se que são considerados absolutamente incapazes de exercer os atos da vida civil, somente os menores de dezesseis anos, devido ao reconhecimento legal da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Portanto, a incapacidade da pessoa com deficiência intelectual ou mental, quando necessária, será relativa.

Declarada a incapacidade relativa da pessoa com deficiência, ocorrerá a submissão à curatela, como medida extraordinária, sendo legítima apenas como instrumento de proteção. Seus limites deverão ser proporcionais às necessidades e peculiaridades de cada caso e no menor tempo possível.

O Instituto da Curatela apresenta uma nova perspectiva, na medida em que atingirá somente os atos de natureza patrimonial e negocial, não sendo, portanto, atingidos os atos de natureza existencial.

O EPD criou a tomada de decisão apoiada como um mecanismo para que a pessoa com deficiência seja auxiliada no exercício de sua capacidade, promovendo sua autonomia e dignidade.

Outras medidas protetivas foram introduzidas pelo EPD com a finalidade de garantir o exercício dos direitos da personalidade pela pessoa com deficiência. Desse modo, foi inserida a possibilidade de escolha do curador, pessoalmente, dentre pessoas de seu convívio e que detenham sua confiança para praticarem atos específicos.

O EPD destaca a plena igualdade das pessoas com deficiência em direitos e deveres, baseado no Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, instituindo e protegendo o exercício de sua autonomia existencial.

Este artigo não tem a pretensão de esgotar a investigação proposta, tendo em vista que, o Projeto de Lei nº 757/2015 do Senado Federal, pretende reformular as mudanças introduzidas no direito brasileiro pela CDPD e EPD. A problemática está no processo de alteração dos dispositivos do EPD, visto ser a instrumentalização da CDPD no plano interno, que possui força, hierarquia e eficácia constitucional. Sua promulgação respeitou o mandamento estabelecido no § 3º do artigo 5º, da CRFB/88, sendo revestido de *Status* Constitucional.

Em nosso entendimento, portanto, a alteração dos dispositivos do EPD deverá observar o procedimento de Emenda à Constituição, previsto no art. 60, da CRFB/88, tendo em vista que as alterações promovidas pelo EPD não aconteceram por mera opção legislativa, mas da obrigatoriedade de observância e cumprimento do estabelecido na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, R. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2º ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARBOZA, Heloisa Helena; MENDONÇA, Bruna Lima de; ALMEIDA JR, Vitor de Azevedo (Coo). **O Código civil e o estatuto da pessoa com deficiência**. 1. Ed. Rio de Janeiro, Editora Progresso, 2017.

BRASIL. Senado Federal. Gabinete da Senadora Lídice da Mata. Parecer N°..., de 2018. SF/18225.38487-17 ga2018-00846 8

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 54. Ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 05 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: "[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)". Acesso em 05 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: "[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)". Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n° 13.146, de 6 de julho de 2015. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm). Acesso em: 10 nov. 2018.

DANELUZZI, Maria Helena Marques Braceiro; MATHIAS, Maria Ligia Coelho. **Repercussão do estatuto da pessoa com deficiência (lei 13.146/2015), nas legislações civil e processual civil**. Revista de Direito Privado | vol. 66/2016 | Abr – Jul / 2016.

FERRAZ, Carolina Valença. **Manual dos direitos das pessoas com deficiência**. 1. Ed.2 Tir. São Paulo, Editora Saraiva, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002, cap. IV, p. 185 e s.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. Ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2014.

MENEZES, Joyceane Bezerra (Org). **Direito das pessoas com deficiência psíquica e intelectual nas relações privadas**: Convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência e lei brasileira de inclusão. 1. Ed. Rio de Janeiro, Editora Progresso, 2016.

REUTERS, Thomson (Org). **Vade mecum RT 2018: edição especial/ [Equipe RT]**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre : Livraria do Advogado. 2001





**OS DISCURSOS DE ÓDIO (HATE SPEECH) E APLICAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE NO CASO ELLWANGER COMO DEFINIDOR DOS LIMITES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO BRASIL**  
**(na teoria de Robert Alexy)**

Alexsander Carreiro da Silva<sup>1</sup>

Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo faz parte do projeto de pesquisa da Universidade Iguazu, intitulado “DISCURSOS DE ÓDIO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO”, vinculado à FAPERJ, e visa analisar o sentido e o funcionamento da máxima da proporcionalidade que fundamentou a decisão do Supremo Tribunal Federal no caso Ellwanger, em que é discutido se a liberdade de expressão contempla a possibilidade de manifestar opiniões antissemitas, ou mais amplamente falando, discursos de ódio. No julgamento, a Corte ponderou entre o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à liberdade de expressão, definindo que a violação da dignidade humana atua como parâmetro material capaz de limitar a livre manifestação de ideias, especialmente aquelas caracterizadas como discurso de ódio ou como na doutrina americana, os denominados “hate speech”. Para a elaboração do texto, foi empregada na primeira parte a metodologia de revisão bibliográfica para discutir o significado da proporcionalidade na teoria dominante de Robert Alexy. Na segunda parte do texto, foi utilizada a pesquisa qualitativa jurisprudencial como método para investigar o conteúdo dos votos dos ministros do STF e o resultado final do julgamento de Ellwanger.

**Palavras-chave:** Discurso de ódio. Liberdade de expressão. Dignidade da Pessoa Humana. Proporcionalidade.

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 consagra a liberdade cada indivíduo expressar suas ideias e convicções, desde que, respeitando, legítimo direito de outrem também manifestar ideias e opiniões divergentes.

Assim a Carta Republicana de 1988, ao enunciar que todos são iguais perante a lei, necessitou, dentre as muitas franquias de direitos que emergiram na nova ordem constitucional, explicitamente, conferir ao indivíduo a prerrogativa da livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato, assim como, a livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito - Processo e Efetivação da Justiça e dos Direitos Humanos pela Universidade Católica de Petrópolis-RJ (2018). Tem ainda Especialização em Direito Público e Tributário pela Universidade Cândido Mendes - RJ - Pós-graduação Lato sensu (2010). Graduado em Direito pela Universidade Iguazu (1999).

<sup>2</sup> Coordenadora da Pós graduação em Criminologia e Segurança Pública e Direito do Trabalho e Previdenciário da Universidade Iguazu. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis bolsista PROSUP/CAPES. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Universidade Iguazu. Bacharel em Direito pela Universidade Iguazu.

Ficou estabelecida então a lógica constitucional de que a liberdade de expressão e a liberdade de pensamento detém uma estreita relação de complementariedade, pois que não haveria sentido enunciar o direito de liberdade de pensamento se não fosse, igualmente, garantido também, o direito de expressar esses pensamentos.

Notório então, que as duas liberdades se confundem, tal qual, gêmeas univitelinas, tão parecidas e interdependentes que são. Assim, para fins didáticos, neste artigo, utilizaremos, de forma genérica, o termo liberdade de expressão.

Porém, a liberdade de expressão, mesmo sendo um dos mais importantes cânones constitucionais, não é um direito absoluto, e, obviamente, nas hipóteses onde o exercício da liberdade de pensamento e expressão traz afetação a direito consagrado de outrem, em especial aos direitos humanos fundamentais da personalidade, a honra e ao moral, a própria matriz constitucional há de impor limitação, e até mesmo, punição ao ofensor.

É nessa esteira, que este artigo, através da exposição e análise do caso paradigmático Ellwanger, pretende esmiuçar a técnica da ponderação de interesses utilizados no Supremo Tribunal Federal, ao decidir se um livro que prega e dissemina o preconceito contra uma minoria, através da veiculação concreta de um discurso de ódio, pode ou não, ser retirado de circulação e os responsáveis por ele, podem também, serem punidos na esfera penal em razão do abuso no exercício do seu direito de liberdade de expressão.

É justamente dessa forma de abuso do direito de liberdade de expressão que se ocupa o julgado adiante analisado e que mais nos interessa no momento, ou seja, quando ele ocorre através do discurso de ódio. O discurso de ódio ocorre quando um indivíduo ou um grupo, pretensamente no gozo de seu direito de liberdade de liberdade de expressão, veicula ideias e pensamentos capazes de inferiorizar e discriminar outrem com base nas suas características, como sexo, etnia, orientação sexual, religião, entre outras. Não raro os discursos de ódio, constituídos pela discriminação e exteriorização de pensamento, suscitam ainda, uma verdadeira incitação à violência contra as minorias, colidindo então, com a dignidade da pessoa humana.

O texto que segue tem o objetivo de apresentar o sentido e o funcionamento da máxima da proporcionalidade, analisando concretamente sua utilização pelo STF no caso Ellwanger. Na primeira parte do artigo, serão expostas as ideias de diferentes autores nacionais e estrangeiros com destaque para o pensamento de Robert Alexy, filósofo alemão contemporâneo que produziu estudos sobre a proporcionalidade como meio de solução nos conflitos entre direitos fundamentais. Segundo Alexy, na ponderação entre direitos deve-se questionar se o resultado obtido é proporcional ao meio empregado e à carga coativo-interventiva da medida adotada. Este juízo de proporção é realizado através da análise de adequação entre meio e fim, levando-se em conta os valores do ordenamento jurídico vigente, conforme será demonstrado abaixo na primeira seção do texto.

Na segunda parte do artigo, será exposto o caso Ellwanger, no qual o STF utilizou a máxima da proporcionalidade como meio para solucionar a colisão entre o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental de liberdade de expressão. A Corte Suprema entendeu que não existe direito absoluto previsto na Constituição e, com isso, admitiu a possibilidade de se reconhecerem limites materiais

ao exercício da liberdade de expressão no Brasil. O Supremo caracterizou a conduta de Ellwanger como delito racial, embora o réu tenha alegado no *Habeas Corpus* que o antissemitismo não se enquadraria como crime de racismo, porque biológica e antropológicamente existiria apenas a raça humana. A maioria dos Ministros do STF concordou que, apesar de não se pode falar em raça judia, o intuito artigo 5º, XLII, da Constituição Federal era criminalizar e punir qualquer tipo de preconceito direcionado a um grupo de pessoas devido à sua origem, crenças ou outro aspecto que o diferenciasse dos demais. Daí a dignidade humana figurou como um limite à liberdade de expressão no caso Ellwanger, em função da aplicação da máxima da proporcionalidade.

## 1 PONDERAÇÃO E PROPORCIONALIDADE

O constitucionalismo moderno trouxe eficácia vinculante aos princípios jurídicos e, com isso, veio também à necessidade de solucionar colisões entre eles. A fórmula clássica para a resolução de antinomias entre regras não consegue oferecer respostas hábeis para estas colisões que são vinculadas aos direitos fundamentais. Nos conflitos entre princípios, a solução não se fundamenta na análise da validade como ocorre com as regras, mas se baseia nas qualidades de densidade, peso e importância. Por isso, se dois princípios colidem, haverá somente a não aplicação de algum deles naquele caso concreto, entretanto ambos continuem válidos no ordenamento. Um princípio deve ser afastado em favor de outro como forma de garantir a harmonia e a coerência do ordenamento constitucional, pelo uso da técnica da ponderação que opera através da máxima da proporcionalidade.

A proporcionalidade é um cânone de interpretação, não é propriamente um princípio porque não é espécie normativa que se contraponha às regras jurídicas. Segundo o jusfilósofo alemão Robert Alexy (1997, p. 170), as regras expressam deveres definitivos, contendo determinações no âmbito fático e juridicamente possível que só podem ser cumpridas ou não. Em contrapartida, os princípios expressam deveres *prima facie*, ordenando a máxima realização de determinado direito, conforme as possibilidades reais e jurídicas existentes. Seu conteúdo definitivo somente pode ser fixado após o sopesamento com outros princípios também aplicáveis a determinada situação, constituindo-se em verdadeiros mandamentos de otimização.

Como a proporcionalidade não entra em disputa com outros princípios constitucionais, ela configura um parâmetro, critério e padrão de interpretação que possibilita o sopesamento entre princípios constitucionais contrapostos bem como a verificação da legitimidade e juridicidade dos atos legislativos, administrativos e judiciais. Por isso, na teoria de Alexy (2008, p. 93), a proporcionalidade é uma máxima, um postulado de interpretação na aferição lógica e racional do sistema jurídico e da atuação do Poder Público. Neste sentido, não existe violação do princípio da proporcionalidade, e sim violação de regras e princípios que não foram aplicados conforme o referido postulado.

Na doutrina nacional inúmeros autores defendem que proporcionalidade e razoabilidade são termos sinônimos, pois ambos teriam a mesma finalidade de controlar e limitar a atuação do Poder Público. Celso Antônio Bandeira de Melo (1999, p. 68) enxerga a proporcionalidade como uma faceta da razoabilidade, enquanto José

dos Santos Carvalho Filho entende que a razoabilidade e a proporcionalidade (para ele entendidos como princípios) não têm uma distinção profunda porque ambas confluem para formação de um outro (super) princípio - o da ponderação de bens e valores:

Examinada, conquanto em síntese, a fisionomia dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, chega-se à conclusão que ambos constituem instrumentos de controle dos atos estatais abusivos, seja qual for sua natureza... Na verdade, confluem, pois, rumo ao (super) princípio da ponderação de valores e bens jurídicos, fundante do próprio estado Democrático de Direito Democrático contemporâneo (pluralista, cooperativo, publicamente razoável e tendente ao justo) (CARVALHO FILHO, 2007, p.33-34).

A jurisprudência do STF não faz diferença entre razoabilidade e proporcionalidade, já que ambas são extraídas da mesma disposição normativa - o art. 5º, LIV, da Constituição brasileira que disciplina o devido processo legal, dispondo que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. A cláusula do devido processo legal encerra não somente um caráter processual, mas principalmente um aspecto substantivo, portanto a razoabilidade e a proporcionalidade estão a salvo de qualquer investida do poder constituinte derivado em função da blindagem do art. 60, § 4º, inc. IV da CRFB<sup>3</sup> que veda expressamente a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias fundamentais.

Entretanto existem diferenças teóricas e práticas entre a razoabilidade e a proporcionalidade que se evidenciam desde o nascedouro destes dois princípios. A origem da razoabilidade remonta à Magna Carta inglesa de 1215<sup>4</sup>, que foi uma das primeiras tentativas de se limitar o poder dos reis, conforme destaca Barroso:

Um dos marcos simbólicos da história constitucional, a *Magna Charta* foi originariamente, um documento que resguardava os direitos feudais dos barões, relativamente à propriedade, à tributação e as liberdades, inclusive religiosa. A amplitude de seus termos, todavia, permitiu que ao longo do tempo, assumisse o caráter de uma carta geral de liberdades (BARROSO, 2009, p. 10).

No mesmo sentido, Antônio Roberto Sampaio Dória reforça a ligação da origem histórica da razoabilidade com a Carta imposta a João Sem Terra:

---

<sup>3</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: ...§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: ...IV - os direitos e garantias individuais.

<sup>4</sup> Parte da doutrina aponta outras origens, como, por exemplo, Eduardo Cambi, que consigna quanto à origem, que o postulado da razoabilidade teria surgido da experiência jurídica norte-americana, amparada na garantia constitucional do devido processo legal em sentido substancial. CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e Protagonismo Judiciário*. São Paulo. Almedina. 2016. p. 586.

A matriz jurídica – filosófica da razoabilidade é a cláusula do *due process of law*, que se desenvolveu a partir do direito anglo-saxônico...

As tensões sobre o arbítrio real culminaram no reinado de João Sem Terra, que, incapaz de resistir às pressões dos senhores feudais – verdadeira revolução política e social que se vinha avolumando desde a “Pequena Carta”, - viu-se forçado a outorgado a “Magna Carta” em 1215. Este documento se consolidou como estatuto fundamental do Direito inglês, estabelecendo os princípios básicos de sua estruturação política e jurídica. Cumpre estabelecer, todavia, que aquela carta política não “visava proteger os direitos individuais do cidadão”, embora tenha sido um de seus reflexos. Foi concebida sim, essencialmente, “como um complexo limitador apenas da ação real e jamais do Parlamento” [...] A matriz do devido processo legal, portanto, remonta à “lei da terra” inscrita na Magna Carta (DÓRIA, 1986, p. 9-10).

A proporcionalidade nasceu no direito germânico e foi aplicada inicialmente pelo Tribunal Federal Constitucional em 1958 no caso Luth, para o sopesamento entre o direito fundamental de liberdade de opinião e outros princípios constitucionais. Erich Luth, judeu e crítico de cinema, promoveu um boicote ao filme *Amada Imortal*, dirigido por Veit Harlam, diretor que teve ligações com o regime nazista. Como consequência, Harlam ajuizou uma ação em face de Luth, alegando que o boicote violava a ordem pública – o que era vedado pelo Código Civil alemão. Condenado nas instâncias inferiores, Luth recorreu à Corte Constitucional alemã que entendeu que o direito fundamental à liberdade de expressão deveria prevalecer sobre a regra geral estabelecida no Código Civil, que protegia a ordem pública. Para a Corte alemã, a convocação para o boicote feita por Luth estaria abarcada pela proteção da Constituição, pois esta envolvia não apenas a manifestação da opinião como tal, mas também o efeito a ser alcançado (boicote) pela expressão das ideias. Com esta decisão, iniciou-se uma tendência de afastamento da aplicação da subsunção como forma de resolução dos conflitos entre direitos fundamentais, que foi seguida em outros casos semelhantes.

Em 1973, o Tribunal Federal Constitucional alemão utilizou a proporcionalidade para ponderar entre a liberdade de expressão e os direitos da personalidade no caso Lebach, que tratava da exibição de um documentário sobre o latrocínio cometido em 1969 contra quatro soldados que guardavam um depósito de munição. O canal de televisão pretendia apresentar um documentário com fotos e os nomes dos condenados, além de uma representação das circunstâncias do crime, perseguição e prisão, que expunha detalhes da relação entre os condenados, inclusive, mostrando ao público as ligações homossexuais entre eles. O Tribunal Federal Constitucional entendeu que a intervenção no direito de liberdade de radiofusão era justificada diante da violação ao direito de desenvolvimento da personalidade, proibindo a transmissão. Foi consignado que, pelo princípio da proporcionalidade, a informação com o nome, foto ou identificação do criminoso nem sempre seria permitida, principalmente, considerando o tempo ilimitado de exibição da notícia que expusesse

a pessoa do criminoso e sua vida privada. Com isso, a reclamação foi julgada procedente, estabelecendo que o dano causado à personalidade causado por uma apresentação pública não pode ser desproporcional ao significado da divulgação para a comunicação livre.

Além de diferirem em relação à origem, razoabilidade e proporcionalidade também se distinguem na estrutura e na aplicação. Enquanto na razoabilidade se exige que os atos estatais apresentem adequação entre meios e fins, na proporcionalidade são considerados três níveis independentes que devem ser ordenadamente aplicados na análise da legitimidade das leis ou atos do Poder Público: a adequação, a necessidade e a ponderação. Alexy, em recente obra, assim define a questão:

A natureza dos princípios como mandamentos de otimização conduz diretamente a uma necessária vinculação entre os princípios e a análise da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade, que nas últimas décadas tem recebido cada vez mais reconhecimento internacional, tanto na prática e na teoria da jurisdição constitucional, é composto por três subprincípios: o princípio da adequação, o princípio da necessidade e o princípio da proporcionalidade stricto sensu (em sentido estrito). Todos os três subprincípios expressam a ideia de otimização (ALEXY, 2015, p. 18-19).

Na perspectiva de Alexy (*idem*, p.19), os princípios da adequação e necessidade referem-se às possibilidades fáticas da otimização que visam afastar sacrifícios evitáveis, pois sempre haverá sacrifícios quando houver conflito entre princípios, daí a importância de ponderá-los. A ponderação é o foco do terceiro subprincípio - princípio da proporcionalidade em sentido estrito – que trata da otimização em relação às possibilidades jurídicas. Neste caso, quanto maior o grau de não satisfação ou de restrição de um princípio, maior deverá ser a importância em atender ao outro.

Levando em conta a estrutura técnica-jurídica proposta por Alexy (*ibidem*, 18-19), pode ser dito que a razoabilidade corresponde ao primeiro dos três níveis que compõem a proporcionalidade: a exigência de adequação, de relação lógica e ordenada entre os meios empregados e os fins perseguidos. De acordo com esta perspectiva, o postulado da proporcionalidade é mais amplo que o da razoabilidade, já que aquele não visa apenas impedir o arbítrio (conteúdo negativo), não bastando saber qual a medida seja razoável, mas a proporção (limitação) a ser conferida a cada interesse ou direito em conflito, ou seja, não se esgota na análise da compatibilidade entre meios e fins.

## **2 APLICAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE NO CASO ELLWANGER**

Siegfried Ellwanger Castan foi um autor antisemita, fundador da Editora Revisão, que publicou livros seus e de terceiros com mensagens hostis ao povo judeu e que, em razão disso, foi processado por preconceito de raça. Apesar de ser inocentado na primeira instância, Ellwanger foi condenado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com base no art. 20, da Lei n.º 7.716/89 que apenava em até cinco anos a prática, indução ou incitação pelos meios de comunicação social ou por publicação de



qualquer natureza a discriminação ou preconceito de raça, por religião, etnia ou procedência nacional.

A condenação levou Ellwanger a impetrar o *Habeas Corpus* 82.424/RS<sup>5</sup> junto ao Supremo Tribunal Federal para defender sua liberdade, alegando o direito de expressar ideias antissemitas. O julgamento do Supremo resultou da ponderação, por meio da máxima da proporcionalidade, entre dois princípios: a dignidade humana e a liberdade de expressão.

Na decisão, o STF estabeleceu parâmetros materiais que servem de limites à livre manifestação das opiniões e, por esta razão, o caso Ellwanger se tornou um importante precedente em matéria de direitos fundamentais na Corte Constitucional – fato que determina a relevância de se estudar este julgado.

O discurso de ódio é uma inegável objetificação de uma pessoa ou grupo de pessoas, que importa numa vitimização complexa e difusa. Quando um negro é ofendido pelo simples motivo de ser negro, todos os negros são ofendidos, assim como, quando um judeu é atacado pelo ódio antissemita, todos os outros também o são.

É analisando o grande marco para a jurisprudência nacional, no que concerne o discurso de ódio e a técnica da ponderação de interesses, levando especialmente em conta as teorias de Robert Alexy, no caso Siegfried Ellwanger Castan, discutido no habeas corpus 82.424/RS no Supremo Tribunal Federal, que iremos extrair se a liberdade de expressão merece limitações e sanções, para que se proteja direito alheio, como dignidade e honra atacadas pelo discurso de ódio.

No julgamento do caso Ellwanger, o princípio da proporcionalidade serviu para se aferir a constitucionalidade da restrição ao direito fundamental de liberdade de expressão e estabelecer o limite do limite, o núcleo essencial deste direito. No voto do Ministro Gilmar Mendes foi explicado que a proporcionalidade é um método para solucionar conflitos entre princípios através da ponderação do peso relativo de cada princípio na condição de bem constitucional. Assim, o princípio da proporcionalidade deve ser aplicado sempre que se pretenda verificar a constitucionalidade da restrição de um direito fundamental ou um conflito entre direitos fundamentais (princípios constitucionais) determinando-lhes o seu peso relativo num dado caso concreto. Nesta ótica, o ministro entendeu que no caso Ellwanger o meio empregado - a condenação do paciente - seria adequado para alcançar o fim desejado, salvaguardando uma sociedade pluralista, na qual reine a tolerância.

Quanto ao exame da necessidade, o Ministro Gilmar Mendes afirma que a medida adotada era necessária, eis que a sentença condenatória proferida era o meio menos gravoso previsto constitucionalmente, considerando a criminalização e imprescritibilidade da prática de racismo. Analisando a proporcionalidade em sentido estrito, o ministro sustentou que deveria prevalecer a intervenção no direito de liberdade de expressão do paciente, para se garantir a preservação de valores inerentes a uma sociedade pluralista e da dignidade humana. Como resultado, o ministro considerou improcedente o pedido de *Habeas Corpus* devido à prática de crime de racismo e a sua imprescritibilidade.

Gilmar Mendes considerou que o próprio sistema democrático pressupõe a igualdade e a tolerância entre os diversos grupos, por isso o princípio da proporcionalidade constitui uma exigência positiva e material relacionado ao conteúdo

---

<sup>5</sup> HC 82.424, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Relator (a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Julgado em 17/09/2003, DJ 19-03-2004

de atos restritivos de direitos fundamentais. Assim, este princípio serve para estabelecer um “limite do limite” ou uma “proibição de excesso” na restrição de tais direitos. O abuso na ideia libertária da livre manifestação do pensamento se transfigura na modalidade de discurso de ódio, toda vez que for dirigida a incitação da violência e disseminadora da intolerância racial, étnica e social entre os seres humanos. Gilmar lembrou que a máxima da proporcionalidade, na expressão de Robert Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo, tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental (HC. 82424/RS – STF, p.637-671)

Analisando a teoria de Alexy, Gilmar Mendes explica que o princípio da proporcionalidade se aplica quando for verificada uma restrição a direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais, de modo que seja necessário estabelecer o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade.

São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Tal como já sustentei em estudo sobre a proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (“A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, in *Direitos Fundamentais e controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional*, 2ª. ed., Celso Bastos Editor: IBDC, São Paulo, 1999, p. 72), há de perquirir-se, na aplicação do princípio da proporcionalidade, se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado (isto é, apto para produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto (...)(HC. 82424/RS – STF, p.637-671).

Para Gilmar Mendes, a condenação de Ellwanger foi adequada em função do fim almejado: a salvaguarda de uma sociedade pluralista onde reine a tolerância. Além disso, a decisão condenatória foi necessária, pois não havia outro meio menos gravoso e igualmente eficaz. Ele ressaltou que o próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul agiu com cautela na dosagem da pena, razão pela qual também aqui a decisão atende ao princípio da proibição do excesso. Por fim, o ministro entendeu que a decisão também atende o requisito da proporcionalidade em sentido estrito e explicou que nesse plano é necessário aferir a existência de proporção entre o objetivo perseguido, qual seja, a preservação dos valores inerentes a uma sociedade pluralista, da dignidade humana, e o ônus imposto à liberdade de expressão do paciente.

Gilmar não contesta a proteção à liberdade de expressão no sistema democrático, porém ele defende que essa liberdade não alcança a intolerância racial e

o estímulo à violência, ambos encartados nos chamados discursos de ódio, pois outros bens jurídicos de base constitucional seriam sacrificados na hipótese de se dar à liberdade de expressão uma amplitude absoluta, intangível. Nesta mesma linha de entendimento, o voto do Ministro Celso de Mello lembrou que o direito à livre expressão do pensamento não se reveste de caráter absoluto, sofrendo limitações de natureza ética e jurídica, de modo que os eventuais abusos no exercício dessa prerrogativa legitimam a reação estatal e sujeitam aqueles que os praticarem a sanções civis ou penais. Desse modo, para o Ministro Celso de Mello, a publicação de obras que extrapolem os limites da indagação científica e da pesquisa histórica não está protegida pela cláusula constitucional que assegura a liberdade de expressão, quando resvalarem ao nível da ofensa e da incitação à intolerância e ao ódio público contra os judeus. O ministro reconheceu que em um contexto de liberdades aparentemente em conflito, a colisão deve ser equacionada pela Corte, utilizando do método da ponderação concreta de bens e valores.

Diferentemente dos votos dos demais ministros, Carlos Ayres de Brito e Marco Aurélio Mello concordaram com o deferimento do *H.C.*, fundamentando este entendimento em juízos de sopesamento. Ayres de Brito identificou uma contradição entre os princípios jurídicos da dignidade humana e da liberdade de expressão, em razão da qual aplicou a proporcionalidade, concluindo pela atipicidade da conduta de Ellwanger. Marco Aurélio também utilizou a proporcionalidade, sopesando liberdade de expressão e vedação ao racismo, para dar primazia à liberdade da expressão sob a alegação de que ninguém poderia gozar da verdade mesmo quando veiculadora de ideias preconceituosas.

O voto discordante proferido pelo Ministro Marco Aurélio fez com que a questão da ponderação fosse alçada ao centro do debate *sub judice*. O Ministro partiu da premissa de que a base para a absolvição do réu no juízo de primeiro grau foi à prevalência do direito à liberdade de expressão que é fundamental para a concretização do princípio democrático e para a construção de uma sociedade livre, solidária e plural. O ministro ressaltou também a dimensão social e política da liberdade de expressão, que não pode ser tida unicamente como uma proteção cega e desproporcional da autonomia de ideias do indivíduo, mas deve ser vista sob o ângulo daquele que tem o direito de receber o maior número de informações possível, de ter acesso ao mais amplo conhecimento, a fim de se tornar uma pessoa apta a desenvolver as potencialidades e a cidadania.

O voto do Ministro Marco Aurélio afirmou que, mesmo se admitindo que o direito fundamental de livre manifestação do pensamento seja passível de limitação e de controle quanto ao seu exercício, a análise é complexa e deve ser realizada com a maior cautela possível, baseando-se em provas cabais e conclusivas, ou mesmo em informações e dados da realidade que possam comprovar a assertiva de que, de fato, há perigo advindo do exercício da liberdade de expressão. Para o Ministro Marco Aurélio, a solução da questão posta no *Habeas Corpus* deveria passar necessariamente por um exame objetivo da realidade social brasileira, sob pena de se formar convicção a partir de pressupostos culturais alienígenas, erigindo uma limitação concreta à liberdade de expressão do nosso povo, com base em circunstâncias históricas alheias à nossa realidade.

No sentir do julgador, o livro de Ellwanger, em si, não tem o poder de transformar o pensamento de uma sociedade, mas tem a potencialidade de incentivá-

la a caminhar em um determinado sentido. Neste sentido, o conteúdo ideológico de um livro somente poderá proliferar quando encontrar um ambiente social propício a tanto, pois a obra não viabiliza, por si só, uma alteração de pré-compreensões, mas pode estimular ou acelerar mudanças positivas ou negativas, quando for somada a determinadas condições sociais, políticas, econômicas e culturais. Assim, apenas quando uma comunidade política tenha uma propensão psicológica a abraçar semelhante ideário é que o livro poderá representar perigo de semente de ódio e de práticas discriminatórias.

Para o Ministro Marco Aurélio, a História revela que, em nenhum momento de nosso passado, a sociedade brasileira demonstrou qualquer inclinação a aceitar, de forma ostensiva ou relevante, ideias preconceituosas contra o povo judeu. Ao contrário disso, as mais diferentes formas de divulgação da cultura judaica sempre gozaram de amplo apoio e interesse popular. As instituições judaicas funcionam e são reconhecidas no Brasil como importantes centros de referência (hospitais, sinagogas, centros de cultura e museus). Por isso, o Ministro considera que seria mais defensável restringir a liberdade de expressão, se a questão tratasse de problemas enfrentados no Brasil como a integração do negro, do índio ou do nordestino.

Considerado o princípio da proporcionalidade, o Ministro Marco Aurélio entendeu que a condenação proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul não foi o meio mais adequado, necessário e razoável para desestimular a discriminação e a preservar a dignidade do povo judeu. Após destacar a excepcionalidade da previsão constitucional de imprescritibilidade penal no sistema dos direitos fundamentais, o voto asseverou que a interpretação do inciso XLII, do artigo 5º, da Constituição deveria ser a mais restrita possível, aplicando-se apenas na hipótese de discriminação racial contra o negro, sob pena de se criar um tipo constitucional-penal aberto imprescritível - algo impensável em um sistema democrático de direito.

O Ministro Marco Aurélio argumentou que os direitos fundamentais estão na base da sustentação e da eficácia do princípio democrático, de modo que a liberdade de expressão exerce um papel de extrema relevância nas suas mais variadas facetas - direito de discurso, de opinião, de imprensa, à informação e a proibição da censura. Por meio da liberdade de expressão, ocorre a participação democrática com as mais diferentes e inusitadas opiniões sendo externadas de forma aberta, contrariando a opinião do Estado ou mesmo da maioria da sociedade - o que é definitivo na construção de uma sociedade livre e plural, com diversas correntes de ideias, ideologias, pensamentos e opiniões políticas. Por isso, deve-se atribuir maior peso ou primazia ao princípio da liberdade de expressão em contraponto a dignidade da pessoa humana no sentido em que esta se apresentava no *hard case*.

O voto do Ministro Marco Aurélio lembrou que em inúmeras ocasiões a Suprema Corte Americana optou pela primazia da liberdade de expressão em colisões de direitos fundamentais, mesmo quando resultasse em violação aos valores culturais vigentes - por exemplo, no caso *Miller v. Califórnia* sobre a publicação de pornografia, ou no caso *Fawell v. Hustler Magazine* sobre o desrespeito à imagem de autoridades e pessoas públicas.

O voto de Marco Aurélio destaca que o Estado se revela democrático quando aceita e tolera diferentes expressões do pensamento, especialmente aquelas opiniões que criticam sua estrutura, seu funcionamento e o pensamento majoritário. Nesse

sentido, a tolerância política é imprescindível para regular as relações entre as maiorias e as minorias e para servir de princípio regente das relações entre as ideologias e grupos políticos divergentes. O ministro considera que a proteção ao pensamento minoritário faz da liberdade um típico direito fundamental de defesa cuja essência é ser um espaço imune a restrições impostas pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário. A autonomia do pensamento individual se apresenta como proteção à tirania imposta pelo pensamento politicamente correto.

Ao fazer o exame da exigibilidade ou necessidade, o ministro considerou que a medida escolhida não deve exceder ou extrapolar os limites indispensáveis à conservação do objetivo que pretende alcançar. Deste modo, ele entendeu que no caso Ellwanger existiam outros meios que poderiam igualmente atingir o fim almejado a um custo ou dano menor aos interesses dos cidadãos em geral. Por isso, o ministro julgou que deve ser garantido o direito à liberdade de manifestação do pensamento e preservados os livros, já que a restrição a tal direito não garantirá sequer a conservação da dignidade do povo judeu.

Ao aplicar a proporcionalidade em sentido estrito, o voto de Marco Aurélio entendeu que a prisão de Ellwanger era desproporcional, por um juízo de ponderação da adequação entre meio e fim. Considerando os valores do ordenamento vigente, o Ministro defendeu que não seria razoável restringir determinada manifestação de opinião, ainda que preconceituosa e despropositada, sob o argumento de que tal ideia incitará a prática de violência, se não existem mínimos indícios de que o livro causará tal revolução na sociedade brasileira. O voto questionou também a razoabilidade de se punir o paciente pela edição de livros alheios, responsabilizando-o por ideias que nem sequer lhe pertencem, tendo em vista que há outras maneiras mais fáceis, rápidas e econômicas de a população ter acesso a tais pensamentos, como a internet por exemplo. Pelo exame da proporcionalidade, Marco Aurélio votou por reformar a decisão do Tribunal gaúcho e conceder o *Habeas Corpus*, já que o ministro considerou que não houve a prática do crime de racismo e, conseqüentemente, ocorreu prescrição da pretensão punitiva estatal.

Diferentemente do entendimento do ministro Marco Aurélio, a maioria dos membros da Corte decidiu que no caso Ellwanger ocorreu à caracterização do crime de racismo, por conseguinte a condenação penal foi mantida e o *Habeas Corpus* foi indeferido. Na ponderação entre a liberdade de expressão e a dignidade da pessoa humana os Ministros consideraram o peso de cada princípio constitucional e atribuíram à dignidade humana um valor de fonte nuclear cujo desrespeito impede a fruição de qualquer outro direito fundamental, ainda que seja a liberdade de expressão. Assim, a ponderação deu prevalência à dignidade como um princípio de hierarquia axiológica superior, forte inclusive para afastar a liberdade individual.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente artigo foram analisados o sentido e o funcionamento da máxima da proporcionalidade a partir do estudo do caso Ellwanger que foi julgado pelo STF. Inicialmente, na primeira parte do texto foram apresentadas diferentes perspectivas doutrinárias sobre a proporcionalidade, com ênfase nas ideias que constam na obra de Robert Alexy, autor alemão que, na contemporaneidade, se dedica ao estudo dos conflitos entre direitos fundamentais. Conforme foi consignado, Alexy propõe que na

ponderação entre direitos fundamentais seja questionado se o resultado obtido é proporcional ao meio empregado e à carga coativo-interventiva da medida adotada. Para tanto, deve-se adotar três subprincípios: da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. De acordo com Alexy, os princípios da adequação e necessidade referem-se às possibilidades fáticas da otimização, enquanto o princípio da proporcionalidade em sentido estrito se refere à otimização das possibilidades jurídicas. Assim, quanto maior o grau de não satisfação ou de restrição de um princípio, maior deverá ser a importância em atender ao outro.

A segunda parte do texto analisou o caso Ellwanger, no qual o STF julgou o *Habeas Corpus* proposto por um condenado por crime racial que publicara obras antissemitas. Foram discutidos principalmente os argumentos apontados nos votos do Ministro Gilmar Mendes e do Ministro Marco Aurélio que aplicaram a máxima da proporcionalidade para ponderar entre dois princípios: a dignidade humana e a liberdade de expressão. Apesar de ambos fundamentarem seus votos na teoria de Alexy, os dois Ministros chegaram a conclusões opostas, pois Gilmar deu prevalência à dignidade, enquanto Marco Aurélio privilegiou a liberdade de expressão. A contradição de resultados indica as dificuldades na aplicação prática das ideias que integram a teoria de Alexy, pois, apesar do esforço do autor em criar parâmetros objetivos que balizem as decisões, a valoração subjetiva dos fatos e das normas influencia o julgamento.

Na decisão final do *Habeas Corpus*, o STF admitiu a possibilidade de se limitar a livre manifestação das opiniões quando estas ofenderem a dignidade humana, já que não existe direito absoluto previsto na Constituição. Para maioria dos Ministros do STF, o intuito artigo 5º, XLII, da Constituição Federal é criminalizar e punir qualquer tipo de preconceito direcionado a um grupo de pessoas devido à sua origem, crenças ou outro aspecto que o diferenciasse dos demais. Logo, a divulgação de ideias antissemitas configurou um delito racial, e um verdadeiro e repugnante discurso de ódio, razão pela qual, no caso Ellwanger prevaleceu à dignidade humana em detrimento da liberdade de expressão, de acordo com a orientação proposta pelo voto do Ministro Gilmar Mendes. Portanto, é possível concluir que, apesar da dificuldade de concretização da teoria da ponderação de Alexy, o consenso construído no STF aplicou a máxima da proporcionalidade para definir que a dignidade humana figura como limite da liberdade de expressão das opiniões, no caso Ellwanger.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997a.

\_\_\_\_\_. *El concepto y La validez Del Derecho*. Traducción de Jorge M. Senã.2. Ed. Barcelona: Gedisa, 1997b.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad.: Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. *Direitos Fundamentais Sociais e Proporcionalidade. Dignidade Humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Organizadores: Robert Alexy, Narciso Leandro Xavier Baez, Rogério Luiz Nery da Silveira. Florianópolis: Qualis, 2015.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Direito Constitucional Tributário e "due process of law"*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

Supremo Tribunal Federal. HC 82.424, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Relator (a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Julgado em 17/09/2003, DJ 19-03-2004

## EXCLUSÃO E GÊNERO NOS DOCUMENTOS JURÍDICOS DA BAIXADA FLUMINENSE

Anna Beatriz Esser dos Santos<sup>1</sup>

Nathália Lengruber Abdala<sup>2</sup>

Thais Azevedo Marins<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este texto é resultado do projeto de pesquisa vinculado ao Centro de Pesquisas em Direito (CePeDir) da Universidade Iguazu. Conta, atualmente, com a participação de graduandos do curso de Direito. Esta pesquisa objetiva analisar as construções sobre a imagem da mulher cis e trans nos documentos jurídicos no município de Nova Iguazu. Intencionamos verificar como as construções discursivas sobre esses sujeitos os enquadrarão e em quais estereótipos de gênero estarão inseridos.

**Palavras-chave:** Gênero; Direito; mulheres trans.

### INTRODUÇÃO

Este texto trata sobre as construções de gênero nos documentos jurídicos na Baixada Fluminense, para problematizar a forma como são verificadas as noções e imagens do que é ser mulher cis e trans nesses materiais.

Este estudo se justifica pela urgência em se debater construções e estereótipos de gênero. No mundo, um em cada cinco dias de falta ao trabalho é decorrente de violência sofrida por mulheres em suas casas; a cada cinco anos a mulher perde um ano de vida saudável se ela sofre violência doméstica; o estupro e a violência doméstica são causas significativas de incapacidade e morte de mulheres em idade produtiva, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Na América Latina e Caribe, a violência doméstica atinge entre 25% a 50% das mulheres; uma mulher que sofre violência doméstica em geral ganha menos do que aquela que não é vítima dessa violência; a violência doméstica compromete 14,6% do Produto Interno Bruto (PIB) da região, cerca US\$ 170 bilhões. No Brasil: 70% dos crimes contra a mulher acontecem dentro de casa e o agressor é o próprio marido ou companheiro; a violência doméstica custa ao país 10,5% do seu PIB (REDE SAÚDE).

Apesar dos índices mencionados, Heleieth Saffiot afirma que há uma verdadeira "*conspiração do silêncio*" (SAFFIOTI, 1995) que cerca essa violência e impede que dados quantitativos e qualitativos possam melhor revelar a magnitude desse fenômeno. Considerado uma espécie de "*território fora do alcance da lei*" (LINHARES, 1998) conforme afirma a advogada Leila Linhares, da CEPIA – Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação, Ação, a família, muitas vezes, constitui-se em espaço de arbítrio e violência, dentre outros fatores, devido à cumplicidade e indiferença social em relação ao que ocorre no universo "privado" do lar, encontrando, "assim, uma *condescendência social que obstaculiza sua denúncia e cria as bases da sua impunidade*" (LINHARES, 1998). É necessário romper com o silêncio que a cerca.

Nesse sentido, a *Conferência Mundial dos Direitos Humanos*, da ONU (Organizações das Nações Unidas), realizada em Viena, Áustria, junho de 1993, no

---

<sup>1</sup> Doutora em História Comparada pela UFRJ. Professora da Universidade Iguazu – UNIG.

<sup>2</sup> Graduanda de Direito da Universidade Iguazu – UNIG.

<sup>3</sup> Graduanda de Direito da Universidade Iguazu – UNIG.



artigo 18 de sua Declaração, reconheceu, expressamente, pela primeira vez, que “os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integrante e indivisível dos direitos humanos universais”, e que a violência de gênero é incompatível com a dignidade e o valor da pessoa humana (ONU, 1993).

O relatório da *IV Conferência Mundial da Mulher*, da ONU, Beijing, China, 1995, afirma: *a violência contra a mulher constitui obstáculo a que se alcancem os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz; que viola e prejudica ou anula o desfrute por parte dela dos direitos humanos e das liberdades fundamentais*. A Plataforma de Ação de Beijing recomenda, ainda, em seu parágrafo 124, que os governos devem, dentre outras medidas, proceder: à adoção, aplicação, revisão e análise de leis pertinentes, a fim de assegurar sua eficácia, para eliminar a violência contra a mulher e; ao investimento na formação de pessoal judicial, legal, médico, social, educacional, de polícia e serviços de imigração, com o fim de evitar os abusos de poder conducentes à violência contra a mulher, e sensibilizar tais pessoas quanto à natureza dos atos e ameaças de violência baseadas na diferença de gênero, de forma a assegurar tratamento justo às vítimas de violência (CNDM, 1995).

## **OBJETIVOS**

Como objetivos desta pesquisa temos: analisar as construções de gênero que legitimam os documentos jurídicos na Baixada Fluminense; debater estereótipos de gênero inscritos na sociedade contemporânea; problematizar a forma como são construídas as imagens sobre a mulher negra e a mulher trans nas decisões judiciais; comparar as garantias legais previstas da legislação sobre o tema com a jurisprudência produzida na Baixada Fluminense.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A temática desse estudo se voltou às questões de gênero e sexualidade, compreendendo os efeitos dos diferentes processos socioculturais que classificam e posicionam os sujeitos diferentemente segundo esses critérios. É importante salientar que estamos tomando o conceito de gênero na intersecção com outros marcadores como sexualidade, classe, raça. Segundo Scott (SCOTT, 1995), gênero aparece como objeto de estudo na tentativa de rejeitar o determinismo biológico que o termo sexo carregava e é constitutivo das relações sociais, pois se baseia na diferença entre os sexos, uma das primeiras formas de significação das relações de poder.

Entretanto, a distinção sexo-gênero e a própria categoria sexual parecem pressupor uma generalização do “corpo” que preexiste à aquisição de seu significado sexuado. Colocamos em questão também a matriz heteronormativa que produz gênero no formato binário: masculino x feminino. Existem, portanto, estratégias que excluem e classificam as diferenças entre sexo, gênero e sexualidade na cultura como anterior ao discurso (BUTLER, 2003). Do ponto de vista teórico e social, estamos diante de um amplo debate sobre as questões de gênero, no sentido de desnaturalizar as categorias fixas de homem e mulher.

Para esta pesquisa, é necessário refletir sobre o conceito de judicialização das relações sociais. Essa noção é entendida como o ato de reivindicar das instâncias jurídicas a legitimidade das relações cotidianas e designa tanto os processos que se visibilizam através da ampliação da ação do Estado e do Poder Judiciário como instâncias de resolução de conflitos e garantia de direitos (WERNECKVIANNA, 1999).

As situações que envolvem a judicialização da vida não estão circunscritas somente ao campo do Direito, estão dispersas em diversas práticas com o objetivo de regulamentar e controlar as relações da sociedade, aumentando as atribuições do âmbito jurídico e articulando-se com outras instituições sociais. Com a judicialização da vida colocamos alguns problemas que anteriormente eram resolvidos de forma privada nas relações com outras instituições, entretanto, isso não significa que sejam resolvidos de forma coletiva ou social, porque permanecem na lógica individual e culpabilizante, não promovendo a autonomia e a alteridade das relações sociais, o que possibilitaria a emergência de novos modos de viver que escapam ao que é imposto pelo ordenamento legal.

A Constituição Federal brasileira, de 1988, é o marco jurídico-político da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país (PIOVESAN, 1998, p. 34). Na ordem jurídica nacional, o princípio constitucional da igualdade entre homens e mulheres está contemplado no art. 5º, I, que trata dos direitos e garantias fundamentais, e também no âmbito das relações domésticas e intrafamiliares, trazendo consequências no plano da legislação infraconstitucional, em especial no campo do direito de família e penal. O art. 226, § 5º da Constituição estabelece que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”, cuja consequência foi o “esvaziamento do poder marital, a capacidade plena da esposa, e a troca da comunhão universal pela parcial como regime legal de bens no casamento” (CABRAL, 2008, p.53).

Evidencie-se ainda o Art. 7º, XXX da Constituição Federal de 1988, que foi regulamentado pela Lei 9.029, de 13 de abril de 1995, e trata da

proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo ou estado civil. (...) proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho (PIOVESAN, 2011, p.61).

Nesse sentido, menciona-se o Art. 226, § 8º da CF/88, cuja relevância é incontestável: “Art. 226 - A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. § 8º - O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”, corroborando com a noção que “as legislações têm avançado com o objetivo de valorizar e resguardar a mulher, seja nas áreas do direito do trabalho, da família, previdenciário, dentre outras” (CABRAL, 2008, p.63).

Em relação ao tema da violência, a principal conquista das mulheres no Brasil está consignada no artigo 226, § 8º da Constituição, o qual dispõe: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. A Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha que, no Brasil, é um dos dispositivos mais importantes na visibilização e enfrentamento da violência contra mulher, seguida da Lei nº 13.104/2015, que coloca o feminicídio no rol de crimes hediondos.

Nesse contexto essa pesquisa se fundamenta em debates acadêmicos que, apesar de prezarem pelas desconstruções das categorias fixas de homem e mulher

(BUTLER, 2014), mostram a legitimidade de visibilizar o quanto os sujeitos associados à categoria mulher sofrem diversas construções imagéticas que incidem em como são percebidas, descritas e representadas no espaço jurídico.

## **METODOLOGIA**

A busca dos materiais está sendo realizada, inicialmente, em decisões mais recentes, a partir de 2015. A pesquisa será feita com o auxílio dos documentos digitalizados nas bases de jurisprudência do Sistema de Automação da Justiça, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça e da investigação presencial à base de arquivos do Fórum de Nova Iguaçu, e do ESAJUR da Universidade Iguaçu.

Tendo em vista que buscamos compreender como as questões de gênero aparecem nas decisões judiciais em Nova Iguaçu, apoiamos as análises nas ferramentas teóricas propostas por Michel Foucault. Para Foucault, o discurso não trata apenas de uma fala ou escrita, mas do modo como o que está dito estabelece relações de poder e de saber. Nesse sentido, o mesmo vai mostrar a ligação do discurso com as questões de desejo e poder. O discurso “não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 2005, p.148).

Esta perspectiva se afiniza à metodologia de Análise de Discurso (AD), uma vertente da linguística que se ocupa em estudar o discurso e como tal, evidencia a relação entre língua, discurso e ideologia, tendo como expoente no Brasil, Eni Orlandi:

Partindo da ideia de que a materialidade específica da ideologia é o discurso e a materialidade específica do discurso é a língua, trabalha a relação língua-discurso-ideologia. Essa relação se complementa com o fato de que, como diz Pêcheux (1975), não há discurso sem sujeito e não há sujeito sem ideologia: o indivíduo é interpelado em sujeito pela ideologia e é assim que a língua faz sentido (ORLANDI, 1999, p. 17).

Isto quer dizer que ao lançar mão dos elementos constitutivos do delineamento teórico que balizarão suas análises, o analista do discurso estará ao mesmo tempo alçando os dispositivos metodológicos. É o objeto (corpus) e os efeitos de sentido que vão impondo a teoria a ser trabalhada, pois em AD, teoria e metodologia caminham juntas, lado a lado, uma dando suporte a outra, não podendo separá-las.

Desse modo, os estudos nessa linha de pesquisa possuem sempre um caráter qualitativo-interpretativista, que estuda o objeto de investigação em seu contexto natural na tentativa de dar sentido aos fenômenos levando em conta os significados que as pessoas lhe atribuem.

Com essa ferramenta metodológica, buscamos evidenciar a formação dos saberes – compreendendo a história como algo que não é linear, homogêneo e contínuo e identificamos enunciados – tendo como horizonte os discursos aos quais se filiam. Não buscamos a origem dos enunciados, nem uma linearidade dos discursos, a análise aqui empreendida segue o caminho daquilo que foi dito e nas condições que tornaram possíveis sua emergência.

Um conjunto de ditos da prática jurídica, o arquivo faz aparecerem às regras de uma prática que “permite aos enunciados subsistirem e, ao mesmo tempo, se

modificarem regularmente. É o sistema geral da formação e da transformação dos enunciados” (FOUCAULT, 2005, p.148). Sendo assim, buscamos compreender a funcionalidade dos discursos que produzem mulheres nos materiais jurídicos, analisando-os como um arquivo, descrevendo seus contornos, contrastes, ditos e não ditos.

## RESULTADOS

Na primeira parte da pesquisa, desenvolvida ao longo do 2º semestre de 2018, os alunos se dividiram em dois grupos, que analisaram respectivamente, um caso de violência doméstica e ao direito da população trans ao registro civil.

Os alunos Cristiane Oliveira da Silva, Lucas da Costa Oliveira e Yan Philippe Louredo de Moura selecionaram um caso específico, a partir da análise um documento pesquisado na Vara de Execuções Penais que versa sobre um homicídio de Elizabeth Duhau Rego, 37 anos, professora, morta em sua casa, no bairro de Recanto dos Eucaliptos, Miguel Pereira, região Centro-Sul do Estado do Rio de Janeiro, pelo seu ex-marido, João Inácio dos Santos Neto no ano de 2008. A motivação do crime permeou questões de crença religiosa, onde o assassino seria um “escolhido para ir ao reino de Deus”, no entanto já havia sido expulso pela violência contra sua mulher em sua Igreja, o que resultou no mesmo em afirmar que os membros haviam se desviado e propagavam uma falsa fé. A ex-esposa foi a vítima escolhida, sendo morta sem chance de defesa e tendo sofrido durante o processo da execução. João Inácio mostrou convicção de que seus atos não foram errados, pois tempo depois enviou cartas para a Vara de Execuções Penais (VEP) nos anos de 2015 e 2016, solicitando uma revisão de seu caso, negando quaisquer problemas mentais e tentando embasar seus atos com preceitos de sua religião, já que ele é Testemunha de Jeová. Para a análise dos documentos, o fator religioso foi importante para verificarmos como o discurso do autor do crime se desenvolve e como é utilizado como forma de justificativa do ato. Outro ponto marcante é a invisibilidade da figura da esposa em sua carta de defesa.

As alunas Nathália Lengruber Abdala e Thais Azevedo Marins enfocaram em como a Lei 13484/17 facilita a mudança do registro civil e do sexo nos documentos oficiais, tendendo a uma rapidez para a inserção social dessas pessoas. Nesse caso, o pedido poderá ser realizado por meio do ofício do Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), essa troca ocorrerá nos cartórios de registro de nascimento ou em outro cartório com requerimento encaminhado ao cartório de origem.

Para as pessoas transgêneros que não possuem condições financeiras, existe a possibilidade da gratuidade do serviço a partir da comprovação de baixa renda, após preenchido o requerimento de uma declaração diretamente no cartório, sem que haja a necessidade de recorrer a outro órgão público (defensoria pública)

Acrescentamos nesta análise o provimento n.73/18 do Conselho Nacional de Justiça que definiu que as alterações poderão ser feitas em qualquer cartório sem a necessidade de um advogado ou defensor público e sem a obrigatoriedade da cirurgia de mudança de sexo ou de decisão judicial. Verificamos que esta lei se faz essencial para a inclusão das pessoas trans na sociedade civil. Pois através dela, recupera-se a dignidade, fazendo com que o indivíduo possa transitar de maneira lícita e cômoda no território nacional. Contudo, a população trans ainda enfrenta grandes dificuldades na retificação do registro civil em cartório, em detrimento da falta de aprovação nos cartórios.

Para a 2ª parte da pesquisa, os graduandos continuarão pela busca de documentos oficiais em bases de jurisprudências, mas também irão distribuir entrevistas quantitativas sobre a percepção da população trans sobre o acesso a justiça. Continuaremos com o propósito de analisar os enunciados que constroem relações de gênero em documentos jurídicos em sujeitos excluídos, em especial a mulher cis e trans e seu papel nos julgados, verificando as relações de poder e ideologia que os discursos construídos carregam, problematizando as demandas feitas ao judiciário a partir dos conceitos de judicialização da vida e de processos de subjetivação, compreendendo a forma como as questões de gênero são construídas nos documentos da jurisprudência iguaçuana. Buscaremos investigar como estes sujeitos são representados, através de enunciados que sustentam relações de poder específicas.

Entendemos que os corpos carregam um discurso, portanto, o que é visto como adequado ou não na sexualidade feminina são formas de normatividade, vinculadas à matriz heterossexual. Concordamos com Butler que o sujeito é aquele que presume ser a pressuposição no agenciamento e, ao mesmo tempo, permanece submetido a uma série de regras que o precedem, sendo assim, o mecanismo que regula o gênero é ele mesmo generificado, é o aparato pelo qual a produção e a normalização do masculino e do feminino se manifestam junto com as formas intersticiais, hormonais, cromossômicas, físicas e performativas que o gênero assume (BUTLER, 2014, p. 253).

Partimos do pressuposto que a formação discursiva é composta pelo poder jurídico, científico e por uma racionalidade binária que concebe a partir de dois indicadores: o de vítima e o de agressor. As estratégias de ordenamento e normalização do sujeito pelo Direito incidem sobre a configuração do que se convencionou denominar de violência contra mulher, que para além de punir os desvios e irregularidades, corrige a anormalidade e ajusta as potencialidades.

Os materiais jurídicos a serem analisados reforçariam a noção de homem e mulher construída historicamente pelo discurso machista, patriarcal e também afirmada pelos diversos campos de saber. Contestamos, assim, a noção da justiça como cega que decide sob o rigor da lei, pois o que se pensa hoje a respeito da violência contra mulher e as verdades produzidas a seu respeito pelos campos de saberes são produtos das relações de poder que estão movendo esses campos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUTLER, J. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BUTLER, J. Regulações de gênero. *Cadernos pagu*, n.42, p. 249-274, 2014.

CABRAL, MK. *Manual de direitos da mulher*. São Paulo: Mundi, 2008.

CNDM. Beijing 1995 – O século XXI começa na IV Conferência Mundial da Mulher. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 1995.

encarte.html/, acesso em 21 de abril de 2018.

FOUCAULT, M. *A Arqueologia do Saber*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

FOUCAULT, M. A ordem do discurso: Aula Inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Loyola, 2006

LINHARES, L. Uma vida sem violência é um direito nosso. MJ/SNDH e ONU, 1998.

ONU. Declaração e Programa de ação de Viena. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena 14-25 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>, acesso em 10 de abril de 2018.

ORLANDI, EP; GUIMARÃES, E; TARALLO, F. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas, SP: Pontes, 1999.

PIOVESAN, F. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

PIOVESAN, F. Direitos humanos, civis e políticos: a conquista da cidadania feminina. In: BARSTED, LL; PITANGUY, J (Org). *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003–2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. Protocolo: considerações e orientações para atendimento à mulher em situação de violência na rede pública de saúde. Disponível em: <http://www.redesaude.org.br/jornal/html/jr19->

SAFFIOTI, H; ALMEIDA, S. *Violência de Gênero - Poder e Impotência*. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*. 20(2), p. 71-99, 1995.

WERNECKVIANNA, L. A judicialização das relações sociais. In: WERNECKVIANNA, L. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

## DIREITO À SAÚDE PARA O DEFICIENTE FÍSICO: UM ESTUDO SOBRE A BEXIGA NEUROGÊNICA – ANÁLISE PARCIAL

Rodrigo Bandeira Marra<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

O presente projeto tem por escopo apresentar uma análise da atual situação do atendimento aos deficientes físicos residentes no município de Nova Iguaçu na Baixada fluminense, na rede pública hospitalar, com necessidade de realização de cirurgia de bexiga neurogênica. O estudo é fruto da parceria entre a Universidade Iguaçu (UNIG) e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do estado do Rio de Janeiro (FAPERJ)<sup>2</sup> através da temática: “Direito, desenvolvimento e sustentabilidade: a formação crítica reflexiva dos alunos do curso de Direito da UNIG a partir do estudo jurídico - sócio econômico da sociedade de Nova Iguaçu”. Diante do tema exposto é mister pautarmos o estudo pela possibilidade de pensarmos o homem não só como cumpridor de seus deveres, mas fundamentalmente ávido na busca constante por seus Direitos e respeitando o próximo de maneira ética sem distinção de qualquer natureza.

O princípio da publicidade positivado em nossa carta magna, bradado aqui e alhures serve de impulso para a pesquisa, pois quando divulgamos os Direitos, divulgamos aquilo que todos deveriam ter conhecimento se quisermos uma sociedade dita justa.

### OBJETIVOS

Garantir o acesso, de forma gratuita, ao Direito de intervenção médica aos deficientes físicos que necessitam de tratamento para a bexiga neurogênica dando celeridade aos atendimentos para os cadeirantes iguaçuanos.

Expor publicamente as necessidades dos cadeirantes no que tange à questão da bexiga neurogênica e transmitir informações para a população.

### METODOLOGIA

Legalmente, partindo do que está positivado no artigo 196 da CRFB/88, a Convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência, a Lei 8080/90, Portaria nº 1.294, de 25 de maio de 2017 e os decretos: 186/2008 e 6949/2009 busca-se o atendimento adequado e célere para cadeirantes que necessitam de intervenção

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Especialista em Educação Inclusiva pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) com extensão em Docência do Ensino Superior (UCAM). Graduado em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor do curso de Direito da Universidade Iguaçu (UNIG) e coordenador da Pós-graduação em Criminologia e Segurança Pública (UNIG). E-mail: filosofia111@yahoo.com.br – Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6166789264590652>

<sup>2</sup> Agência de fomento à ciência, à tecnologia e à inovação do Estado do Rio de Janeiro. Vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, a agência visa estimular atividades nas áreas científica e tecnológica e apoiar de maneira ampla projetos e programas de instituições acadêmicas e de pesquisa sediadas no Estado do Rio de Janeiro. Isso é feito por meio de concessão de bolsas e auxílios a pesquisadores e instituições.

cirúrgica para amenizar os problemas ocasionados pela denominada bexiga neurogênica. Levantamento de dados junto à prefeitura de Nova Iguaçu sobre indivíduos que necessitam de intervenção médica para tratamento de bexiga neurogênica. Promover eventos, palestras, ações sociais e atividades para a apresentação e explicação para a sociedade sobre o problema e a situação do acesso ao tratamento.

## **ABORDAGEM TEÓRICA**

O projeto iniciado em agosto do ano de 2018 e com término previsto para agosto do corrente ano chega a sua metade com levantamento de dados sobre o atendimento em rede pública de saúde para a intervenção cirúrgica de bexiga neurogênica em cadeirantes com tal necessidade e projetando ações de informação, mobilização e celeridade sobre tal atendimento. Como referendado por resumo expandido publicado na revista de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas da Universidade Iguaçu em seu segundo volume é importante se conhecer o que é a bexiga neurogênica:

A bexiga neurogênica é uma incapacidade de controlar o ato de urinar devido a uma disfunção na bexiga ou esfíncter urinário em virtude de doença do sistema nervoso central ou nervos periféricos envolvidos no controle da micção impedindo o funcionamento correto dos músculos da região. Paraplégicos e tetraplégicos costumam sofrer deste mal e acabam ficando com uma bexiga flácida, sem controle urinário sofrendo com a hiperatividade da bexiga (quando o indivíduo não consegue reter a urina de maneira adequada) ou hipoatividade (quando o indivíduo tem dificuldade em excretar a urina). Em muitos casos de hiperatividade o paciente acaba tendo que fazer uso de fraldas geriátricas para poder ter uma vida social mais ativa e nos casos de hipoatividade a urina residual pode causar grandes problemas como cálculo e infecções. (Marra & Marra, 2018)

O primeiro passo da pesquisa foi a busca por instituições que realizam o procedimento. A primeira percepção foi um tanto desoladora, pouca ou nenhuma informação é encontrada em meios virtuais, sendo assim o deslocamento a hospitais foi e continua sendo necessário para a informação adequada. Apenas uma unidade pública conseguiu superar a crise econômica do país (motivo alegado por diversas instituições que outrora faziam e deixaram de fazer o procedimento cirúrgico de bexiga neurogênica por falta de repasse de verbas pelo Sistema Único de Saúde - SUS) e continua atendendo, adequadamente, tanto no tratamento ambulatorial quanto no cirúrgico na região do Rio e do Grande Rio, a saber: Hospital Pedro Ernesto<sup>3</sup> (hospital da Universidade do Estado do Rio de Janeiro) que fica situado no bairro de Vila Isabel na capital fluminense.

---

<sup>3</sup> Boulevard 28 de Setembro, 77 - Vila Isabel, Rio de Janeiro - RJ, 20551-030 (em torno de 40 km do centro de Nova Iguaçu).



O deslocamento da baixada fluminense até o bairro de Vila Isabel na zona norte do Rio de Janeiro é feito em transporte público, de maneira mais rápida com o modal trem, porém a falta de elevadores<sup>4</sup> e o desnível entre a plataforma e o trem dificultam o acesso do cadeirante. Outro meio de transporte, porém mais demorado e por conseguinte mais cansativo é o ônibus que também apresenta escassez de veículos adaptados e com acesso aos cadeirantes. Para não cadeirantes a distância da baixada fluminense para a capital é motivo, muitas das vezes, de questionamento sobre a necessidade do deslocamento; para o cadeirante a situação é ainda mais complexa, porém para aqueles cadeirantes que necessitam do tratamento e não possuem condições financeiras de buscar a rede privada, necessariamente, terão que fazer o percurso supracitado por diversas vezes, desde o atendimento ambulatorial, passando pela cirurgia e pelo pós-cirúrgico. Ressalta-se aqui que por ser o único local de pleno atendimento, no Rio de Janeiro, para a questão da bexiga neurogênica e em se tratando da quantidade de pessoas necessitadas de tratamento a marcação de consultas bem como a marcação da cirurgia, acaba levando um tempo maior do que o desejado para que todo o tratamento e procedimento sejam realizados. Fato este que pode até colocar a vida do paciente em risco.

## **CONCLUSÃO**

Muito se fala em acessibilidade ao deficiente físico em relação à sua movimentação pelas ruas de nossas cidades, porém poucos se lembram das dificuldades ocasionadas em virtude da sua condição de deficiente no que tange às áreas do corpo que, não necessariamente, estão ligadas diretamente a locomoção. A mobilidade é importante, mas sem saúde não há a possibilidade de mobilidade.

É comum percebemos, quando conversamos com pessoas que não necessitam de qualquer suporte, seja ele físico, médico, econômico ou social de qualquer sorte ou que não tenha amigos ou parentes com necessidades especiais, certa rejeição à temática, porém um dos objetivos deste laborioso projeto é fornecer um “grito”, não dos excluídos, mas sim dos incluídos e incutir nas articulações auriculares de todo cidadão que, apesar do mesmo não passar pelo problema, o problema passa pela sociedade em que ele está inserido e a partir daí, se percebendo dentro de um mesmo conjunto, fazer algo para ajudar o próximo sob qualquer condição. A cidadania deve ser verificada sem qualquer tipo de preconceito e/ou discriminação; somos humanos e nos humanizamos uns com os outros não havendo o mais humano nem o menos humano.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

<sup>4</sup> A Lei Estadual de Acessibilidade (Lei 7.601/17) garante a instalação e o pleno funcionamento de elevadores para deficientes em todas as estações de trem, porém, no caso do Rio de Janeiro, verifica-se que os mesmos são encontrados apenas em estações nas proximidades de locais em que ocorreram eventos relacionados aos jogos olímpicos do ano de 2016.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília- DF: Centro gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_, **LEI 8.080/1990**. Brasília- DF: Centro gráfico, 1990.

\_\_\_\_\_, **Portaria nº 1.294/2017**. Brasília- DF: Centro gráfico, 2017.

\_\_\_\_\_, **Convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência**. 5 ed. Brasília- DF: Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos direitos da Pessoa com Deficiência, Centro gráfico, 2014.

HRYNIEWICZ, Severo. **Para filosofar hoje**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

<http://www.faperj.br/>, acessado em: 02.01.2019.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARRA, R.B. & MARRA, C.S. da H. **Direito à saúde para o deficiente físico: um estudo sobre a bexiga neurogênica**. In: Revista de Ciências jurídicas e sociais aplicadas da Universidade Iguazu, vol. 2 n.1. Nova Iguazu: UNIG, 2019.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIO DE JANEIRO, **LEI 7601/17**. Rio de Janeiro – RJ: ALERJ: Centro gráfico, 2017.

## EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA UNIVERSIDADE: FORMANDO MULTIPLICADORES DE AÇÕES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL COMO EXERCÍCIO DE CIDADANIA

Eliane Ferreira de Souza Ribeiro<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo apresenta parte dos resultados obtidos na pesquisa que está sendo desenvolvida no Centro de Pesquisas em Direito (CEPEDIR), da Universidade Iguazu, fomentado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). A pesquisa em tela, de cunho qualitativo e quantitativo, tem como objetivo propor discussões e formas de se promover a educação ambiental no curso de graduação em Direito da Universidade Iguazu visando à formatação de um programa de extensão universitária a ser efetivado na própria Instituição e em colégios do entorno promovendo a adoção de medidas que minimize impactos ambientais na comunidade acadêmica e vizinha à instituição. Os cursos de graduação em Direito também devem estar envolvidos na temática, não somente para cumprir a legislação afeta ao tema, mas também para cumprir a função de formar pessoas capazes de exercerem suas cidadanias. Nessa seara, é incontestável a importância das instituições de ensino superior desenvolver projetos de Educação Ambiental que propiciem a sensibilização e a conscientização da comunidade acadêmica e do seu entorno atuando como verdadeiro instrumento para se alcançar uma sociedade sustentável.

**Palavras-chave:** Educação ambiental. Graduação em Direito. Cidadania. Responsabilidade socioambiental.

### INTRODUÇÃO

A problemática e as preocupações com as questões ambientais são bastante antigas, mas, com o passar do tempo, houve uma intensificação dessa crise ambiental, exemplificadas pelas mudanças climáticas, os desastres ambientais, os níveis preocupantes de poluição atmosférica, do solo e da água, bem como nos oceanos com plásticos, chuva ácida, perda da biodiversidade e o risco de esgotamento dos recursos não renováveis ao redor do mundo. Assim, começaram a ocorrer as discussões em nível internacional e diversos países passaram a legislar acerca dessa problemática com o intuito de preservação e conservação ambiental.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, trouxe no seu Artigo 225 a proteção ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental e apresentou as incumbências do Poder Público para se dar efetividade a tal direito, dentre elas, a promoção da Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, as instituições de ensino passam a ser centros de possibilidades de formação de cidadãos conscientes em questões ambientais. A partir daí várias normas jurídicas passaram a regular a matéria, tendo como

---

<sup>1</sup> Servidora pública do RJ na área de segurança pública, bacharel em Direito pela Universidade Iguazu (2008), possui graduação em Educação Física pela Universidade Gama Filho (1994) e graduação em Psicologia pela Universidade Santa Úrsula (1988). Atualmente é professor da UNIG, ministrando aulas no curso de Direito e de Educação Física.

marco a Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a Educação Ambiental, instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental. Perante as premissas estabelecidas por essa lei, é importante reconhecer que nas Instituições de Ensino Superior (IES) estão os futuros cidadãos conscientes e formadores de opinião e, por isso, são consideradas como locais apropriados para levantamento de questões ambientais que promovam o uso sustentável dos recursos naturais e a redução de impactos ambientais. Os cursos de educação superior se apresentam como lugares bastante convenientes para formar cidadãos aptos a atuarem como multiplicadores de ações que visem à conservação ambiental. Nesse cenário de Educação Ambiental dentro das universidades como condutora de um desenvolvimento de consciência de conservação do meio ambiente, numa perspectiva de direito fundamental, cuja cidadania participativa torna-se elemento imprescindível, o curso de Direito passa a ocupar um importante lugar nesse contexto.

Vislumbrando esse cenário, o presente trabalho apresenta parte dos resultados obtidos na pesquisa que está sendo desenvolvida no Centro de Pesquisas em Direito (CEPEDIR), da Universidade Iguazu, fomentado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). A pesquisa em tela tem como objetivo propor discussões e formas de se promover a educação ambiental no curso de graduação em Direito da Universidade Iguazu visando à formatação de um programa de extensão universitária a ser efetivado na própria IES e em colégios do entorno promovendo a adoção de medidas que minimize impactos ambientais na comunidade acadêmica e vizinha à instituição.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

Buscando investigar formas de inclusão da Educação Ambiental nos cursos de graduação em Direito da UNIG, estão sendo percorridos dois caminhos na pesquisa científica: uma pesquisa qualitativa e uma pesquisa quantitativa.

Para a construção da contextualização teórica e do documento que propõe o programa de extensão universitária visando à implementação da Educação Ambiental nos cursos de Direito, a pesquisa tem viés qualitativo, buscando a revisão da literatura existente sobre o tema Educação Ambiental e uma análise documental na legislação pertinente com o escopo de fundamentar cientificamente o estudo. A revisão de literatura está sendo realizada nas seguintes bases de dados: Google e Google Acadêmico, sendo coletadas informações em artigos científicos, livros, dissertações de mestrado, manuais e cartilhas sobre Educação Ambiental. Nas buscas pelos documentos foram usadas as seguintes palavras-chave: educação ambiental, direito e meio ambiente, cidadania ambiental, transversalidade, interdisciplinaridade e sustentabilidade. A coleta da legislação pertinente ao estudo foi realizada nos sites do Planalto Federal ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); Ministério da Educação – MEC ([portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)); Ministério do Meio Ambiente ([www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)); e Organizações das Nações Unidas no Brasil – ONUBR ([nacoesunidas.org](http://nacoesunidas.org)).

Por outro lado, com o intuito de se obter um diagnóstico sobre a sensibilização e a conscientização dos discentes do curso de Direito da UNIG acerca das questões ambientais, está sendo elaborado um questionário sobre práticas cotidianas que levam à conservação ou a degradação ambiental. Serão aplicados 30 questionários em oito turmas do 1º, 5º e 10º períodos. Esses períodos foram selecionados por representarem o

início, o meio e o final da graduação. A partir desses resultados, serão planejados e executados os projetos de Educação Ambiental no curso, almejando ainda a utilização em atividades de extensão universitária nos colégios do entorno da IES.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

No que tange aos resultados, é importante salientar que a pesquisa ainda está sendo desenvolvida e os dados ainda serão coletados e analisados. No entanto, é possível a apresentação de discussão acerca da importância da Educação Ambiental no ensino superior com ênfase nos cursos de graduação em Direito.

O marco da inserção do tema ambiental no processo educativo foi a Lei de nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). A lei trata expressamente da Educação Ambiental como um dos princípios para se atingir os objetivos da referida política.

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

[...]

**X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (grifo nosso) (BRASIL, 1981).**

Na seara constitucional é importante mencionar que o meio ambiente tem status de direito fundamental uma vez que está no rol do Art. 5º, no inciso LXXIII, que dispõe sobre a ação popular para anular ato lesivo ao meio ambiente, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

Em que pese não ser objetivo do presente estudo discorrer sobre a legislação ambiental de forma ampla, é imprescindível mencionar que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e seu marco na proteção ambiental, surgiram diversas normas jurídicas em nosso ordenamento pátrio. Importante citar: a Lei nº 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos); a Lei 9605/98 (Crimes Ambientais); a Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e a Lei Federal nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal), além de diversas resoluções do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA) versando sobre licenciamento ambiental e sistema de tratamento de resíduos, dentre outras.

Mais tarde, durante a realização no Brasil da Conferência Rio-92, com a participação do Ministério da Educação e Cultura, foi elaborada a Carta Brasileira para Educação Ambiental. Esta carta “reconhecia a Educação Ambiental como importante meio para viabilizar a sustentabilidade como estratégia de sobrevivência e melhoria da qualidade de vida humana no planeta” (ProNEA, 2014).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9394/96, que não dispõe sobre a Educação Ambiental de forma expressa, mas seus dispositivos devem servir como norte para as ações já que o contexto da Educação Ambiental é educacional. Além disso, a norma propõe que na formação básica deve haver a busca pela compreensão do ambiente natural e social, na educação superior deve ser desenvolvido o entendimento do ser humano e do meio em que vive e que a educação tem como uma de suas finalidades a preparação para o exercício da cidadania (BRASIL, 1996).

O ano de 1997 foi marcado pela elaboração de dois documentos importantes. O primeiro foi a “Carta de Brasília para a Educação Ambiental”, tratando da Educação Ambiental em vários eixos temáticos. O segundo se refere aos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, criados após anos de debate para dar suporte às escolas de Ensino Fundamental quanto à confecção de seus projetos pedagógicos. Os PCNs trouxeram a inserção dos temas transversais: “meio ambiente, ética, pluralidade cultural, orientação sexual, trabalho e consumo, com possibilidade de as escolas e/ou comunidades elegerem outros de importância relevante para sua realidade” (ProNEA, 2014).

A trajetória legal da Educação Ambiental no nosso país somente culminou no final do século XX, com o advento da Lei nº 9795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a Educação Ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), tornando a EA obrigatória em todos os níveis e modalidades de ensino. Oportuno salientar que de acordo com a PNEA, a Educação Ambiental voltada para a discussão de questões ambientais deve ser contínua e presente em diversos segmentos da sociedade. Desta forma, não cabe única e exclusivamente ao ensino formal promovê-la, mas também ao ensino não formal, tal como acontece nos movimentos sociais e nas organizações não governamentais (ONGs), sem eximir, na mesma proporção, as responsabilidades do Poder Público (Arts. 2º, 3º, 10 e 13). Importa ainda destacar na PNEA o conceito apresentado no Art. 1º evidencia a necessidade de construção de valores sociais, conhecimentos, atitudes e competências para a conservação da natureza, demonstrando a importância da transformação individual e social.

Lei nº 9795/1999 - Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Art. 2º A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.

Art. 3º Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo:

I – ao Poder Público, nos termos dos arts. 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;

II – às instituições educativas, promover a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem;

III – aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, promover ações de educação ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;

[...]

VI – à sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.

[...]

Art. 10. A educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal.

[...]

Art. 13. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente (BRASIL, 1999)

O Decreto-Lei nº 4281, de 25 de junho de 2002, regulamentou a Lei nº 9795/99 e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental determinando em seu Art. 1º como será executada, ratificando que a Educação Ambiental é compromisso do Poder Público e da sociedade em geral.

Art. 1º A Política Nacional de Educação Ambiental será executada pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, pelas instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, pelos órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, envolvendo entidades não governamentais, entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade (BRASIL, 2002).

A Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2011, aprovou o Plano Nacional de Educação, que tem como objetivos:

[...]

A elevação global do nível de escolaridade da população;

A melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;

A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2011).

O Plano Nacional dispõe sobre a educação básica nacional e sobre as modalidades de ensino, merecendo destaque no que tange à Educação Ambiental, o que preconiza para o ensino fundamental e médio e na educação superior.

Além do currículo composto pelas disciplinas tradicionais, propõem a inserção de temas transversais, como ética, meio ambiente, pluralidade cultural, trabalho e consumo, entre outros. Esta estrutura curricular deverá estar sempre em consonância com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos de educação dos Estados e Municípios.

[...]

A educação ambiental, tratada como tema transversal, será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/99.

[...]

Incluir nas diretrizes curriculares dos cursos de formação de docentes temas relacionados às problemáticas tratadas nos temas transversais, especialmente no que se refere à abordagem tais como: gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais (BRASIL, 2011).

É imprescindível reconhecer a Educação Ambiental como integrante do próprio processo educacional, ou seja, é a própria educação que envolve os indivíduos,



governantes e demais instituições de uma sociedade com a possibilidade de difundir responsabilidade social.

A globalização dos problemas ambientais e a sua compreensão são de responsabilidade do conjunto das sociedades e a educação formal como um dos espaços coletivos para produção/reflexão de conhecimentos torna-se hoje, mais do que nunca, desafiada para inserir nas suas práticas pedagógicas a perspectiva ambiental como um dos eixos norteadores para construção de significados que possam levar à superação do atual contexto sócio-histórico, de degradação e exploração da natureza, incluindo o próprio homem (MORADILLO e OKI, 2004).

Não se pretende aqui determinar que a Educação Ambiental seja a única forma de “salvar” o planeta, mas pensar em tê-la como propulsora de reflexões e ações que permitam com que as pessoas evitem os excessos e a reprodução dos erros do passado, e se comprometam com a busca de um futuro sustentável. Buscando uma atuação com ética ambiental e justiça social, sem negligência em relação ao meio ambiente e com a utilização mais consciente dos recursos da natureza.

Neste contexto, a Educação Ambiental é um dos instrumentos disponíveis para que as pessoas repensem suas atitudes causadoras de impactos ambientais, passando a atores sociais dessas transformações com a tomada de consciência acerca da gravidade de tais problemas. Inicialmente, isso pode ocorrer com atos individuais dentro das próprias residências ou através da propagação desses conhecimentos para a comunidade do seu entorno, e, posteriormente, com a mitigação de tais problemas em nível local, regional e nacional com uma postura mais ética e responsável, sentindo-se parte integrante do meio ambiente. Assim, é preciso que a educação leve em consideração a relação estabelecida entre as pessoas e a natureza, em verdadeira construção ao exercício da cidadania, almejando a consciência ambiental e reivindicando ao Poder Público seu direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

A Educação Ambiental se constitui numa forma abrangente de educação, que se propõe atingir todos os cidadãos, através de um processo pedagógico participativo permanente que procura incutir no educando uma consciência crítica sobre as problemáticas ambientais, compreendendo-se a capacidade de captar a gênese, a evolução, e os processos de reversão de tais danos ao meio ambiente (POLLI; SIGNORINI, 2012).

É cediço que as Instituições de Ensino Superior têm relevante papel na promoção da Educação Ambiental visando o exercício da cidadania participativa, em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preconiza a Constituição Federal, no seu art. 225 (BRASIL, 1988). Essa relevância pode ser destacada no tocante aos cursos de graduação em Direito, quer pela importância das normas jurídicas que visam à proteção ao meio ambiente, quer pelo fato das questões ambientais estarem diretamente ligadas aos direitos fundamentais em nossa sociedade. Importante ressaltar ainda que no Encontro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10), realizado em

Joanesburgo no ano de 2002, ocorreu o Simpósio Mundial de Juízes sobre o Desenvolvimento Sustentável e a Função do Direito. O evento contou com a presença de 170 juízes de 62 países e resultou em algumas conclusões importantes para a seara jurídica, tais como: assegurar que o Direito Ambiental e o direito relacionado ao desenvolvimento sustentável ocupem lugar importante nas atividades acadêmicas e desenvolvimento de um programa de trabalho sustentável no âmbito do direito ambiental na área educacional e na difusão de informações, dentre outras (GALLI, 2012).

Compreendendo o cenário do curso de graduação em Direito, é possível se analisar que os princípios constantes na Lei de Educação Ambiental estão em consonância com a Constituição Federal, caracterizando mais uma importância para o estudo da temática ambiental nesses cursos.

A lei que institui a Política Nacional de Educação Ambiental teve sua origem por força constitucional (Inciso VI, § 1º, do art. 225, CF/88) e, sem dúvida, registra um marco de extrema importância para a evolução histórica da Educação Ambiental no Brasil. Essa assertiva pode ser evidenciada, dentre outros dispositivos da lei, nos incisos IV e V do artigo 5º, que trata dos objetivos fundamentais da Educação Ambiental (SOARES *et al.*, 2009).

Lei nº 9795, de 27 de abril de 1999 - Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

[...]

Art. 5º São objetivos fundamentais da educação ambiental:

[...]

IV – o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

V – o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade (BRASIL, 1999).

Interpretando os dispositivos legais acima citados, percebe-se que o inciso IV aponta a Educação Ambiental como valor inseparável do exercício da cidadania, o que tem respaldo constitucional como um dos Princípios Fundamentais do Estado Democrático de Direito e “talvez seja um dos caminhos para o processo educacional, social e econômico do País na busca de desenvolvimento com preocupações sustentáveis em termos socioambientais” (SOARES *et al.*, 2009).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

[...]

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político (BRASIL, 1988)

Por outro lado, o inciso V da Lei de Educação Ambiental, além de se vincular aos Direitos e Garantias Fundamentais, também se refere aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (SOARES *et al.*, 2009).

#### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Com essa perspectiva de a Lei de Educação Ambiental ter sido elaborada em consonância com a Carta Magna é possível inferir que apesar da Resolução CNE/CES N° 9, de 29 de setembro de 2004, que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, não ter previsto expressamente a exigência de inclusão da Educação Ambiental nos cursos de Direito, não significa que não houve tal recomendação. Tal assertiva encontra fundamento na própria Resolução quando versa sobre os Projetos Pedagógicos de Curso (PPC).

Resolução CNE/CES N° 9, de 29 de setembro de 2004, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito

[...]

Art. 2º A organização do Curso de Graduação em Direito, observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais se expressa através do seu projeto pedagógico, abrangendo o perfil do formando, as competências e habilidades, os conteúdos curriculares, o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares, o sistema de avaliação, o trabalho de curso como componente curricular obrigatório do curso, o regime acadêmico de oferta, a duração do curso, sem prejuízo de outros aspectos que tornem consistente o referido projeto pedagógico.

§ 1º O Projeto Pedagógico do curso, além da clara concepção do curso de Direito, com suas peculiaridades, seu currículo pleno e sua operacionalização, abrangerá, sem prejuízo de outros, os seguintes elementos estruturais: I - concepção e objetivos gerais do curso, **contextualizados em relação às suas inserções**

**institucional, política, geográfica e social;** II - condições objetivas de oferta e a vocação do curso; III - cargas horárias das atividades didáticas e da integralização do curso; IV - **formas de realização da interdisciplinaridade;** V - modos de integração entre teoria e prática; VI - formas de avaliação do ensino e da aprendizagem; VII - modos da integração entre graduação e pós-graduação, quando houver; VIII - **incentivo à pesquisa e à extensão, como necessário prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica;** IX - concepção e composição das atividades de estágio curricular supervisionado, suas diferentes formas e condições de realização, bem como a forma de implantação e a estrutura do Núcleo de Prática Jurídica; X - concepção e composição das atividades complementares; e, XI - inclusão obrigatória do Trabalho de Curso (BRASIL, 2004. Grifos nossos)

Nesse sentido, considera-se a Educação Ambiental integrante das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito em observância às normas jurídicas brasileiras em vigor. Assim, “fica evidente que a ausência de referência direta/expressa à Educação Ambiental na Resolução CNE/CES nº 9/2004, não afasta a necessidade de sua implementação nos Cursos de Direito” (GORDILHO; BRITO, 2017).

Corroborando com as considerações apresentadas, cabe demonstrar ainda a importância de a temática ambiental estar integrada ao trabalho de educação em Direitos Humanos, o que é imprescindível para os cursos de graduação em Direito.

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2012 - Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos.

Art. 1º A presente Resolução estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (EDH) a serem observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições.

Art. 2º A Educação em Direitos Humanos, um dos eixos fundamentais do direito à educação, refere-se ao uso de concepções e práticas educativas fundadas nos Direitos Humanos e em seus processos de promoção, proteção, defesa e aplicação na vida cotidiana e cidadã de sujeitos de direitos e de responsabilidades individuais e coletivas.

§ 1º Os Direitos Humanos, internacionalmente reconhecidos como um conjunto de direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sejam eles individuais, coletivos, transindividuais ou difusos, referem-se à necessidade de igualdade e de defesa da dignidade humana.

§ 2º Aos sistemas de ensino e suas instituições cabe a efetivação da Educação em Direitos Humanos, implicando a adoção sistemática dessas diretrizes por todos (as) os (as) envolvidos(as) nos processos educacionais.

Art. 3º A Educação em Direitos Humanos, com a finalidade de promover a educação para a mudança e a transformação social, fundamenta-se nos seguintes princípios:

I - dignidade humana;

II - igualdade de direitos;

III - reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades;

IV - laicidade do Estado;

V - democracia na educação;

VI - transversalidade, vivência e globalidade; e

VII - sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2012).

Em virtude dos fatos mencionados, é importante considerar que desde o ano de 2014 havia amplo debate acerca do processo de revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de Direito, culminando no Parecer CNE/CES nº 635/2018, aprovado em 04 de outubro de 2018 e homologado em 17 de dezembro de 2018. Dentre as diversas alterações, sobretudo na estrutura curricular, há inclusão da obrigatoriedade dos PPCs constarem a especificação de metodologias ativas e a previsão das “formas de tratamento transversal dos conteúdos exigidos em diretrizes nacionais específicas, tais como as políticas de educação ambiental” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018). Uma vez aprovado, espera-se que tais alterações das Diretrizes eliminem essas fragilidades dos PPCs, conduzindo a um trabalho mais efetivo e consistente de Educação Ambiental na graduação em Direito.

## CONCLUSÃO

Nos dias atuais, a crise ambiental é uma triste realidade que deve ser minimizada em nossa sociedade. Ao elevar o direito ao meio ambiente equilibrado ao status de direito fundamental nossa Lei Maior determina ao Poder Público a tarefa de dar efetividade a esse direito através da Educação Ambiental, dentre outras atribuições. Dessa forma, as instituições de ensino superior exercem importante papel em busca de formar cidadãos multiplicadores de ações que colaborem para minimizar ou reverter à degradação do meio ambiente. Por certo, os cursos de graduação em Direito também devem estar envolvidos na temática, não somente para cumprir a legislação afeta ao tema, mas também para cumprir a função de formar pessoas capazes de exercerem suas cidadanias.

Nessa seara, é incontestável a importância das IES desenvolver projetos de Educação Ambiental que propiciem a sensibilização e a conscientização da comunidade acadêmica e do seu entorno atuando como verdadeiro instrumento para se alcançar uma sociedade sustentável.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Superior. Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004. **Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências.** Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf)> Acesso em: 15 jan 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4281, de 25 de junho de 2002. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a **Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4281.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm) >. Acesso em: 26 jun 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 jun 2018.

BRASIL. Lei Nº 9.795 de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm) >. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2011. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CES nº 635/2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=1001\\_31-pces635-18&category\\_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1001_31-pces635-18&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE nº 1, de 30 de maio de 2012. **Estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos**. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=10889-rcp001-12&category\\_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10889-rcp001-12&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE nº 2, de 15 de junho de 2012. **Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental**. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf)> Acesso em: 15 jan. 2018.

GALLI, ALESSANDRA. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. 1ª ed. (ano 2008). 3ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

GORDILHO, Heron; BRITO, Fernando de Azevedo Alves. A educação ambiental e o ensino jurídico: evidenciando liames. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), Florianópolis, v. 3. n. 2. Jul/Dez. 2017.

MORADILLO, Edilson Fortuna de; OKI, Maria da Conceição Marinho. Educação ambiental na universidade: construindo possibilidades. **Revista Química Nova**. Departamento de Química Geral e Inorgânica, Universidade Federal da Bahia, Bahia, vol. 27, n. 2, 332-336, 2004.

POLLI, Anderson e SIGNORINI, Tiago. A inserção da educação ambiental na prática pedagógica. **Ambiente & Educação- Revista de Educação Ambiental**. Universidade Federal do Rio Grande, v. 17, nº 2 / 2012.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL – ProNEA/ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Educação ambiental: Por um Brasil Sustentável**. 4 ed. Brasília, 2014.

SOARES, Matilde de Paula; SOUZA-LIMA; José Edmilson de; KNECHTEL, Maria do Rosário; MACIEL-LIMA, Sandra Mara. A problemática ambiental nos cursos de Direito: estudo sobre a lei de educação ambiental (9.795/99). **Revista Científica Internacional – Inter Science Place**. Ano 2, n. 10 nov./dez. 2009.

## A CONSCIENTIZAÇÃO ATRAVÉS DA LEI AMBIENTAL COMO MECANISMO DE ACAUTELAR A POLUIÇÃO POR EFLUENTES

Pedro Otavio de Freitas Junior<sup>1</sup>

**RESUMO:** A finalidade do trabalho em questão é promover a prevenção de lançamento de efluentes no meio ambiente por pessoas físicas ou jurídicas sem o devido tratamento, o que pode gerar dano ou risco de dano ao meio ambiente. Procurará, resumidamente, explicar o que são efluentes e seus tipos, bem como explanar que propósito da legislação ambiental é a defesa de um patrimônio essencial aos seres vivos, através das normas estabelecidas seja na área administrativa, civil e penal, sendo que quanto a esta última abordar-se-á seus elementos objetivos e subjetivos, circunstâncias agravantes e cominações de pena. Por fim, serão analisadas decisões dos tribunais pátrios referentes à área cível, no sentido de configurar ou não danos e riscos de danos ambientais que possam abalar à saúde do ser humano, a vida animal e a flora de determinada região. Para tanto, serão pesquisados a legislação penal comum e ambiental vigentes, bem como a doutrina.

**Palavras-chave:** Prevenção. Meio ambiente. Efluentes.

### INTRODUÇÃO

A preservação do meio ambiente é imprescindível para a manutenção da existência da vida em nosso planeta, pois somente através de seu equilíbrio os seres vivos são capazes de sobreviver.

Para que ocorra uma preservação sadia do meio ambiente é imperioso que todos os seres racionais tenham a educação necessária para que seus comportamentos diários não venham danificá-lo e, assim, não comprometer a saúde dos seres vivos.

Com o objetivo de assegurar esse comportamento probo em relação ao meio ambiente, a legislação brasileira, por intermédio da Constituição Federal e da Lei Ambiental de nº 9.605/98, ditam mecanismos para que possam protegê-lo de ações danosas, inclusive com imposição de sanções nas diversas áreas do Direito, as quais sevem para intimidar a todos de forma geral.

A responsabilidade de proteção ao meio ambiente, segundo a nossa Constituição é de todos os cidadãos, pois conforme estabelece o seu artigo 225, *caput*, a obrigação de preservar um meio ambiente sadio não é só do poder público, mas também de toda a coletividade (BRASIL, 1988).

O alicerce dessa norma constitucional é o desenvolvimento sustentável surgido na Conferência Mundial do Meio Ambiente realizada no ano de 1972 (NETO, 2013, p. 936).

Consequentemente, essa relevante matéria referente à proteção do meio ambiente adicionada a atual Carta Magna, sem sombra de dúvidas permitiu o

---

<sup>1</sup> Possui graduação em DIREITO pela Universidade Iguazu (1993), Pós-Graduação lato sensu Penal e Processo Penal pela Universidade Estácio de Sá (2004), Pós-Graduação lato sensu Civil e Processo Civil (2002) pela Universidade Iguazu. Atualmente é professor e coordenador da Comissão de Mediação e Arbitragem, vinculado ao Centro de Formação Profissional da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas da Universidade Iguazu.



progresso do direito ambiental pátrio com a edição da Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre as medidas que visam combater atividades lesivas.

O meio ambiente é um bem de uso comum e, portanto, essencial para que as pessoas possam obter uma qualidade de vida equilibrada. Desta forma, o Direito Ambiental é matéria que necessita ser amplamente esclarecida a população, especialmente quanto aos danos que qualquer um possa causar ao meio ambiente, bem como as penas decorrentes do dano causado, assim como a penalização que possam sofrer por descumprirem as normas protetivas.

Esse esclarecimento, alusivo às sanções impostas a quem causa malefícios ao meio ambiente, nada mais é do que um instrumento que possa educar os cidadãos.

Uma das formas de poluição é o lançamento no meio ambiente de efluentes. Nesse caso é comum às pessoas imaginarem que tais danos são ocasionados somente pelas grandes indústrias, o que não é verdade.

Diariamente, são lançados no meio ambiente, efluentes oriundos da falta de cautela necessária das pessoas. Esses efluentes são lançados no meio ambiente na forma de resíduos domésticos e industriais, sem qualquer tratamento, causando sérios danos à saúde dos seres vivos.

Esse lançamento indevido de efluentes no meio ambiente não é um ato destinado a um agente próprio, seja pessoa física ou jurídica, mas a qualquer cidadão que não tenha a educação suficiente para evitar a conduta danosa, sendo, nesse ponto, importante esclarecer que qualquer pessoa pode ser sujeito ativo de um ato ilícito causado ao meio ambiente, seja na esfera administrativa, cível ou criminal, sofrendo por infringir a proibição prevista na norma.

A necessidade de todos os cidadãos compreenderem a importância da preservação ambiental é imprescindível, devendo o poder público, as escolas, as universidades, as ongs, enfim, a sociedade em geral, transmitir toda a complexidade ambiental, bem como as sanções que as pessoas podem vir a sofrer por não contribuírem com a sua preservação, seja na esfera administrativa, cível e penal.

Contudo, não basta a presença de racionalidade jurídica. É necessário também um estudo sobre a ampliação e o agravamento dos riscos que são expostos ao meio ambiente através do lançamento indevido de efluentes, refletindo as particularidades dos danos ambientais, buscando soluções, não bastando à racionalidade jurídica.

A racionalidade jurídica clássica, pautada na segurança e em conceitos engessados, não é o suficiente para lidar com a complexidade que permeia o dano ambiental, na medida em que referida discussão ultrapassa um olhar técnico e meramente dogmático. Por outro lado, é mister compreender a crise ambiental por meio de uma visão transdisciplinar e de um enfoque mais sociológico do risco, pois o Direito também se produz da realidade e não apenas das normas formalizadas, próprio do movimento dialético. Nessa linha urge a criação de uma nova gestão preventiva, a partir da utilização de instrumentos preventivos e precaucionais, para tratar de toda a complexidade ambiental que paira pela sociedade hodierna (MARCHESAN *et al*, 2011, p. 13-14).

Cada vez mais se torna relevante entender a problemática ambiental através dos mais variados ramos do conhecimento e repassá-la a população, buscando a sua educação com o propósito de prevenir a destruição ambiental.

## 1. DOS EFLUENTES

Os efluentes configuram-se resíduos oriundos das indústrias, dos esgotos e das redes pluviais, que são lançados no meio ambiente, na forma líquida, gasosa e, para alguns, até mesmo sólida.

Segundo Sirvinskas, “*Resíduo* é todo material resultante das atividades diárias do homem que vive na sociedade e pode ser encontrado nos estados sólido, líquido e gasoso[...]” (2017, p. 480).

Os efluentes são desvendados no meio ambiente, via de regra, nas modalidades industriais e domésticas e, dependendo da origem de sua substância, podem provocar sérios danos ao meio ambiente se não forem devidamente tratados, causando como consequência desequilíbrio ao ecossistema e a saúde dos humanos vivos.

Possuem particularidades específicas, as quais dependem de onde provém, podendo assim os rejeitos conter, por exemplo, elementos químicos ou orgânicos.

Portanto, é preciso distinguir efluentes industriais de efluentes domésticos.

### Efluente industrial

Essa categoria abrange os rejeitos produzidos durante o processo industrial e que não são mais aproveitados pela empresa. Como as categorias de indústrias são muitas, os rejeitos industriais também variam bastante. Podemos citar como exemplos os rejeitos da mineração e os rejeitos orgânicos da indústria alimentícia[...].

### Efluente doméstico

Mesmo tendo, no geral, menos potencial poluente, o material produzido em nossas casas também pode causar sérios danos ao meio ambiente. O alto nível de material orgânico pede uma destinação adequada, e os eventuais produtos químicos aumentam o impacto ambiental possível. São exemplos de efluentes domésticos: esgoto de prédios, edifícios comerciais, dentre outros; caixas de gordura de casas, restaurantes e lanchonetes e também fossas sépticas, muito comuns em áreas rurais (PORTAL TRATAMENTO DE ÁGUA, 2015, p.01).

Desta forma, tais rejeitos industriais ou domésticos devem ser devidamente tratados, pois, caso lançados no meio ambiente sem o devido tratamento, propiciando danos ou perigos de danos a saúde humana, a mortandade de animais ou destruição da flora, configura crime de poluição ambiental.

### 1.1 DOS TIPOS DE EFLUENTES

Os efluentes líquidos são aqueles lançados na rede de esgoto sanitário e conseqüentemente alcançam as águas superficiais ou subterrâneas disponíveis para qualquer tipo de uso.

Têm como origem os esgotos sanitários, das indústrias, dos lixões, das redes pluviais e da agricultura. Também pode ter procedência doméstica, podendo-se citar como exemplos as águas utilizadas nas descargas de vasos sanitários, no banho, nas lavagens de utensílios de cozinha, etc.

Os efluentes líquidos são os resíduos provenientes de atividades que geram resíduos líquidos ou que utilizam água para o processo de lavagem e dissolução dos resíduos gerados. Os mesmos são lançados na rede de esgoto que chegam aos corpos hídricos contaminando-os.

Os **efluentes líquidos** podem ser de esgoto sanitário e atividades domésticas, atividade industrial, rede pluvial e da atividade agrícola (SIGNIFICADOS BR, 2019, p. 01).

Outra espécie de efluentes são os gasosos, os quais dizem respeito às emissões atmosféricas que são com facilidade levados pelo ar. Atualmente sua principal origem são as emissões oriundas das chaminés das indústrias. A combustão de combustível de automóveis também geram os efluentes gasosos. Como se vê são efluentes eminentemente provenientes do ambiente urbano.

Conforme Pereira (2014, p. 05), os resíduos gasosos industriais podem produzir prejuízos a saúde do homem, animais e plantas: “Esses resíduos industriais são gases ou partículas que alteram a composição do ar atmosférico, podendo danificar materiais e ocasionar prejuízos para a saúde de homens, animais e plantas”.

Por fim, os efluentes sólidos aparecem, geralmente, das atividades industriais em seus mais diversos ramos, como por exemplo, plásticos, papéis, madeiras, metais etc.

Porém, também podem surgir das atividades domésticas, hospitalares, comerciais, agrícolas, de serviços e de varrição.

Assim define a ABNT NBR 1004 vigente a partir 30 de novembro de 2004:

**Resíduos sólidos:** resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível. (ABNT NBR, 2004, p. 01)

## 2. DA TUTELA AMBIENTAL

Todos, sem exceção, têm direito a um meio ambiente equilibrado, o que torna qualquer cidadão responsável por sua fiscalização, independentemente do

poder de polícia dos órgãos públicos. Cabe a qualquer pessoa denunciar as autoridades competentes, qualquer dano que possa ser causado à ambiência.

Diante de todos os movimentos ecológicos que foram realizados principalmente a partir da década de 70, a nossa atual Constituição Federal deu uma ênfase maior no que diz respeito a proteção ambiental, inclusive inovando quanto a possibilidade da pessoa jurídica vir a ser responsável penalmente, estabelecendo o seguinte:

Art. 225. [...]

§ 3º 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.[...].

A Carta Magna assegurou ainda a possibilidade de reprimir o agressor do meio ambiente com sanções administrativas e penais, além de ser responsabilizado pelos danos causados, reprimendas estas que são aplicadas independentemente uma das outras.

Em relação à tutela penal, Sirvinskas (2017, p. 893) orienta que:

Nos dias atuais, a tutela penal do meio ambiente continua sendo uma necessidade indispensável, especialmente quando as medidas nas esferas administrativas e civil não surtirem os efeitos desejados. A medida penal tem por escopo prevenir e reprimir condutas praticadas contra a natureza.

No mesmo sentido è a orientação de Perazzoni (2011, p. 51): “Vê-se, portanto, que o Direito Penal Ecológico reveste-se em importante instrumento de tutela do patrimônio natural e, por conseguinte, da própria sadia qualidade de vida, saúde e segurança da população”.

Para efeito de assegurar os mandamentos constitucionais de proteção ambiental, é imperioso destacar que a tutela ambiental nos âmbitos administrativo e penal restou fortalecida com o advento da Lei 9.605/98, a qual “Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.” (BRASIL, 1998).

A referida em lei em seu artigo 70, além de definir infração administrativa ambiental, também estabelece o dever procedimental das autoridades, bem como o poder fiscalizador de cada cidadão.

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

Em sede administrativa, o agressor do meio ambiente pode ser punido com sanções que vão da simples advertência até proibição de contratar com a administração pública, devendo ser levado em consideração na aplicação da medida a gravidade do fato e seus efeitos para a saúde pública e o meio ambiente, os antecedentes e, ainda, a situação econômica do infrator na imposição de pena de multa.

Eis o que estabelece o artigo 72 da Lei 9.605/98:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X – (VETADO)

XI - restritiva de direitos.

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º A advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

§ 5º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

§ 6º A apreensão e destruição referidas nos incisos IV e V do *caput* obedecerão ao disposto no art. 25 desta Lei.

§ 7º As sanções indicadas nos incisos VI a IX do *caput* serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos. (BRASIL, 1998).

No âmbito penal, a legislação especial acima mencionada em seu capítulo V, divide em cinco seções o tratamento dado aos crimes ambientais: crimes contra a Fauna, os crimes contra a flora, crimes de poluição e outras infrações penais ambientais, crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e, finalmente, os crimes contra a administração ambiental.

Na hipótese do tema em questão, o que interessa é a abordagem da terceira seção, crimes de poluição.

A poluição gera graves danos ao meio ambiente, causando prejuízos nas mais proporções à saúde e ao bem-estar do ser humano, as atividades sociais e econômicas, assim como de seres vivos de um determinado ambiente.

Entre outras, são espécies de poluição a atmosférica, a hídrica, a térmica, a do solo, a visual e a sonora.

Andreucci (2015, p. 538 ) conceitua a poluição ambiental da seguinte forma:

Poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota (conjunto de seres animais e vegetais de uma região);

d) afetem as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com padrões ambientais

O bem jurídico tutelado, nesses crimes, é o meio ambiente relacionado à pureza e limpeza da água, do ar e do solo, ou seja, do patrimônio natural e à qualidade de vida

A Lei Ambiental nº 9.605/98 dispõe sobre a conduta proibidora de causar poluição em seu artigo 54, como se vê:

Art. 54. 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 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 2º Se o crime é culposo:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e multa. (BRASIL, 1988).

Diante da narrativa do tipo acima mencionado, configura crime ambiental causar poluição que resulte ou possa resultar danos à saúde humana. Trata-se de tipo penal interessante, não muito comum, pois admite a presença de crime material e crime de perigo.

Ao estabelecer que a conduta “resulte em danos à saúde humana” a norma está assegurando nesta hipótese a presença de crime material. Quando afirma que também é proibida a conduta que “possa resultar danos à saúde humana”, está admitindo o crime de perigo.

Também configura crime a conduta poluidora que “provoque a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”.

Portanto, o lançamento indevido de efluentes no meio ambiente, sem sombra de dúvidas, pode gerar as consequências descritas no artigo 54 da Lei 9.605/98 que trata do crime de poluição.

Outra questão interessante é fato de se admitir o elemento subjetivo tanto na espécie dolosa como na culposa.

Logo, mesmo que o agente não tenha a intenção de lançar indevidamente efluente no meio ambiente, mas acaba fazendo por imprudência, imperícia ou negligência, ainda que se trate de efluente doméstico, estará praticando o crime de poluição prevista na norma.

O § 1º do artigo 54 da Lei 9.605/98, dispõe que “Se o crime é culposo: Pena – detenção de seis meses a um ano, e multa”. (BRASIL, 1998).

Já para quem pratica a poluição a título de dolo, a pena privativa de liberdade varia de um a quatro anos.

O tipo penal em alusão prevê ainda a forma qualificada, apontando a redação do § 2º do artigo 54 da Lei 9.605/98 cinco hipóteses em que conduta poluir se torna mais grave, elevando, portanto, pena prevista no *caput*.

Art. 54 [...]

§ 2º Se o crime:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população;

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

IV – dificultar ou impedir o uso público das praias;  
 V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos de óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos;  
 Pena – reclusão, de um a cinco anos.

Por derradeiro, a norma penal abrange também o agente que deixa de cumprir as determinações das autoridades, omitindo-se desta forma na precaução de risco ambiental. Nessa hipótese a cominação da pena também varia de um a cinco anos.

O § 3º do artigo 54 da Lei 9.605/98 assegura que

Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

A poluição ambiental seja por efluentes ou qualquer outro meio é um crime de médio potencial ofensivo, permitindo a substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos e multa.

Porém àquele que reincidir, via de terá de cumprir a pena privativa de liberdade.

Quanto à pessoa jurídica condenada por poluição ambiental, evidentemente não é possível à imposição de pena privativa de liberdade.

Quanto às pessoas jurídicas não é possível uma sanção punitiva que imponha a privação de liberdade. .

Também pode ser sujeito ativo dos crimes ambientais a pessoa jurídica (art. 3º da Lei n. 9.605/98). Entende-se por pessoa jurídica a que exerce uma atividade econômica. Trata-se de um ente fictício, cujos estatutos estão previamente arquivados na junta comercial local. As sanções penais aplicáveis à pessoa jurídica são as penas de multa, as restritivas de direito, a prestação de serviços à comunidade (art. 21 da Lei nº 9.605/98), a desconsideração da personalidade jurídica (art. 4º da Lei n. 9.605/98) e a execução forçada (art. 24 da Lei n. 9.605/98) (SIRVINSKAS, 2017, p 899).

A educação dos cidadãos através da norma ambiental, ensinando-os que o lançamento indevido de efluentes causa danos ao meio ambiente e quais são as sanções impostas, é medida capaz de intimidar a todos e prevenir a prática de tais condutas lesivas.

### **3. DECISÕES DOS TRIBUNAIS NA ESFERA CÍVEL**

Visando demonstrar a questão da poluição por efluentes na prática, verifica-se relevante trazer a colação algumas decisões dos tribunais pátrios sobre o tema.

A sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em 10 de novembro de 2016 não acolheu agravo de instrumento proposto pelo Ministério Público Federal,



na ação Popular promovida em face da SAEG - Companhia de Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá e da Companhia de Saneamento CAB GUARATINGUETÁ S/A.

DIREITO ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO POPULAR. LÍQUIDO PERCOLADO DE ATERRO SANITÁRIO. CHORUME. ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO DE GUARATINGUETÁ. LANÇAMENTO DOS EFLUENTES NO RIO PARAÍBA DO SUL. CONTAMINAÇÃO DAS ÁGUAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO INEXISTENTES.

1. São manifestamente improcedentes os presentes embargos de declaração, pois não se verifica qualquer omissão ou contradição no julgamento impugnado, mas mera contrariedade da embargante com a solução dada pela Turma, que, à luz da legislação aplicável e com respaldo na jurisprudência, consignou expressamente que "após regular procedimento com atendimento a diversas exigências técnicas e burocráticas, a SAEG-ETE Campo do Galvão adaptou seu sistema de tratamento de esgoto também para o tratamento de líquido percolado (chorume) de aterros sanitários, obtendo, assim, a devida Licença de Operação da CETESB para recebimento de efluentes de terceiros. A alegação de contaminação do Rio Paraíba do Sul pelo lançamento de chorume oriundo do aterro sanitário da agravante sem tratamento na ETE Campo do Galvão não restou comprovado nos autos, pelo contrário restou documentalmente demonstrado que apenas após o devido tratamento é que os respectivos efluentes são despejados na água do corpo receptor".

2. Destacou o acórdão que "auto de inspeção, relatório, parecer, despachos e fiscalização efetiva e periódica das amostras coletadas por parte da CETESB, concluíram pela regularidade do tratamento efetuado na ETE Campo do Galvão. Ademais, os resultados das análises realizadas por profissional habilitado, considerando diversas etapas do procedimento, atestaram que, apesar da amostra do 'chorume bruto' da agravante apresentar Demanda Bioquímica de Oxigênio - DBO em níveis superiores ao legalmente admitido, conforme inclusive destacado no parecer ministerial, a amostra de 'saída' do efluente atende a todos parâmetros estabelecidos pelo artigo 18 do Decreto estadual 8.468/1976, fato que, em princípio, afasta a alegação de risco de dano ambiental ao Rio Paraíba do Sul, em conformidade com a apuração técnica do órgão estadual de proteção ao meio ambiente".

3. Aduziu-se que "ainda que se cogite, por hipótese, que o tratamento biológico não seja o mais indicado para o caso de líquido percolado de aterros, não se pode negar, por ora, com base nos documentos até então existentes, a eficácia do

método empregado pela ETE Campo do Galvão, e atestada pela CETESB, enquanto órgão de controle ambiental, que não detectou qualquer falha no procedimento capaz de demonstrar risco de dano ao meio ambiente".

4. Concluiu o acórdão que "segundo consta dos autos, existem na região apenas outras duas estações de tratamento, sendo que uma delas, além de pertencer ao próprio autor popular, revelando a existência de conflito de interesse, possui licença de operação para o tratamento genérico de efluentes líquidos industriais, sendo, ainda, que tal documento, até a data do ajuizamento da ação, ostentava emissão a título precário, justamente 'para continuidade da avaliação da eficiência do sistema de tratamento de efluentes e do cumprimento integral das exigências técnicas estabelecidas por ocasião da licença de instalação'. A outra estação, por sua vez, em Cotia/SP, encontra-se aproximadamente a 250Km de distância da agravante, localizada em Cachoeira Paulista/SP. Não se pode concluir, portanto, que as outras opções de destinação disponíveis à agravante afigurem-se mais adequadas ao tratamento do chorume, sendo que, nesse contexto, a proibição de sua destinação à ETE Campo do Galvão, sem comprovação da alegada contaminação do Rio Paraíba do Sul, por si só, torna provável o risco de contaminação do solo ou mesmo do trajeto existente até outra longínqua estação de tratamento, dano ambiental que, como qualquer outro, tem de ser evitado".

5. Não houve qualquer omissão ou contradição no julgamento impugnado, revelando, na realidade, a articulação de verdadeira imputação de erro no julgamento, e contrariedade da embargante com a solução dada pela Turma, o que, por certo e evidente, não é compatível com a via dos embargos de declaração. Assim, se o acórdão violou os artigos 2º, 'c' da Lei 4.717/1965 e 53 da Lei 9.784/1999, como mencionado, caso seria de discutir a matéria em via própria e não em embargos declaratórios.

6. Para corrigir suposto error in iudicando, o remédio cabível não é, por evidente, o dos embargos de declaração, cuja impropriedade é manifesta, de forma que a sua utilização para mero reexame do feito, motivado por inconformismo com a interpretação e solução adotadas, revela-se imprópria à configuração de vício sanável na via eleita.

7. Embargos de declaração rejeitados. (TRF3, 2016)

O caso em questão trata-se de uma ação popular promovida por uma pessoa do povo, com propósito de punir civilmente as rés por lançamento indevido de chorume nas águas do Rio Paraíba do Sul.

Ação foi julgada improcedente, entendendo o poder judiciário que as demandadas não causaram poluição ambiental, restando consignado na decisão que as fiscalizações periódicas demonstraram que havia o tratamento devido e conseqüentemente não haveria risco de dano ambiental.

Embora improcedente, o interessante nesse caso é que a ação foi promovida por uma pessoa do povo, o que ratifica a ideia estabelecida no artigo 225 da atual Constituição Federal de que cabe a todos o dever de fiscalizar e denunciar possíveis danos ou riscos de danos ambientais.

Outro caso que merece ser destacado ocorreu no Estado do Mato Grosso, onde uma ação civil pública promovida pelo Ministério Público Estadual em face de uma cooperativa de laticínios, levou esta a ser condenada por lançar efluentes no Rio das Pitas sem o devido tratamento e, assim, causar a mortalidade de peixes.

A sentença foi mantida em segunda instância, nos autos da apelação nº 0001218832011811003854954/2015 da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, julgada em 10 de abril de 2017.

“RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – PERDA DE OBJETO – SUPOSTO CUMPRIMENTO DE TUTELA ANTECIPADA E DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA CELEBRADO NO CURSO DA DEMANDA – NÃO-CONFIGURAÇÃO – NECESSIDADE DE CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA OUTRORA CONCEDIDA – AUSÊNCIA DE PROVAS DE EFETIVO CUMPRIMENTO DO TAC – PRELIMINAR REJEITADA – COOPERATIVA DE LATICÍNIO – MORTALIDADE DE PEIXES E LANÇAMENTO DE EFLUENTES NO RIO DAS PITAS EM DESOBEDIÊNCIA À RESOLUÇÃO CONAMA Nº 357/2005 – EXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O DANO AMBIENTAL E A CONDUTA DA PARTE REQUERIDA – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO.

1. O eventual cumprimento de tutela antecipada não tem o condão de induzir à prejudicialidade da ação civil pública e, conseqüentemente, à perda do interesse de agir do seu autor, por fato superveniente. A concessão da tutela antecipada possui caráter provisório e não exclui a análise final do mérito, persistindo a necessidade da confirmação desta medida por meio de decisão definitiva apta a formar coisa julgada material.
2. Tampouco leva à extinção da demanda, por perda de objeto, a celebração de termo de ajustamento de conduta no curso da demanda quando, a par de possuir objeto distinto, não há elementos seguros nos autos de que tenha havido, de forma tempestiva e integral, o cumprimento das obrigações estabelecidas em tal instrumento.
3. Havendo nos autos provas seguras de que, em razão do lançamento de efluentes em desobediência aos padrões da Resolução CONAMA 357/2005 pelo empreendimento da cooperativa-ré, houve degradação ambiental e mortalidade de peixes no Rio das Pitas, é de se manter a sentença que,

confirmando a tutela antecipada outrora concedida, julgou procedente os pedidos formulados na ação civil pública ambiental (TJMT 2017).

Verifica-se, assim, dois casos que corroboram a necessidade de uma educação ambiental por parte de todos, pessoas físicas ou jurídicas quanto a necessidade tratamento do dos efluentes, para que não ocorra dano ou risco de dano ao meio ambiente.

Para isso, é imprescindível que se tenha políticas contundentes de educação ambiental, para que todos entendam sobre a necessidade de manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **CONCLUSÃO**

A finalidade do tema proposto é a conscientização de que todos têm a obrigação preservar o meio ambiente, seja através de suas condutas diárias, seja através da obrigação de fiscalizar atos danosos ou que venham trazer riscos de danos.

Orientar os cidadãos sobre as normas ambientais vigentes é uma forma de fazer com que os mesmos tenham uma conduta respeitosa, ética em relação ao meio ambiente, possibilitando a manutenção do equilíbrio do ecossistema.

A explanação das normas e especialmente as suas sanções têm o poder de prevenir condutas danosas ou que exponham a risco a ambiência, através da intimidação de uma forma geral.

Essa conscientização dos cidadãos deve ser realizada através de palestras, sites, manuais, que podem ser organizados nas universidades, escolas, ongs, associação de moradores, etc.

A orientação também aos administradores de pessoas jurídicas também se faz imprescindível, para que possam tratar devidamente seus resíduos.

Essa orientação deve ser dada pelos mais diversos profissionais dos vários ramos de conhecimento, uma vez que a solução dos problemas ambientais demanda uma busca de uma união de várias disciplinas.

Cabe ressaltar que o poder judiciário na maior parte das lides ambientais, vem proferindo decisões equilibradas, serenas em matéria ambiental.

Educar os cidadãos quanto à conscientização ambiental é imprescindível, pois não se pode mais admitir indivíduos dispersos quanto a essa questão. O desenvolvimento local depende dessa evolução da coletividade que habita determinada região

A ausência de um meio ambiente sadio, equilibrado, aniquilará a vida de todos os seres vivos desse planeta.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABNT. **Associação Brasileira de Normas Técnicas**. Brasil. Disponível em <[http://www.suape.pe.gov.br/images/publicacoes/normas/ABNT\\_NBR\\_n\\_10004\\_2004.pdf](http://www.suape.pe.gov.br/images/publicacoes/normas/ABNT_NBR_n_10004_2004.pdf)> Acesso. Em 10 de janeiro de 2019.

ANDREUCCI, Antonio Ricardo. **Legislação Penal Especial**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. In: VADE mecum, 18. ed., São Paulo: Riddel, 2014.

BRASIL. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. In VADE mecum, 18. ed., São Paulo: Riddel, 2014.

NETO, Manoel Jorge e Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013

PERAZZONI, Franco. **Tutela Penal do Meio Ambiente Urbano**. São Paulo: Baraúna, 2011.

PEREIRA, Jorge Almir Rodrigues. Geração de Resíduos Industriais e Controle Ambiental. Disponível em <[https://www.researchgate.net/profile/Jose\\_Almir\\_Pereira/publication/228719448\\_Geracao\\_de\\_residuos\\_industriais\\_e\\_controle\\_ambiental/links/53d7e6430cf2e38c632dec0b/Geracao-de-residuos-industriais-e-controle-ambiental.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jose_Almir_Pereira/publication/228719448_Geracao_de_residuos_industriais_e_controle_ambiental/links/53d7e6430cf2e38c632dec0b/Geracao-de-residuos-industriais-e-controle-ambiental.pdf)>. Acesso em 09 de janeiro de 2019.

PORTAL TRATAMENTO DE ÁGUA. Efluentes domésticos e industriais: você conhece as diferenças? Disponível em <<https://www.tratamentodeagua.com.br/artigo/efluentes-domesticos-e-industriais-voce-conhece-as-diferencas/>>. Acesso em 09 de janeiro de 2019.

SIGNIFICADOS BR. Significado de efluentes. Disponível em <<https://www.significadosbr.com.br/efluentes/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

TJMT, Mato Grosso. **Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso**. Disponível em <<https://tj-mt.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/453942246/apelacao-apl-12188320118110038-54954-2015/relatorio-453942295?ref=juris-tabs>>. Acesso em 19 de janeiro de 2018.

TRF-3, BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. Disponível em <<https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/498336248/agravo-de-instrumento-ai-148455620164030000-sp?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

## ENSINO JURÍDICO, COMPETÊNCIAS E PROJETO PROFISSIONAL DOS GRADUANDOS EM DIREITO DA UNIVERSIDADE IGUAÇU - UNIG

Henrique Lopes Dornelas<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema “Ensino jurídico, percepções das competências e projeto profissional dos graduandos em Direito da Universidade Iguazu – UNIG”, tendo como um dos objetivos verificar qual o projeto profissional dos alunos e suas percepções sobre o curso.

As competências e habilidades do graduando em Direito deve estar em conformação e atenta as novas configurações da sociedade, com o surgimento de novos direitos, movimentos sociais, e nesse sentido, espera-se do graduando em Direito uma postura mais proativa, alinhada ao exercício da cidadania, promoção e defesa dos Direitos Humanos, papel este que cabe as faculdades e universidades promover através de seu projeto pedagógico e de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de graduação em Direito.

### 1. OBJETIVOS

O objetivo da pesquisa é de verificar e analisar a percepção do curso de Direito em relação às competências e projeto profissional dos discentes concluintes do curso de uma universidade particular da baixada fluminense - Universidade Iguazu – UNIG, no segundo semestre de 2017 (2017.02).

### 2. ABORDAGEM TEÓRICA

#### 2.1. Das Competências e Habilidades esperadas dos concluintes da Graduação em Direito

A competência segundo Zarifian (1999) é a inteligência prática para situações que se apoiam sobre os conhecimentos adquiridos e os transformam com tanto mais força, quanto mais aumenta a complexidade das situações.

Desta forma, segundo Camelo & Angerami (2013, p. 553) a construção da competência profissional está vinculada tanto à aquisição de escolaridade quanto a de processos de aprendizagem informais que ocorrem em momentos e espaços distintos.

Pela leitura do artigo 4º das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito (DCN-CGD), o curso de graduação em Direito deverá possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes habilidades e competências: I - leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos ou normativos, com a devida utilização das normas técnico-jurídicas; II - interpretação e aplicação do Direito; III - pesquisa e utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito; IV – adequada atuação técnico-jurídica, em diferentes instâncias, administrativas

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito, área de concentração em Direito Público e Evolução Social, linha de pesquisa Acesso à Justiça e Efetividade do Processo na Universidade Estácio de Sá - UNESA. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais - Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense - PPGSD/UFF. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes - UCAM.

ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos; V - correta utilização da terminologia jurídica ou da Ciência do Direito; VI - utilização de raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão crítica; VII - julgamento e tomada de decisões; e, VIII - domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito.

## 2.2. Do Perfil do conculinte em Direito

O perfil esperado do curso de Direito é de um indivíduo que esteja apto a lidar com as mais variadas situações e problemas presentes na sociedade, respeitando as diversidades e tendo uma visão humanista, comprometida com os Direitos Humanos, o que perpassa pelo alinhamento entre a teoria e a prática, bem como a superação da ideia de que cabe ao operador do direito a simples subsunção do fato à norma jurídica e o conhecimento dogmático do Direito.

Nesse sentido, Floricea MARTINS (2005, p. 3) afirma que

O desafio imediato dos cursos de Direito no país deve passar pela reformulação das políticas pedagógicas estabelecendo um novo paradigma, capaz de romper com o tradicional modelo positivista e formar profissionais humanistas dentro de uma abordagem interdisciplinar aptos a compreender e mensurar os fenômenos jurídicos e suas implicações sociais, utilizar as técnicas e aliar a teoria à prática.

De acordo com o previsto no artigo 3º das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito (DCN-CGD), o curso de Direito deverá assegurar, no perfil do graduando:

Sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.

Percebe-se que o graduando em Direito além de adquirir o conhecimento da dogmática jurídica, para a aplicação da lei e resolução das questões jurídicas, *sendo indispensável para a administração da justiça, tal como previsto no artigo 133 da Constituição Federal*, deve adotar uma abordagem reflexiva, humanista e aberta as novas demandas e configurações sociais, atrelando sua atuação no mercado no fomento e exercício da cidadania.

A Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018, que Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências, acrescentou em seu artigo 5º, que na formação técnico-jurídica, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a sua evolução e aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações

internacionais, incluindo-se, necessariamente, dentre outros condizentes com o PPC, conteúdos essenciais referentes às áreas de Teoria do Direito, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional, Direito Processual; *Direito Previdenciário, Formas Consensuais de Solução de Conflitos.*

Dispõe ainda que “tendo em vista a diversificação curricular, as IES poderão introduzir no PPC conteúdos e componentes curriculares visando desenvolver conhecimentos de importância regional, nacional e internacional, bem como definir ênfases em determinado(s) campo(s) do Direito e articular novas competências e saberes necessários aos novos desafios que se apresentem ao mundo do Direito, tais como: *Direito Ambiental, Direito Eleitoral, Direito Esportivo, Direitos Humanos, Direito do Consumidor, Direito da Criança e do Adolescente, Direito Agrário, Direito Cibernético e Direito Portuário*”.

### **3. METODOLOGIA**

Com o objetivo de identificar a percepção dos alunos concluintes acerca das competências adquiridas e projeto profissional finda a graduação, foi realizada pesquisa descritiva com abordagem quantitativa por meio de levantamento de dados numa universidade particular da baixada fluminense.

O aspecto descritivo busca descrever a percepção dos discentes concluintes do curso de Direito a respeito do próprio curso, competências e projeto profissional.

O procedimento adotado para a coleta de dados foi por meio de aplicação de questionários com perguntas fechadas para posterior análise dos dados, com apresentação em frequência e tabelas.

A amostra da pesquisa é composta por discentes concluintes do Curso de Direito do segundo semestre de 2017 (2017.02), dos turnos da manhã, da tarde e noite da Universidade Iguazu – UNIG, sendo desconsiderados os questionários de alunos que responderam de forma parcial.

### **4. RESULTADOS E CONCLUSÃO**

Como a pesquisa está em andamento, tem-se até o momento análise parcial do objeto de pesquisa por meio da revisão de literatura.

Por meio da análise e quantificação dos dados obtidos pela aplicação dos questionários espera-se poder mensurar e analisar o que o discente concluinte do curso de Direito de uma universidade particular da baixada fluminense espera do mercado de trabalho, quais as competências adquiridas e qual o projeto profissional após o término do curso.

A primeira fase da pesquisa foi o levantamento bibliográfico e revisão de literatura, que já se encontra concluída, a segunda fase foi a aplicação dos questionários à população discente do curso de Direito da Universidade Iguazu – UNIG, dos turnos da manhã, tarde e noite, concluintes do segundo semestre de 2017.02.

Em razão da pesquisa estar em andamento não se tem ainda dados conclusivos, pois falta análise e quantificação dos dados dos questionários aplicados nos turnos da manhã, tarde e noite na data de 09 de novembro de 2017.

### **REFERÊNCIAS**



BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito**. Tradução e notas Marcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

BRASIL. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018** - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393)>, acesso em 29/01/2019.

CAMELO, Silvia Helena Henriques; ANGERAMI, Emília Luigi Saporiti. Competência profissional: a construção de conceitos, estratégias desenvolvidas pelos serviços de saúde e implicações para a enfermagem. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, 2013 Abr-Jun; 22(2): 552-60 Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/tce/v22n2/v22n2a34.pdf>, acesso em 11/11/2017.

MARTINS, Floricea de Pinna. **O Positivismo como obstáculo à interdisciplinaridade no ensino jurídico: Reflexão sobre a influência do modelo positivista na formação dos Cursos de Direito, como obstáculo à implementação da interdisciplinaridade do ensino jurídico no Brasil**. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2116/O-Positivismo-como-obstaculo-a-interdisciplinaridade-no-ensino-juridico>, acesso em 19/11/2017.

MEC. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004** - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf), acesso em 19/11/2017.

PAIVA, Kely César Martins de et al . Competências profissionais e interdisciplinaridade no Direito: percepções de discentes de uma faculdade particular mineira. **Educ. Pesqui.**, São Paulo , v. 37, n. 2, p. 355-373, Aug. 2011.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Elza Maria Tavares. Ensino de direito no Brasil: perspectivas históricas gerais. **Psicol. Esc. Educ. (Impr.)**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 307-312, 2000.

**QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS REFERENTES À EDUCAÇÃO E AO ENSINO À LUZ DE  
PESQUISAS RECENTES EM DIREITO, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL**

Robson Martins Rosa<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Possui graduação em administração pela Universidade Federal Fluminense (1999) e mestrado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (2003). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Logística, Recursos Humanos e Marketing/Vendas. Coordenador do curso Superior de Tecnologia em Logística (UNIG), professor do curso Superior de Tecnologia em Recursos Humanos, professor do curso Superior de Tecnologia em Marketing (UNIG), professor do curso Superior de Tecnologia em Logística (UNIG) e professor do curso de Administração (UNIG).

**RESUMO:** Este trabalho tem como principal objetivo de estudo as questões contemporâneas sobre educação e ensino. O tema educação vem sendo, ultimamente, uma das principais estratégias de formuladores de políticas públicas, visto o "gargalo educacional" em que se encontra o Brasil para seu crescimento. Constatada a relevância do tema na atualidade, iniciamos o trabalho situando as questões da educação em contexto histórico no qual diferentes forças políticas se confrontam, configurando um duelo de diretrizes educacionais. A partir deste contexto histórico, apresentamos as questões contemporâneas sobre educação e ensino. Finalmente, na última parte deste trabalho, analisamos as propostas apresentadas sobre educação, verificando a eficácia de implementação e o tipo de abordagem realizada pelos autores.

## **APRESENTAÇÃO**

A história da educação no Brasil é rica em projetos, teses e propostas com a pretensão de solucionar os males do nosso sistema educacional. Cada uma dessas propostas apresenta características peculiares e são configuradas em contexto histórico identificado com a sua própria existência. Assim, a realidade social, política e econômica do país e, com certeza, também o cenário internacional influenciaram na confecção desses diferentes projetos e teses para educação brasileira.

Nesse sentido é que procuramos pesquisar e analisar as questões contemporâneas sobre educação e ensino.

Este trabalho está dividido em três partes. Na primeira, iremos traçar pequeno histórico dos embates no campo educacional. Acreditamos que este histórico nos ajudará a compreender melhor a situação desse mesmo embate nos dias atuais e, assim, localizar as questões educacionais e de gestão.

A segunda parte tratará das questões contemporâneas propriamente ditas, em que consistem, qual o contexto de sua formulação e a que se destinam.

Na terceira e última parte, utilizaremos as considerações anteriores como instrumento de análise das propostas apresentadas. Para tanto, inicialmente focalizaremos os contextos históricos, dando ênfase ao que se refere a proposta apresentada e, posteriormente, analisaremos a forma como se desenvolveu tal proposta.

## **INTRODUÇÃO**

O mundo está passando por mudanças a velocidade nunca antes experimentada. Todos os segmentos da sociedade estão procurando meios para se adaptar à nova ordem de fluidez e incerteza. E o sistema de ensino não pode constituir exceção.

Os novos paradigmas impostos pela tecnologia vêm questionando todo o conhecimento e certezas dantes vistas como verdadeiras. Em princípio, os níveis de liberdade de pensamento e ação nunca estiveram tão altos no mundo ocidental. Nesse contexto, qualquer sistema de ensino baseado em imutabilidade e simplificação de fatos e atos está fadado ao desuso, por este motivo necessitamos encontrar a forma mais eficaz de ensinar e aprender.

Criar um verdadeiro ciclo virtuoso em busca de conhecimento é necessário, pois só um sistema de ensino democrático e respeitoso aos limites individuais, poderá atender às necessidades básicas de uma sociedade que quer e precisa aprender.

O estudo desenvolvido pesquisou, e nos propicia visão bastante significativa de como estamos respondendo aos desafios a serem enfrentados na nova realidade e quais são os principais problemas que devemos resolver, para conseguirmos atingir novo patamar de ensino no Brasil.

Assim, a questão básica a ser respondida pode ser enunciada: As propostas contemporâneas sobre educação e ensino, conforme recomendadas por pesquisadores com elas preocupados, poderão contribuir para o aperfeiçoamento do sistema educacional brasileiro?

## **I - DEFININDO TEMAS EDUCACIONAIS SOB IMPACTO DO CONTEXTO NACIONAL**

A história da educação brasileira nos mostra como a situação econômica, as ideologias políticas e os debates relativos a estes dois temas interferiram na construção da política educacional em cada momento. Se capturarmos um instante de nossa história, como numa fotografia, poderemos remeter aquela realidade momentânea a um determinado contexto político e social, viabilizando a recordação dos debates que a envolveram e as soluções que acarretaram. A partir das publicações pesquisadas, podemos visualizar que as disputas políticas e as visões educacionais sempre se mostraram entrelaçadas.

No início dos anos 80, o debate político e educacional foi fortemente incrementado pelos movimentos da sociedade civil. No campo educacional, foram marcos a criação da Associação Nacional de Educação (ANDE), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e a Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPEd), entidades que, a partir de 1980, passaram a realizar as Conferências Brasileiras de Educação. Estas se caracterizaram pelo caráter democrático e participativo e por grande preocupação com o significado social e político da educação, em busca de saídas para os diversos problemas da área, tanto em nível teórico como em relação a práticas políticas efetivas.

Outro movimento significativo desse período foi o realizado pelas entidades classistas, de professores e trabalhadores do campo educacional. Na luta por melhores condições salariais, e de trabalho, boa parte dessas entidades contemplava as discussões acerca dos aspectos político e social da educação.

Essas mobilizações criaram clima bastante propício aos debates sobre novos caminhos para a sociedade brasileira, com participação significativa de todos os que participaram de movimentos ligados a sociedade civil. Ao mesmo tempo, os grupos ligados às elites também se organizaram para garantir o controle da sociedade política e a hegemonia da sociedade civil. Foi com esta disputa que se deu o processo constituinte, iniciado em 1987.

Com a proximidade da eleição dos deputados e senadores que iriam integrar a Assembleia Nacional Constituinte, os movimentos sociais ampliaram os debates, buscando formular propostas que atendessem às demandas dos diversos segmentos da sociedade. Na esfera educacional não foi diferente. A IV Conferência Nacional de Educação, realizada em setembro de 1986, foi um dos principais fóruns de discussão sobre o processo que se iniciaria no ano seguinte. Neste fórum, foi redigida a Carta de

Goiânia que, depois de efetuar análise crítica da política educacional, propõe 21 princípios a serem incluídos na constituição que seria formulada. Dentre esses princípios, estavam a destinação de recursos públicos exclusivamente para escolas mantidas pelos governos da União, dos Estados e dos Municípios. Além desse, aparece, posteriormente, importante princípio, que diz respeito à questão da autonomia da escola: a garantia, pelo Estado, de formas democráticas de participação, além do controle social das obrigações estatais, como educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino.

Posteriormente, foi realizado o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, que reuniu outras entidades além daquelas que participaram da IV Conferência Nacional de Educação. Entre estas, estavam entidades sindicais, de pesquisadores e intelectuais que acrescentaram pontos à Carta de Goiânia, na opinião de Cunha, a plataforma mais avançada até então formulada no país (1995, p.433). O documento apresentava ainda forte preocupação com a gestão democrática dos recursos públicos destinados aos estabelecimentos de ensino. Em vários artigos, aparecem determinações para criação de conselhos que reunissem pais, alunos e funcionários, além de entidades de classe trabalhadora e ligadas ao movimento científico, para controlar recursos.

O capítulo da educação na Constituição Brasileira representou o que foi a carta magna como um todo, com avanços no sentido de atender às reivindicações dos movimentos sociais. Este processo refletiu também o momento pelo qual passava a sociedade brasileira, pois avanços só foram possíveis devido ao intenso clima de mobilização da sociedade civil.

Ainda sobre a Constituição, é importante ressaltar a tendência que ficou clara no texto: o fortalecimento do poder local, mais especificamente dos municípios, por meio de ênfase na descentralização administrativa. Junto com essa tendência, houve fortalecimento também do discurso que incentivava a participação da população no controle dos serviços prestados pelo Estado.

Essa tendência não ocorreu por acaso, principalmente no campo educacional, onde, a participação da população na gestão escolar era uma reivindicação dos movimentos sociais ligados à área. Neste momento, final da década de 80 e início de 90, nota-se um verdadeiro retrato das discussões reinantes na sociedade e demonstram uma sintonia imperceptível quando analisadas separadamente. Logo, pode-se perceber alguma tendência a reforçar e legitimar as correntes dominantes em determinado momento, porém apresentando falhas nas mesmas, que poderiam ser corrigidas sem invalidar a proposta como um todo. Temas como Gestão de Universidade Pública, Fatores Políticos Condicionantes a Criação e Desenvolvimento de Universidades Públicas, Avaliação de Programas Educacionais, são abordados até a exaustão.

Nos anos 90, profunda reestruturação da sociedade internacional foi posta em curso, tanto nas diretrizes impostas pelo estado, quanto pelo consenso que tomou conta da sociedade civil. Ocorreram redução da intervenção estatal na economia e diminuição dos investimentos em programas de proteção social. O estado retirava-se de várias atividades econômicas passando seu controle para a iniciativa privada, e restringindo-se a ser apenas o regulador de atividades que antes eram consideradas estratégicas para as nações. Procurava-se, então, fortalecer a iniciativa privada e o mercado, aumentar a taxa de lucros das empresas para que estas pudessem investir

mais, tudo isso baseado na idéia de que é o mercado quem garante o crescimento econômico.

O Brasil, no início dos anos 90, começa a sofrer a influência do pensamento dominante no mundo. Como ocorreu em outros países, o Estado brasileiro passou a ser mais intensamente criticado. Assim como no resto do mundo, as ideias liberais foram ganhando espaço político no controle do Estado e conquistando a hegemonia da sociedade civil, apoiada fortemente em campanhas que acusavam o poder público de ser ineficiente e defendiam a privatização do maior número possível de áreas de atuação.

Nessa proposta, o papel do Estado é o de formular políticas que garantam a integração do sistema educacional e controlar o desenvolvimento, dando maior autonomia aos agentes responsáveis por sua implementação. Sua maior função é avaliar, incentivar e gerar políticas a longo e médio prazos, rompendo com o modelo baseado na autoridade administrativa, na benevolência quanto a provisão de recursos e na gestão pública. Nessa política, a educação, a capacitação e a pesquisa devem funcionar de forma integrada e sistêmica entre si e com a sociedade e o setor produtivo. Os recursos devem ser destinados de acordo com a demanda social e segundo o princípio que garanta mais recurso para as áreas onde existem mais necessidade. Dessa forma, o Estado funciona de forma a compensar as desigualdades sociais fortalecendo, assim, sua própria dominação. Quanto ao financiamento, o estado deve abandonar o modelo que lhe faz assumir exclusivamente os gastos com as atividades de educação, de capacitação e de pesquisa e desenvolvimento. Portanto, deve buscar cada vez mais fontes alternativas de financiamento, aumentando a participação de recursos do setor privado.

Deve ser realizada uma reforma institucional que valorize a descentralização e a integração dos sistemas educacionais. A descentralização deve priorizar a autonomia das unidades que compõem o sistema, garantindo-lhes maior flexibilidade e maior capacidade de acompanhar rapidamente mudanças no contexto. Cada unidade, então, deve ter liberdade de iniciativa para elaborar seu projeto pedagógico, criando uma identidade própria, que é um dos fatores que mais se associam ao êxito educacional.

A esse processo de descentralização e autonomia deve se somar uma coordenação de todo o sistema que impeça um grande desnivelamento entre as unidades. Para isso, o Estado deve se valer de normas mínimas e eficazes que não burocratizem o sistema e garantam uma certa homogeneidade.

## **II - EDUCAÇÃO E GESTÃO**

### **1. POLÍTICAS PÚBLICAS/SOCIAIS**

As políticas públicas de educação são vistas como um curso de ação pretendido, que traduzem uma alternativa selecionada a ser adotada para sanar necessidades. A política pública, de sua postulação a ação, percorre um caminho que pode ser analisado em níveis (VIANNA, 1982, p.33-34.). Tem sua origem na dependência de interações de diferentes segmentos da organização governamental, englobando grupos de interesse, onde há negociações políticas, inclusive de cunho internacional, conciliações de objetivos e critérios de decisão. A Política surge, assim, como um "output" da organização governamental.

A análise de políticas públicas se baseia em conjunto de ações concatenadas e desempenhadas por diferentes "policymakers" em diversos estágios de processo decisório, o que permite que se estabeleçam cinco níveis hierárquicos neste processo, a saber (VIANNA, 1982, p.34):

- a) regras de ações que valem para toda a organização de governo – as Missões - estão definidas na legislação maior da sociedade, na constituição do país, nos decretos-lei ou nos regulamentos internos;
- b) enunciados qualitativos que resultam os objetivos, os resultados desejados pela organização;
- c) promoção dos objetivos nos diferentes níveis de unidades através das grandes linhas de ação;
- d) viabilização das políticas com o estabelecimento das estratégias;
- e) definição de programas, orçamentos e ações.

Qualquer Política Pública pode ser situada em um dos cinco níveis, tanto pode ser vista como uma cadeia de decisões que se inicia com as missões e vai até a alocação de recursos e implementação da mesma.

Nas políticas de educação, o Estado tem que assumir papel de planejador de ações, visando garantir aos cidadãos as condições de educação garantidas a ele, na constituição, como direito. Na constituição brasileira promulgada em Out./88 - art. 205 estabelece "educação como direito de todos e dever do Estado e da família".

À medida que as instituições de ensino desenvolvem práticas com reflexos econômicos, políticos e sociais significativos, tomam-se "aparelhos de sistema produtivo, passando a ser mais do que braços ideológicos do Estado." (LUZ, 1986, p.56). Portanto, as políticas Públicas do trajeto que vai do nível de missão até o nível de orçamento e ações podem sofrer interrupções e mesmo alterações, resultando em um produto final distinto das intenções expressas na missão inicial. No trajeto da missão a ação das políticas, fatores externos relevantes inter-relação de forças interferem no resultado. Por isso, estes fatores devem ser conhecidos e monitorados quando da implementação destas políticas.

Concebe-se educação como instrumento e produto (SCHRAIBER, 1989, p.47), como instrumento na medida em que poderá alterar padrões econômicos e sociais, e como produto na medida em que fica condicionada aos padrões de produção existentes.

## **2. LIMITAÇÕES POLÍTICAS**

O que sempre chama a atenção são as distâncias que vão da teoria à prática, a distância que vai da política como proposta como missão, à prática desta política como programa, orçamento, ação. A não identificação dos fatores ambientais relevantes nos seus aspectos culturais, sociais, econômicos, políticos, com o respectivo estudo de suas variáveis e índices, pode deixar de fora aspectos importantes no estudo desta constatação. Aspectos que, adequadamente trabalhados, poderiam viabilizar com maior agilidade esta passagem do teórico ao prático, uma vez que mostram com mais clareza as potencialidades e vulnerabilidades do ambiente onde se deseja que ocorram as mudanças. Estas limitações podem ser identificadas e situadas: nos instrumentos de

implementação das políticas, nas instituições; na máquina governamental e no contexto da população alvo das políticas.

Nas instituições implementadoras das políticas existem limitações quanto à definição das tarefas, frente à reconceituação de necessidades e a crítica das práticas implementadas.

O comportamento das pessoas, seja na universidade ou em outros serviços públicos, transparece aspectos culturais, morais e políticos que devem ser considerados. Os docentes, profissionais que atuam na área de formação, têm enfrentado dificuldades para maior dedicação às atividades didáticas, não tendo claro seu papel no processo de reformulação do sistema, o que contribui para que se porte mais para manutenção do que para transformação do atual sistema.

Quanto à estrutura, observa-se: a desintegração dos órgãos formadores de pessoal e prestadores de serviços; a desintegração inclusive intra-institucional.

No que diz respeito ao processo governamental, observam-se: jogos de interesse que fazem parte do processo democrático, dando vantagem aos grupos mais organizados e poderosos em um contexto político-econômico-social de grandes diferenças - concorrência desleal que legitima a intervenção racional do estado; falta de definição e manutenção de recursos financeiros para os programas em andamento com ampliação de fontes - os recursos financeiros basicamente são dependentes da contribuição dos trabalhadores; burocratização excessiva que afasta a população da cena política, despolitizando o processo; fragilidade das medidas reformadoras em curso e a ineficácia do setor público, comprometendo todo o processo de implementação; reorganização das forças contra-reforma interesses corporativos empresariais e institucionais afetados - coincidentes com a perda de espaço na coalizão governante.

As dificuldades relacionadas a população alvo das políticas: a falta do "caráter associativo", a participação da comunidade como instrumento de acompanhamento e avaliação das políticas quase inexistentes nos serviços mais estruturados.

As políticas de educação, de sua missão à ação, abrem-se em um leque de estratégias, programas, orçamentos e ações nas diversas instituições implementadoras. Instituições que apresentam peculiaridades, merecendo estudo com identificação de fatores ambientais relevantes para sua atuação e adaptações adequadas em um processo contínuo de acompanhamento e avaliações.

A reconceituação das necessidades e a crítica das práticas dificilmente acontecerão sem o conhecimento analítico da realidade local e regional de cada instituição implementadora das políticas, para o confronto com a prática e estabelecimento do grau de adequação das mesmas.

### **3. ENFOQUE ORGANIZACIONAL**

Toda organização é fruto de necessidades ambientais, portanto, necessita manter uma relação dinâmica com o ambiente, que é mutante, para garantir além da sobrevivência o seu desenvolvimento.

"Na medida em que se modificam as condições ambientais, altera-se não só a possibilidade de alcance dos objetivos e resultados desejáveis, como também o que é desejável. Daí a necessidade de se desenvolverem alternativas ou ações potenciais,



que direcionem e possibilitem o redirecionamento constante dos objetivos e dos caminhos da organização" (MOTTA, 1989, p.11).

#### 4. ANÁLISE DOS FATORES DE MAIOR RELEVÂNCIA

O grupo gerencial percebe fatores ambientais predominantemente do ambiente interno da organização. Preocupados com os problemas internos, dispensam pouca atenção aos fatores ambientais relevantes do ambiente externo, principalmente os colocados próximos à organização. Esta conduta mostra a organização com sensibilidade diminuída às mudanças do meio externo;

Quando criadas as instituições de ensino apresentavam-se interagindo com as necessidades dos cursos da área e de seu corpo docente. Sendo solicitado para um novo papel, com maior interação com o meio ambiente local e regional, tem apresentado dificuldades e resistência;

Sua relação externa com o estado decorre de sua dependência econômica (MEC) com a comunidade que o sustenta, através do estado, existe uma débil interação, uma vez que este recebe os serviços prestados como "benesse" e também não assume responsabilidade no acompanhamento, controle e avaliação do desempenho da organização. As instituições de ensino, conseqüentemente, não contam com o apoio da comunidade para justas reivindicações junto ao Estado. As forças se encontram diluídas e desencontradas;

À medida que se avança na prospecção, do presente para o futuro, os fatores ambientais situados no meio externo ganham proeminência, mostrando que a organização necessita projetar-se para fora, estando atenta aos dados de monitoração que não possui, mas, uma vez que possuísse, conferiram-lhe sensibilidade para reações mais adequadas. O âmbito de atuação é determinado por fatores tais como: necessidades locais, recursos existentes (materiais, técnicos e humanos) e capacidade institucional (política, cultural, técnica e administrativa). O docente dispõe de escasso tempo para discussão e reflexão sobre suas funções e as habilidades necessárias.

A multiplicidade de fatores ambientais que dizem respeito ao desempenho da organização, e a complexidade de suas inter-relações exigem o uso adequado de modelos e métodos em estudo de caso, visualizando linhas fundamentais e, a partir destas, traçando passos estratégicos que racionalizem o destino. Está-se sugerindo a montagem de um aparato sensorial, importante componente da capacidade de adaptação de uma organização às mudanças ambientais que mais fortemente, dizem-lhe respeito. A necessidade de uma monitoria ambiental no que toca à educação, do fator regime de governo e prioridades é de grande relevância para que se possam usar mais adequadamente oportunidades surgidas e tomar os devidos cuidados com as ameaças que afloram. Estabelecer estratégias embasadas na dinâmica da avaliação contínua de oportunidades e ameaças de âmbito local, regional, federal e internacional necessita de estrutura dinâmica e flexível. As organizações de ensino devem construir modelos próprios, calcados na sua realidade, embasados em atividades-chaves, buscando pontos fortes e fracos, potencialidades e vulnerabilidades e ameaças, procurando anteceder-se ao futuro, para não ser surpreendido por ele. Para demonstrar tais afirmações veremos que a implementação do ensino universitário foi extremamente influenciada por estes parâmetros.

## 5. O DESAFIO DA PESQUISA NA UNIVERSIDADE COMO QUESTÃO DO ESTUDO

A administração universitária representa, para o campo da administração pública brasileira, antigo desafio, principalmente no que se refere às Instituições de Ensino Superior. Para concretização de metas de suas atividades fins de ensino-pesquisa-extensão, tais instituições se apoiam nas atividades meio. Entretanto, vários estudiosos, entre os quais Giannotti (GIANOTTI, 1986) denunciam um processo de inversão de valores entre as atividades meio, excessivamente fortalecidas, e as atividades fins, que apresentam medíocres resultados, face às demandas do país.

Com base nos postulados do Ministério da Educação em relação à integração ensino-pesquisa, fica claro que a ciência, e mais especificamente, a ciência básica, teria que ser gerada principalmente dentro do sistema universitário. Tal circunstância resultaria em aperfeiçoamento contínuo dos programas de ensino e também forneceria à atividade científica um ambiente propício à pesquisa e à descoberta de novos talentos (SCHWARTZMAN, 1981, p.58).

Por seu turno, a comunidade científica dessas instituições aponta algumas variáveis organizacionais intervenientes para o alcance de suas funções fins. Vê, por exemplo, na autonomia universitária um dos requisitos fundamentais para a realização de seu potencial de criatividade, para dinamizarem e aperfeiçoarem suas formas de pleno desenvolvimento.

Estudiosos da área constataam que, "quanto maior for o número de decisões tomadas fora da universidade e impostas a ela, menor será seu estímulo para criar" e buscar alto padrão de qualidade (DALLARI, 1985, p.7).

### 5.1 Fatores Condicionantes da Pesquisa na Universidade

Segundo Lida (LIDA, 1984, p.13-25), para uma busca da eficácia e significado social em relação às atividades de ciência e tecnologia nas universidades, não seria suficiente o aumento de recursos. Necessitar-se-iam ainda, de mudanças, tanto a nível interno quanto externo. O mesmo autor se reporta a alguns fatores que prejudicam o avanço da pesquisa na Universidade:

- a) Infra-estrutura deficiente para apoiar a pesquisa, afetando, conseqüentemente, a qualidade do ensino;
- b) Baixo envolvimento dos alunos, principalmente os de graduação em atividades de pesquisas;
- c) Baixo retomo dos investimentos efetuados em recursos para pesquisa;
- d) Desperdício e ineficiência no uso de equipamentos e ociosidade de alguns setores;
- e) Qualificação dos recursos humanos destinados à pesquisa, nem sempre voltada às áreas mais carente;
- f) Influência de modismos na oferta de bolsas e auxílios, não considerando demandas reais;
- g) Pesquisadores treinados à custa de grandes investimentos e absorvidos em atividade burocráticas;
- h) Falta de treinamento de alunos em situação de pesquisa experimental e de campo, com possibilidades: de descobertas, do desenvolvimento do espírito científico, da criatividade e de tomada de decisões;
- i) Imobilismo dos diversos segmentos universitários em relação à necessidade de pesquisa;

- j) Dificuldade de claro entendimento sobre a natureza distinta entre ciência e tecnologia, o que tem motivado grandes frustrações e dificuldades no relacionamento Universidade X Empresa;
- k) Frágil relacionamento pesquisa-extensão, resultante em dificuldades para se colocar à disposição da comunidade os resultados da pesquisa e do ensino;
- l) Estrutura institucional inadequada para implantar atividades de pesquisa, principalmente interinstitucional;
- m) Pouca valorizada a figura dos coordenadores de pesquisa;
- n) Quase ausência de núcleos interdisciplinares de pesquisa, com atividades de pesquisa interdepartamental;
- o) Necessidade de estudos de legislação que favoreça a pesquisa universitária em seu relacionamento com o sistema tecnológico -produtivo;
- p) Deficiência na atuação de agência de fomento.

### **III - A VISÃO DA EDUCAÇÃO COMO NEGOCIO**

A dissertação de Ferreira (2001) discorre sobre a importância dos controles em instituições do ensino superior, tendo como papel a apresentação de informações que auxiliem os gestores na otimização da gestão econômica, financeira e operacional. O choque provocado pelas mudanças na Legislação Educacional Brasileira faz com as instituições que são extremamente conservadoras, centralizadas e excessivamente burocráticas mudem a sua postura para que possam acompanhar as mudanças decorrentes do contexto. Adota-se como premissa a eficácia na utilização dos recursos financeiros.

A eficácia na utilização de recursos só é possível se ocorrem modificações nos paradigmas institucionais. As modificações de paradigmas são representadas por mudanças na estrutura, tecnologia, produtos/serviços e nas pessoas e na cultura da organização. As instituições educacionais passam a ser percebidas, como uma estrutura funcional, que reflita flexibilidade e agilidade, aliada a uma rede de comunicação interna e externa que possa interagir de forma eficaz com o ambiente externo, nota-se uma forte implementação de modelos e práticas da economia liberal.

A educação passa a ser encarada como um produto ou serviço que deverá refletir as modificações realizadas na estrutura da organização, transformando-a, como dito antes, em uma estrutura funcional enxuta, somada a fluxo de trabalhos otimizados.

As instituições passariam a pensar e agir estrategicamente, como o propósito de formular estratégias para o futuro que garantam a sobrevivência e continuidade da organização. Mensurar o impacto econômico de todos os eventos que alteram a equação patrimonial da instituição, passam a ser de extrema importância, pois a eficácia organizacional, será mensurada pela gestão econômica. Todo o esforço de implementação da filosofia de planejamento e controle, nas instituições de Ensino Superior, deverá ter como objetivo a transformação da entidade em uma empresa válida.

#### **1. AVALIAÇÃO**

A avaliação é um tema que vem ocupando cada vez mais espaço nas discussões voltadas para melhoria da performance das instituições de ensino, por este motivo

abordamos este tema, também citado pelos autores Bravo (2002), Marinot (2001) e Corrêa (1993).

### 1.1 Avaliação de Programas Educacionais

Esta é uma questão bastante complexa, o estado atual da discussão sobre metodologias avaliativas reflete a inexistência de uma prática sistemática de avaliação em nosso país. Nos Estados Unidos, a avaliação educacional encontrou condições para se desenvolver como disciplina autônoma e, mais tarde, irradiou suas influências para os países latino-americanos. A partir dos anos 70, contestou-se a importação daqueles modelos mecanicistas e surgiram os modelos alternativos, virando um verdadeiro modismo.

Hoje em dia, pode-se dizer que os avaliadores estão revendo posições, em busca da conjunção de metodologia, adaptando suas concepções à necessidade, cada vez mais crescente, da multidisciplinaridade. Os distintos conceitos de avaliação, encontrados na vasta literatura a respeito, estão intimamente relacionados com a linha metodológica adotada pelos autores. Worthen (WORTHEN, 1982, p.7), analisando diversos conceitos de avaliação educacional, conclui que há divergências entre os estudiosos do assunto sobre o que é avaliação, quais seus propósitos e como executá-la, sendo uma tarefa impossível "combinar suas ideias em diretriz única sobre como avaliar determinado programa escolar".

Parece, entretanto, que existem elementos comuns às conceituações examinadas. Os autores concordam que a avaliação de programas educacionais tem como propósito a tomada de decisão ou o controle e, ainda, que o juízo de valor é um elemento essencial. Para Popham, citado por Worthen (WORTHEN, 1982, p.6), "na avaliação educacional, estamos interessados em fazer apreciações acerca do mérito dos empreendimentos educacionais". Para este autor, existem três campos gerais de atenção dos avaliadores educacionais. O primeiro campo diz respeito aos próprios objetivos, o segundo à verificação do grau em que os objetivos foram alcançados e o terceiro trata de julgar os efeitos das iniciativas educacionais, tenham sido eles planejados ou não.

Segundo Stake (WORTHEN, 1982, p.6), avaliação é "uma questão de dizer se algo é bom ou mau, ou quão bom ou quão mau é". Para isso pode ser necessário um número elevado de julgamento, de diversas pessoas, o que possibilitaria um grau de confiança razoável acerca do valor do programa. Para Stufflebeam (WORTHEN, 1982, p.6), a avaliação de programas

educacionais deve ter como propósito não apenas comprovar seus valores, mas também melhorá-los. Avaliação, para Scriven (WORTHEN, 1982, p.6), é a determinação sistemática e objetiva do mérito ou valor de alguma coisa" e deve ter duas abordagens: 1) no confronto constante do item a ser avaliado com seus concorrentes críticos e 2) na análise crítica das dimensões características da diferença de desempenho entre eles, tendo como referência as necessidades da população-alvo antes dos objetivos do produtor. A avaliação de programas, segundo Picado (PICADO, 1989, p.85), "é um esforço para analisar sistematicamente a informação sobre atividades, características e resultados dos programas sociais". O propósito principal seria oferecer informações válidas de como está operando o programa a diferentes clientelas, principalmente aquelas constituídas pelos administradores, diretores e beneficiários do programa.

De acordo com Yaselli (YASELLI,1987, p.41), a avaliação de programas ou pesquisa avaliativa, caracteriza-se por ser uma forma de investigação orientada para tomada de decisão; pode ser por isso considerada pesquisa aplicada. Seu propósito seria decidir sobre o valor do programa, atividade ou produto e sobre as ações que devem ser tomadas para melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade.

Percebe-se que a grande questão em avaliação reside no aspecto metodológico. Encontrar o melhor método ou referencial adequado não é tarefa das mais fáceis. Dispõe-se de uma gama variada de métodos para serem utilizados nos processos avaliativos, dependendo da opção por um ou outro, ou ainda a combinação de métodos, da natureza do objetivo a ser estudado e das intenções do estudo.

## **2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Entende-se, no âmbito deste trabalho, o termo "políticas públicas" como o processo que comporta a totalidade de ações voltadas para o diagnóstico, interpretação, identificação de alternativas, implementação e avaliação de ações que visem a dirimir problemas ou lidar com desafios encontrados em determinado contexto social.

Não mais se discute o fato da avaliação ser ou não importante, mas se esta pode ou não ser realizada de maneira satisfatória, se há informações suficiente para alimentar um processo de avaliação, e por último, se os próprios agentes envolvidos no curso da referida política se dispõem a vulnerar os processos e atividades nos quais estejam envolvidos.

Esta questão é bastante complexa e de ordem eminente metodológica, uma vez que não existe um consenso a respeito de qual deve ser a "metodologia" mais adequada para este fim. O estado atual da discussão sobre metodologia de avaliação reflete a inexistência de uma prática sistemática de avaliação em nosso país. Avaliação tem sido um tema recorrente na administração pública, principalmente no que se refere às políticas sociais no âmbito da mudança de paradigmas da gestão governamental, do paradigma burocrático para o paradigma gerencial. O ato de avaliar e, posteriormente, difundir os resultados da avaliação, deve ser entendido como uma alternativa para diminuir a assimetria de informações, para a melhoria no controle de recursos públicos -controle social - e para legitimação e crescente responsabilização dos organismos responsáveis pelo provimento de bens e serviços à coletividade. A avaliação possui caráter imprescindível, uma vez que só a difusão regular, objetiva e específica de informações será capaz de alimentar um processo de melhoria incremental das ações públicas. Dizemos regular porque a avaliação deve ser entendida como um processo contínuo e sistemático; objetiva porque avaliação deve-se prestar à mensuração de características pontuais previamente estabelecidas da política; e, finalmente, específica porque a avaliação deve ser entendida como um procedimento "sob medida", ou seja, para que se preste originalmente determinada política. Como desconfiávamos inicialmente, a exequibilidade de avaliações em programas e projetos educacionais é muito dificultada pela falta de cultura avaliativa no contexto da administração pública brasileira. Não devemos tomar tal assertividade como uma generalização irrestrita, mas, com base no caso submetido ao nosso estudo, observamos fortes indícios nessa direção.

Entendemos que a componente cultural não é a única que conspira contra o êxito de todo e qualquer processo de avaliação no contexto das organizações públicas,

mas a mudança de tal cultura constituir-se-ia em forte aliada para o enfrentamento de outra questão não menos grave, qual seja, a inexistência de uma linha metodológica clara e específica para a avaliação de programas educacionais.

Para tal, é necessário que haja a conceptualização prévia de instrumentos direcionados à coleta de dados. Assumimos como premissa fundamental para o êxito de avaliações futuras, a existência prévia de indicadores direcionados à mensuração do que se queira atingir no curso da referida intervenção governamental.

## **VI -IMPACTO DA TECNOLOGIA NA GESTÃO E NA EDUCAÇÃO**

A tecnologia da informação transformou o processo de ensino e aprendizagem, pois as relações entre alunos, professores e instituições de ensino foram modificadas por essa nova ferramenta. Conforme citado por Lopes (2003), Marques (1999) e D'Ambrosio (2001).

### **1. A ECONOMIA E A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO**

Vários autores e pesquisadores têm publicado a respeito das características da chamada nova economia, ou economia da informação, ou ainda, economia digital. Dentre eles, podemos citar Negroponte (2000), Rifkin (2000).

As principais características desta economia, citada por esses autores, é a interligação, a globalização e a valorização de intangíveis: informações, ideias, símbolos, relacionamentos e serviços. A principal tecnologia que impulsiona as mudanças percebidas, na economia e na sociedade, é a Internet.

A economia será formada por redes de empresas interligadas, autônomas e descentralizadas e ocupará espaço virtual que é infinito. Toffler (1980), comenta: que estamos vivendo a terceira onda da história da humanidade. Esta onda ou período, que foi antecedida pela onda da agricultura e pela onda industrial, é caracterizada pela informação como força motriz na criação de riquezas e prosperidade, mais do que a terra e o capital.

Na sociedade da terceira onda, o sucesso é determinado pelo que se sabe e não mais pelo que se possui. As empresas de sucesso serão aquelas que souberem adquirir, tratar, interpretar e utilizar a informação da forma mais eficaz. Entretanto, para que as empresas consigam atingir o sucesso, não basta o investimento em tecnologia da informação, mas sim, o uso inteligente da informação.

A tecnologia da informação pode ajudar as organizações no processo de aprendizado organizacional, seja no nível individual (pela facilidade de acesso aos dados, da utilização de softwares educativos, participação de cursos a distância, utilização de simuladores), seja no nível de grupo, facilitando a comunicação e a troca de informações e experiências.

### **2. A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E A EDUCAÇÃO**

A chegada da informática na educação trouxe muita expectativa em um primeiro momento e muita cautela nas etapas seguintes. Aos poucos, a informática deixou de ser moda nas salas de aula e passou a se buscar maneiras pedagógicas de utilizá-la. Garcia (1997) considera vantajoso o uso da Internet em relação aos métodos tradicionais, discutindo alguns benefícios gerados pelas atividades na rede:

- A facilidade e rapidez no acesso à informação;
- A visão de outras realidades culturais;

- O aumento de comunicação interpessoal;
- A maior interação e integração com outros alunos e professores;
- Os ganhos no trabalho corporativo, com a promoção de uma maior troca de informação;
- A melhoria na comunicação escrita;
- A produção de materiais, como a criação e a construção de documentos hipertexto;
- O aprendizado em diferentes conteúdos, visando um trabalho interdisciplinar.

Com a multiplicação dos valores locais e da comunicação generalizada entre as sociedades, os computadores já ocupam seu lugar nesse momento de transição, comportando-se como um instrumento de trabalho que é portador de nova maneira de pensar e trabalhar, incluindo o ato de pesquisar e de educar. Os novos projetos educacionais podem ser viabilizados pelo maior uso dos novos recursos tecnológicos da comunicação a serviço da educação. Não basta, entretanto, colocar os velhos conteúdos e velhas formas de ensinar nos novos meios de transmissão. É preciso que os educadores percebam o novo campo que se amplia e que reflitam um novo papel para a educação, integrando-se a este conjunto de transformações.

A questão humanista, neste contexto, exige que seja formado um ser humano participativo, que saiba dialogar com os novos valores tecnológicos. A sociedade, diante das novas tecnologias, não pode se basear em uma mão-de-obra barata, um ser humano mercadoria, exclusivamente receptor e passivo, isso se pretender ser uma sociedade próspera.

A tecnologia, em si, não é a única condutora do processo de mudança. Para obter os benefícios através dos computadores é preciso treinamento e mudança de comportamento, bem como novos projetos curriculares. Estes fatos evidenciam uma mudança substancial nos modelos atuais, o que nos coloca diante de um novo paradigma educacional.

### **3. A RELAÇÃO PROFESSOR – ALUNO - TECNOLOGIA**

A presença da Internet na sala de aula pode promover a redefinição do papel do professor. Este se defronta com novos instrumentos que podem apoiar seu trabalho preparar e ministrar aulas, assim como a maneira de se comunicar.

O papel do detentor do saber cede lugar ao de guia do universo do conhecimento. Neste contexto, o professor atua mais como orientador, coordenador e incentivador do aprimoramento das funções do pensamento. Sua tarefa será a de estimular os alunos a navegar pelo conhecimento e a realizar suas próprias descobertas. O relacionamento entre professor e aluno tende a ser menos hierarquizado.

O sistema educacional deve exigir do aluno uma postura de auto-atividade didática que seja crítica e rigorosa. Cabe, portanto, ao estudante uma ação mais efetiva na construção do seu conhecimento e na busca do saber, obtendo o máximo proveito da estrutura de ensino e dos recursos institucionais oferecidos.

### **4. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

A educação a distância não se propõe a substituir a educação presencial, apenas traz para o cenário da educação novos parceiros e novos horizontes. É uma inovação educativa, na medida em que se atualiza e cria diferentes dinâmicas.

A educação a distância é um recurso, fenômeno ou metodologia de indiscutível importância, como modalidade de ensino, para atender a grandes contingentes populacionais. Pode ser uma forma bastante efetiva no atendimento a alunos sem disponibilidade de serem enquadrados no ensino presencial e a professores sem formação adequada, geograficamente distantes dos centros mais desenvolvidos culturalmente. É, certamente, um meio moderno, ágil e atualizado de obter informações e adquirir conhecimentos. Capaz de atender com grande perspectiva de eficiência, eficácia e qualidade aos anseios de universalização do ensino, a educação a distância deve ser vista como um meio apropriado de atualização de conhecimentos e de apoio pedagógico.

#### 4.1 Orientação ao Conteúdo

As informações sobre objetivos do curso, agenda do curso, agenda de atividades e os métodos de avaliação são o mínimo que se apresenta, sendo completadas com informações detalhadas dos temas dos cursos e os materiais fornecidos. O aluno recebe orientação semelhante como na sala de aula: ler um capítulo, fazer determinado exercício, submeter tarefas, etc.

#### 4.2 Apresentação do Conteúdo

A apresentação do conteúdo é feita através da disponibilização de materiais didáticos na rede. O formato mais comum é o de materiais estáticos que o aluno acessa através do "site" do curso, onde pode consultá-lo ou imprimi-lo, na forma de texto, artigo, casos, slides, gráficos, ilustrações, etc.

#### 4.3 Interação

A interação entre professor e aluno é fundamental nos cursos "on line" como entre outras modalidades de curso, pois sem ela o curso seria equivalente a apresentação de apostilas digitalizadas. Conforme disponibilidade da infra-estrutura de tecnologias de Internet e a competência da equipe técnica, novos instrumentos como gravações de áudio e vídeo são adicionados ao processo de ensino, até que componentes mais complexos como videoconferência, via "Web", sejam utilizados.

### **V - CONCLUSÃO**

Nota-se que duas correntes vêm se defrontando na busca pela hegemonia do campo educacional. De um lado, temos a concepção liberal, que defende a economia de mercado, a valorização do esforço individual e a propriedade privada. Base da economia capitalista, a concepção liberal afirma que através do incremento da produção e do desenvolvimento do mercado, por intermédio da livre concorrência, número cada vez maior de indivíduos poderá ter acesso aos produtos de progresso científico e tecnológico.

Do outro lado, estão as concepções socialistas. Estas entendem que as desigualdades sociais são inerentes à sociedade capitalista, na qual se dá a exploração do capital sobre o trabalho. De acordo com este pensamento, as necessidades humanas devem sempre ser priorizadas, e não as necessidades de produção.

Estas duas concepções serviram de base para as disputas no campo educacional brasileiro e defrontaram-se sob a forma de concepções pedagógicas. Do lado do liberalismo, as pedagogias tradicional, nova e tecnicista, a teoria do capital



humano e da educação compensatória foram as mais significativas. Pelo lado das concepções socialistas, as pedagogias libertária e libertadora.

Todas as questões levantadas por este trabalho apresentam como pano de fundo este enfrentamento. Dependendo do interlocutor, estas questões, podem assumir significado em que estão em jogo bases políticas, econômicas e sociais específicas.

Dependendo da concepção em que estão baseadas, podem apresentar diretrizes antagônicas e resultados completamente distintos. Nesse sentido, fica evidente que existe uma disputa para impor uma definição de conceitos para estas questões na política educacional.

A concepção que conseguir tomar hegemônica a sua visão, assegurando-lhe caráter de verdade absoluta, terá conquistado uma vitória, já que essa mesma visão servirá de referência para muitas propostas a serem implementadas.

O planejamento estratégico para melhor alocar recursos e conseqüentemente obter resultados mais satisfatórios. Criar sistema de avaliação para políticas públicas, incrementando o processo de troca de informações com a sociedade e fazendo com que a mesma sociedade tome as "rédeas" de seu destino político e educacional.

A percepção que as concepções liberais tomam o lugar como propostas predominantes, pois respondem de forma mais clara às pressões sociais e de mercado, que se tomam muito fortes neste período. As propostas de autonomia escolar, têm como fundamentação o pensamento liberal e as diretrizes dos organismos internacionais. As propostas expostas apresentam tendência ao economicismo e preocupação com o mercado. A autonomia proposta está demasiadamente relacionada com a verba que as escolas recebem. As assembleias, a eleição dos representantes da comunidade escolar, as reuniões ligadas à autonomia giram em torno das discussões sobre onde irá ser gasto o dinheiro e sobre fiscalização desses gastos. Além desse aspecto, os mecanismos de controle para utilização de recursos restringiram a margem de atuação do administrador escolar, tomando todo o processo extremamente burocrático. Os projetos não procuraram levar a discussão aos movimentos organizados da sociedade civil.

Este procedimento não caracterizou uma falha, mas uma opção, por deixar de fora as "interferências políticas". O resultado foi a inexistência de autonomia pedagógica e a reduzida participação da comunidade escolar, permanecendo a identificação da autonomia apenas com o recebimento de recursos financeiros.

Outro exemplo da implementação de projeto apenas no intuito de responder a demandas de mercado é a utilização da tecnologia, apresentada pelo pensamento dominante como a solução para o processo de evolução educacional, tal fato não é verdadeiro se considerarmos a simplicidade da proposta.

Obter os benefícios que os computadores e a Internet podem oferecer requer, antes de tudo, o treinamento e a mudança de comportamento dos professores. Aos poucos, os professores vão deixando de ser controladores das informações e detentores exclusivos do conhecimento, passando a investir, mais energia, na ajuda para a descoberta. Fato que muda toda a relação aluno-professor-escola, está mudança abrirá novas portas que porão em "xeque" os paradigmas hoje vigentes.

O papel da tecnologia na escola é de promover a universalização do conhecimento e da informação. A integração mais efetiva entre a educação e a comunicação se dará quando os novos meios estiverem considerados como

fundamento da educação, não como instrumentalidade pura e simples de velhas práticas educativas.

A gestão educacional passa a ser vista, como a gestão de uma empresa comercial, os preceitos educacionais passam a ser padronizados e uniformizados, temos a criação de "pacotes" de conhecimento onde todos os membros da sociedade devem estar inseridos. A procura por uma forma mais harmônica e particular de aprendizado é impedida pelos custos que tal processo pode demandar, logo percebemos em marcha um processo de segregação social por intermédio da educação, onde o indivíduo que pode pagar por melhores instituições consegue melhores oportunidades.

Levantar todas estas questões tem por intenção demonstrar que elas são instrumento e não fim em si mesmo, ou uma técnica milagrosa. Se inserida numa proposta onde elas tenham caráter estritamente técnico, a tendência é que o seu desenvolvimento seja burocrático. Já numa proposta onde a democratização se restrinja ao espaço escolar, ela não contribuirá para transformação da realidade. Por outro lado, participando de uma proposta no qual o seu sentido político seja valorizado, ela pode contribuir para o debate, a discussão e o crescimento político da comunidade escolar. Acreditamos que este crescimento político é fundamental para que a sociedade civil possa debater a sua realidade e organizar-se para modificá-la. Ainda acreditamos, como também exposto em várias das dissertações, que, sem ingenuidade ou hipocrisia, através da educação, a complexidade das questões abordadas neste trabalho poderá reduzir-se acentuadamente.

## **BIBLIOGRAFIA**

BEZERRA, Teresa Olinda Caminha. Fatores Organizacionais Facilitadores e Inibidores da Pesquisa em Universidades. Um Estudo de Caso.

Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 1992. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999

BRASIL. Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério na forma prevista no artigo 60 & 7º , do ato das disposições 92 transitórias, e dá outras providências. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei no 9.394 de 20 de dezembro. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.

BRAVO, Renato de Souza. Avaliação de Políticas Públicas Educacionais: O Caso do Programa de Qualidade no Ensino da Secretária de Educação do Estado do Paraná. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2002.

CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. Avaliação de Programas Educacionais: A Experiência das Escolas Cooperativas em Maringá. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 1993.

CUNHA, Luiz Antônio. A Universidade Temporã - O Ensino Superior da Colônia A Era de Vargas. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980, p.189.

CUNHA, Luiz Antônio. Educação e Desenvolvimento Social no Brasil. 8a ed. Rio de Janeiro. Francisco Alves, 1980.

D' AMBROSIO, Angelo José. O Impacto da Tecnologia da Informação no Ensino do Curso de Graduação em Administração de Empresas. Estudo de Caso do Centro Superior de Vila Velha. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Universidade, Estado e Autonomia. Ciência e Cultura. São Paulo, V.37, n.7, p. 7-13, Jul. 1985. Suplemento. DEMO, Pedro. Planejamento Participativo - Visão e Revisão. IPEA IIPLAN ICPR. Brasília, dezembro de 1984, p.6. Escola Cooperativa. Ensino público e gratuito com microgestão privada, Maringá. S/D. Edição Especial, p.1.

FERREIRA, Leonardo Nunes. Controladoria e Modelo de Gestão Aplicados às Instituições de Ensino Superior. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2001.

GARCIA, P.S. Redes eletrônicas no ensino de ciências: avaliação pedagógica do "Projeto Ecologia" em São Caetano do Sul. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade Mackenzie, 1997.

LIDA, Itiro. Reflexões Sobre a Pesquisa na Universidade. Educ. Brasil, Brasília, V. 6, n.13, p. 13-25, 1984.

LOPES, André Vinícius da Silva. As Transformações do Ensino Universitário de Graduação com a Utilização da Internet Estudo de Caso PUC-Rio. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2002.

MARIOT, Márcio Batista. A Influência do Controle Exercido Pelo TCE na Aplicação dos Recursos do FUNDEF. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2001.

MARQUES, Maria Bernadth Abreu. Educação a Distância - TV Escola e Proinfo: Impactos em Escolas Públicas do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MOTTA, Paulo. A conquista da visão estratégica. 1989. P.11 - Mimeo.

NEGROPONTE, N. A Vida Digital. São Paulo. Cia das Letras, 2000.

RIFKIN, J. A Era do Acesso. São Paulo. Markon Books, 2000.

SCHRAIBER, Lilia. Educação médica e capitalismo. São Paulo, HuciteclAbrasco, 1989. p-47.

SCHWARTZMAN, Simon. Ciência, Universidade e Ideologia. Rio de Janeiro, Zahar, 1981. P.58.

TOFFLER, A. A terceira onda. 158 ed. Rio de Janeiro. Record, 1980.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 3° ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2000.

WORTHEN, Slaine R., Visao Geral do Mosaico Formado Pela Avaliacao e Controle Educacionais. In: Golberg, Maria Amélia Azevedo Souza, Clarilza PRADO de. (org.) Avaliação de Programas Educacionais -Vicissitudes, Controvérsias, Desafios. São Paulo, EPU, 1982.

YASELLI, Maritza Sarrios. Estudio Analítico Del Proceso de Investigación Evaluativa. Tecnología y Comunicación Educativas, México, ILCE, v.2, n.7, p.41-45, may.~ul. 1987.

## DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA VISÃO SOBRE A EXPECTATIVA E A REALIDADE DO VULNERÁVEL SOCIAL

Fernanda da Silva Santos<sup>1</sup>  
Nathalia Pereira da Silva Abranches<sup>2</sup>  
Nathália Rose Vieira dos Santos<sup>3</sup>  
Washington Luiz Aquino Ferreira<sup>4</sup>

**RESUMO:** O artigo visa discorrer sobre como atua o governo em relação à situação do vulnerável social, a segurança pública e os direitos humanos. Em um primeiro momento, conceituando todo o paradoxo que tem sido questionado por muitos, justo por haver hoje a vasta dificuldade em resolver ou ao menos criar oportunidade de conhecimento abrangente a um variado rol de questionamentos para um melhor entendimento dos motivos pelos quais nossa sociedade é extremamente esquecida por falta de respostas imediatas aos seus direitos. Posteriormente, esclarecendo um papel importante do Estado, juntamente com os direitos humanos e a sociedade, que é a segurança pública abrangendo toda a população, tendo como objetivo em comum fazer cumprir a lei sem marginalização de qualquer natureza, raça e crença. E, no último tópico, pontuando a realidade da violência circular ou contida, em alguns casos, e explicando planos de contenção da criminalidade para a prevenção dos mesmos, de forma racional, positiva ou negativa em relação à expectativa e aos resultados, e esclarecendo a dificuldade em inseri-los em nossa sociedade.

**Palavras-chave:** Vulnerabilidade. Violência. Segurança.

### INTRODUÇÃO

A Segurança Pública é um dos maiores problemas que afetam a qualidade de vida dos brasileiros. A violência, antes limitada aos grandes centros urbanos, avança vertiginosamente ao interior do Brasil, aglutinando dia a dia novas massas de cidadãos arremessados a atos ilegais por falta de horizonte, desestruturação familiar e pela recessão econômica. Diante do crescimento da criminalidade, o papel dos Direitos Humanos no contexto atual de Segurança Pública é enfatizado frente à necessidade de combater o crime que cresce desenfreadamente e ao respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, incorporado ao objetivo constitucional da República Federativa do Brasil.

Após a restauração da democracia do Brasil, poucos foram os investimentos e as políticas públicas direcionadas à questão da segurança pública, sendo esta sempre rechaçada em segundo plano. A exacerbação da questão social e a explosão da

---

<sup>1</sup> Graduanda do 2º período do curso de Direito – Universidade Iguaçu

<sup>2</sup> Graduanda do 2º período do curso de Direito – Universidade Iguaçu

<sup>3</sup> Graduanda do 2º período do curso de Direito – Universidade Iguaçu

<sup>4</sup> Mestre em Ciências das Religiões – Faculdade Unida - ES

criminalidade, aliadas à ineficácia do aparato policial, possibilitaram o surgimento do crime organizado nunca antes visto no Brasil (CONJUR, 2018).

Devido a esses crescentes índices de violência no país, a segurança tem ocupado ativo foco na agenda pública brasileira e tem sido aflição presente nas três esferas federativas. Necessidades sociais do período foram reparadas e instituições remodeladas e aprimoradas na Constituição de 1988, mas, as polícias, principal fator das políticas de segurança, não foram motivo de reestruturação essencial que rompessem com as heranças institucionais e a cultura presumida. “Pode-se dizer que a polícia, como instituição pública, não foi adequada pela Constituição ao novo momento democrático.” (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p.4 apud SOARES, 2003).

A questão dos Direitos Humanos empregue à ação dos profissionais de segurança pública está rodeado de mitos e incertezas que permeiam o imaginário social. A superação desses obstáculos envolve profissionais de segurança pública, competentes e atuantes, que tenham por modelo essencial a ênfase na ação técnica sem absterem-se da eficiência e força na prevenção e repressão do crime. (CONJUR, 2018)

## **1 CONCEITUANDO VIOLÊNCIA, VULNERABILIDADE SOCIAL, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS**

Atualmente muitos termos têm sido banalizados e usados pelo senso comum sem uma real preocupação com seus impactos na sociedade. Para minimizar esta situação, iremos, abaixo, conceituar e contextualizar as categorias básicas de nosso trabalho.

### **1.1 VIOLÊNCIA**

Paviani (2016, p.8-11) discorre sobre a violência, cuja origem do termo vem do latim, *violentia*, que expressa o ato de violar outrem ou de se violar ou que parece indicar algo fora do estado “normal”. Podendo ser natural, inerente ao ser humano, quando todos estão expostos à violência. Podendo ser artificial, quando é normalmente um excesso de força de uns sobre os outros. Diz-se existirem várias formas de violência e teorias, já que é objeto de estudo em diversas profissões. Um tema bastante relevante e midiático, assunto contumaz. A prática da violência anuncia atos adversos à liberdade e à vontade de alguém e, nisso, habita sua grandeza moral e ética.

Camargo, no site Brasil Escola, contextualiza a violência em suas mais variadas adjacências. Afirma ser um acontecimento histórico na Constituição da sociedade brasileira. A escravidão - índios e negros -; a colonização mercantilista; o coronelismo; as oligarquias, -antes e depois da independência -, somados a um Estado caracterizado pelo autoritarismo burocrático, cooperaram para o aumento da violência que abarca a história do Brasil. (BRASILESCOLA, 2018).

No sentido filosófico, baseado em mitos de um povo, no caso do Brasil, uma expressão que oculta uma tênue categoria de violência apresentada como uma

suposição positiva de convívio social quando, na verdade, isso suscita formas reais de violência, a exemplo “é o chamado processo de democracia racial e na ideia, mal interpretada, do conceito de cordialidade do brasileiro, no mito da não violência brasileira”. (PAVIANI, 2016, p.10)

Outros fatores que compactuam com o aumento da violência é o desenvolvimento urbano sem limites, o consumismo, as milícias e os corruptos principalmente. Outras causas são a vulnerabilidade social, a miséria e o desemprego. “Um Estado ineficiente e sem programas de políticas públicas de segurança contribui para aumentar a sensação de injustiça e impunidade, que é, talvez, a principal causa da violência”. (BRASILESCOLA, 2018).

## 1.2 SEGURANÇA

Consoante com o site Wikipédia, segurança “é a percepção de se estar protegida de riscos, perigos ou perdas” (WIKIPÉDIA, 2018). E no site Administradores, contextualiza este conceito:

Desde os primeiros homens que habitaram a Terra, a segurança sempre foi essencial para sua sobrevivência. No início o homem procurou preservar a vida e, posteriormente seus bens [...] Com a evolução dos meios de proteção, a comunicação e o convívio em grupos (sociedade), as necessidades de proteção foram ajustadas e, por meio de um conjunto de convenções sociais criam-se medidas de segurança a qual destacaremos adiante, Segurança Pública. (ADMINISTRADORES, 2018).

Na Constituição Federal (CF), no título V, capítulo III, art.144 é feita a definição de segurança pública:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(BRASIL, 1988)

Mas Lemos e Lopes salientam que:

não são apenas os entes estatais responsáveis pela segurança pública, todos os cidadãos têm a responsabilidade de zelar pela segurança uns dos outros. Apesar de atribuir ao Estado o dever

principal, o constituinte ao dispor que a segurança pública é “direito e responsabilidade de todos”, imputa à sociedade não só o gozo, mas também a participação na segurança pública. Dessa forma, todos os cidadãos devem zelar e fazer o possível para garantir a manutenção da sua segurança e do próximo. [...] No contexto do paradigma da Segurança Pública, esta é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, porém, nos incisos do artigo 144, são mencionadas apenas as instituições policiais da União e dos Estados, sem ressaltar o papel de outros órgãos governamentais na prevenção à violência ou o da própria comunidade. (ÂMBITAJURÍDICO, 2011).

Sendo os conceitos de segurança à luz da CF, a Organização das Nações Unidas (ONU), juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em colaboração do governo, a iniciativa privada e com a sociedade civil, essa parceria tem desenvolvido, em diversas áreas temáticas, a implementação de projetos de cooperação técnica para ajudar as pessoas a construir uma vida mais digna, o que define segurança na perspectiva da ONU.

A temática Segurança Pública e Justiça conceitua uma segurança cidadã que abraça um ponto de vista total no tratamento da segurança pública; de realização de atividades metodológicas e multissetoriais, para precaver e monitorar a criminalidade e a violência; de promoção do acesso à justiça; de fortalecimento institucional e apoio à reformulação da política nacional de segurança pública; reforma judicial e reforço do sistema prisional. Essa soma de forças junta múltiplos agentes para o trabalho conjunto e congrega atuações em diferentes áreas pautadas aos fatores de risco da violência e ambientes onde a violência pode ser gerada. (NAÇÕESUNIDAS, 2018).

Em função disso, Madeira e Rodrigues (2015) elucidam que é um exercício importante e necessário analisar o percurso das políticas do setor, sob o aspecto dos marcos institucionais que sustentam tais políticas. Se a segurança, como uma subárea das políticas públicas sociais, passou quase ilesa às reformas constitucionais dos anos 1980, recebendo apenas no ano 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a sua primeira grande diretriz nacional (Plano Nacional de Segurança Pública), torna-se imprescindível ressaltar sua recente melhora à luz das diretrizes que, entre os anos de 2003 e 2011, lhe deram uma nova conformação institucional.

### 1.3 VULNERABILIDADE SOCIAL

Vulnerabilidade é a qualidade de ser vulnerável; suscetível de ser ferido ou atingido por doença; fragilidade. Pode ser, também, segundo Nichiata (2008, p.2), “um termo frequentemente utilizado na literatura geral, aplicado no sentido de desastre e perigo. Derivado do Latim, do verbo *vulnerare*, quer dizer ‘provocar um dano, uma injúria’.



Monteiro (2011, p.31) relata que o tema da vulnerabilidade social descreve um complexo campo conceitual, composto por diferentes concepções e dimensões que pode voltar-se para o foco econômico, ambiental, de saúde, de direitos, dentre tantos outros. Que “a vulnerabilidade social passa a ter um entendimento condicionado, que é algo inerente a uma pessoa, grupo social que vive em certas condições e/ou circunstâncias que podem ser minimizadas ou revertidas.” (MONTEIRO, 2011, p.32 apud PAULILO; JEOLÁS, 1999, p.1). Que, apesar de anos de estudo e uso do termo, ela ainda encontra-se em construção, devido a sua amplitude e enredamento. O nascimento do tema vulnerabilidade social se dá nos anos 90, a partir do colapso da pobreza, que se limitava a questões econômicas. Essa tendência vem sendo propagada, sobretudo, por organismos internacionais, entre estes se destacando a Organização das Nações Unidas – ONU, Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Portanto essa ideia vem sendo difundida como hipótese guia para a concretização de políticas sociais.

#### 1.4 DIREITOS HUMANOS

A palavra "direito" vem do latim *directus*, que segue regras pré-determinadas ou um dado preceito. Um sistema de normas de conduta e princípios criados para regular as relações sociais. Neste contexto, direitos humanos estão positivados no plano normativo internacional. “De fato, os direitos humanos exprimem certa consciência ética universal, e, por isso, estão acima do ordenamento jurídico de cada Estado” (COMPARATO, 2010, p. 74), “sendo a expressão preferida nos documentos internacionais” (SILVA, 2010, p. 176). Contudo, Comparato (2010, p. 74) afirma que “eventual conflito entre normas internacionais e internas, em matéria de direitos humanos, invoca a aplicação da norma mais favorável ao ser humano, pois a proteção da dignidade da pessoa é a finalidade última e a razão de ser de todo o sistema jurídico”.

Neste contexto, a ONU conceitua direitos humanos (NACOEUNIDAS, 2018):

Os direitos humanos são comumente compreendidos como aqueles direitos inerentes ao ser humano. Reconhece que cada ser humano pode desfrutar de seus direitos humanos sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, origem social ou nacional ou condição de nascimento ou riqueza. Incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação. Estabelece as obrigações dos governos de agirem de determinadas maneiras ou de se absterem de certos atos, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos. Todos merecem estes direitos, sem discriminação.

## 2 O PAPEL DO ESTADO E DOS DIREITOS HUMANOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme o site Brasil.gov explicita, a segurança pública é a pauta principal para o brasileiro, devido à grande violência instaurada no país. Após o governo da ex-presidente Dilma, foi realizada uma maior distribuição e administração da verba para a área supracitada, nas três esferas governamentais. (BRASIL, 2017)

Segundo o site Brasil.gov assegura:

Compete à União a defesa dos seus interesses e dos seus órgãos, o policiamento da faixa de fronteira e o combate ao tráfico internacional e interestadual de drogas, prevenir e reprimir o contrabando e o descaminho [...]. Os governos estaduais e do Distrito Federal realizam a segurança pública direta, [...] que é realizado pela Polícia Militar, formada por policiais uniformizados, facilmente identificados [...]. Já os municípios têm a competência para desenvolver ações de prevenção à violência, por meio da instalação dos equipamentos públicos, como iluminação e câmeras. (BRASIL, 2017)

O site Conjur esclarece a participação do Estado e a condição social na segurança pública:

Propensão para o crime tem, é o Estado que permite a carência, a miséria, a subnutrição e a doença – em suma, que cria a favela e as condições subumanas devida. (...) Perto da culpa do Estado, a do bandido é pequena. E o bandido, a gente ainda consegue prender, processar, julgar e condenar. E o Estado?(CONJUR, 2018.).

Segundo o site Conjur, os direitos humanos têm seus argumentos para a defesa de um cidadão que infringiu a lei, assim como a segurança pública, para que a lei seja cumprida; porém, nos dias atuais, a sociedade parece entender que a organização dos direitos humanos atrapalha a segurança pública, quando, na verdade, a realidade é apenas uma: fazer cumprir a lei de ambos os lados. (CONJUR, 2018.)

Segundo o site IG, “Certamente itens como corrupção sistêmica, impunidade de infratores, alto nível de desemprego, desigualdade social, políticas públicas garantidoras da Segurança Pública são insuficientes.” (IG, 2018).

### **3 OS DESAFIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA SOB OLHAR DA EXPECTATIVA X REALIDADE DA PREVENÇÃO CRIMINAL**

Atualmente no Brasil existe um plano nacional para que a segurança pública seja mais bem aproveitada e redefinida do modo que é abrangida hoje.

O PRONASCI (programa nacional de segurança pública com cidadania) envolve 94 ações do governo para tratar da segurança pública entre os Estados, municípios. A proposta do plano foi instituído pela lei 11.530 de 2007 e desenvolvido pelo Ministério da Justiça e pela primeira vez introduz uma forte tentativa nacional ao combate real da criminalidade que consterna o país.

Para que efetivamente se alcance o fim desejado deste programa, pretende-se valorizar os profissionais da segurança pública, suprimir a corrupção policial, reestruturar o sistema penitenciário e, inclusive, envolver a própria comunidade na prevenção da violência. (DROICHI, 2008).

A procuradora do estado de São Paulo, Degli Studi di Milano, em entrevista ao Jornal online Carta Forense (2018), diz:

Creio em programas de prevenção criminal com capacidade de redução do número de infrações penais cometidas por seus potenciais autores, tais como aqueles utilizados principalmente no Canadá e nos Estados Unidos da América do Norte, que levam em conta o conhecimento, a prevalência e o desenvolvimento dos fatores de risco e de proteção na origem dos comportamentos definidos como socialmente desviantes, bem como a otimização das consequentes intervenções em pré-adolescentes.

Referidos programas partem da premissa de que nunca é cedo demais para prevenir a delinquência e, que, conseqüentemente, quanto antes melhor.

Também é relevante a tomada de consciência de que um certo grau de criminalidade é inevitável em uma sociedade, mas que, não obstante, desde que pequeno, pode ser assimilado e tolerado pela mesma.

Os conceitos da criminologia evidenciam aquelas que nos parecem lacunas propositivas do direito penal, bem como alternativas válidas para estes espaços, que, em termos político-criminais, revelam-se infinitamente mais capazes de atingir algumas das metas propostas pela ciência penal.

Políticas de prevenção precoce podem surtir efeitos positivos e evitar efeitos colaterais se as compreendermos, justamente, como uma via, ou etapa, para a reformulação das práticas de controle do crime até então predominantes, buscando, assim, o balanceamento de controle. A ideia do balanceamento parte da constatação do criminólogo que tanto o *deficit* de controle do crime, quanto o excesso de controle (*control surplus*) são causas de aumento do crime em geral, o *deficit* contribuindo para o aumento de certos delitos e *surplus* contribuindo para o avanço de outros. (CARTAFORENSE, 2018)

Ao fazer uma análise da sociedade, busca-se descobrir as causas que justamente interferem na inserção dos programas de prevenção criminal dentro do corpo social de todos os grupos. Por isso tem se tratado muito sobre aspectos de prevenção primária, secundária e terciária. (ÂMBITOURÍDICO, 2018)

A prevenção primária seria a mais competente e autêntica forma de combater os indícios de criminalidade, por exemplo, onde se busca tratar o problema criminológico desde sua raiz para neutralizá-lo antes da sua manifestação. Tratam de criar estimativas necessárias e resolução de crises criminológicas, satisfazendo uma socialização favorável de acordo com as metas sociais. Educação e socialização, bem estar social e qualidade de vida são estágios essenciais para uma prevenção primária que age a longo e médio prazo e são capazes de atender a todos os cidadãos. (ÂMBITOURÍDICO, 2018)

A prevenção secundária se baseia em programas direcionados a grupos específicos, classificados como de "risco" e que têm uma pré-disposição a ter problemas criminais, tais como as comunidades carentes. Esse tipo de prevenção não busca tratar onde está se iniciando o problema, mas sim onde ele já está sendo polarizado. Sua eficácia é a médio e longo prazo porque se executa através de política legislativa penal. (ÂMBITOURÍDICO, 2018)

Ainda, a prevenção terciária já tem seu objetivo claro: o detento. Sua indicação é para os casos onde já houve o delito e precisa ser dada a correção e os devidos fins ao condenado, tendo processos de reabilitação e ressocialização que operam no próprio âmbito penitenciário. (ÂMBITOURÍDICO, 2018)

Trata-se de uma ação tardia, depois de o delito ter sido praticado. No entanto, esse tipo de prevenção é extremamente importante para justamente ajudar a evitar as reincidências. Ademais, os três tipos de prevenção são harmônicos e indispensáveis. (GOMES et al, 2007)

Gomes et al (2007) elucidam que, estritamente, a prevenção do delito é algo maior do que apenas impedir o seu ato ou fazer o infrator potencial hesitar em praticar o delito perante a ameaça do castigo. Sob o prisma "etiológico", o conceito de prevenção não pode se dissociar da gênese do fenômeno criminal, ou seja, necessita de uma intervenção dinâmica e positiva que faça neutralizar suas raízes, suas "causas". A simples dissuasão faz essas raízes ficarem intactas. Por outro lado, deve-se contemplar a prevenção, sobretudo, como prevenção "social". Em outras palavras, devem-se mobilizar todos os setores comunitários para enfrentar de forma solidária um problema "social". Prevenir o crime é algo que interessa não apenas aos poderes públicos, mas também ao sistema legal; a toda a comunidade.

## **CONCLUSÃO**

No primeiro capítulo conclui-se que os conceitos de violência, de segurança pública, de vulnerabilidade social e de direitos humanos nascem em aspectos socioeconômicos e políticos, de condutas do cotidiano da vida em sociedade. Desta maneira, a questão da violência no Brasil se resolveria através de um trabalho em conjunto na participação direta da sociedade (povo) e do Estado (agentes e instituições de segurança pública e um judiciário eficiente) em discussões para solucionar esse problema de alcance nacional. E, necessariamente, deveria ocorrer

uma restauração nas políticas públicas para o sistema educacional, saúde, habitacional, oportunidades de emprego, etc.

Em seguida, no capítulo dois, menciona-se que é dever inegável do Estado garantir a segurança pública, seja ela na luta contra a corrupção, contra o tráfico ou no simples direito de ir e vir que temos, existindo, para isso, uma organização para lutar pelos vulneráveis, os quais não usufruem desse “direito”. Por exemplo, o preso, que, mesmo tendo infringido a lei, tem direitos que não podem ser violados, porém a sociedade costuma não ser imparcial nesses casos, já que acredita que o cidadão, privado de liberdade, deve ter seus direitos cassados. Desse modo, vêm os direitos humanos para interceder por esses vulneráveis, fazendo a lei ser cumprida, uma vez que o Estado é um dos principais culpados por esse cidadão ser submetido a situações subumanas, levando-o a cometer um ato passível de punição por desespero.

Vimos que o Estado tem sua responsabilidade na questão da segurança e os direitos humanos têm como dever garantir a igualdade da mesma, do que é economicamente bem abastado ao mais vulnerável em nossa sociedade.

Por fim, no capítulo três, destacaram-se alguns programas que são desenvolvidos através do governo federal, assim como a dificuldade de inseri-los na sociedade por causa da vulnerabilidade social existente em grande escala no país. Tendo em vista que os programas têm tido investimentos abaixo do que realmente é necessário, para alcançar uma estabilidade entre os sistemas criminais e sociais. Foram elucidados pontos por críticos criminalistas que visam à melhoria de prevenções criminais através da defesa da elaboração de práticas preventivas, para conter a disseminação do ato criminal desde sua fundação e foram explicadas algumas formas de planejamento para a prevenção do crime.

## REFERÊNCIAS

ADMINISTRADORES. A necessidade de segurança. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/a-necessidade-de-seguranca/100426/>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

ÂMBITO JURÍDICO. Políticas públicas de prevenção da violência e a prevenção vitimária. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1802](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1802)>. Acesso em: 04 dez. 2018.

BRASIL. **Segurança pública é dever de Estado.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/seguranca-publica-e-dever-de-estado>. Acesso em: 16 nov. 2018.

CAMARGO, O. Violência no Brasil, outro olhar. In: Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilescola.uol.com.br/sociologia/violencia-no-brasil.htm>>. Acesso em 20 nov. 2018.

CARTAFORENSE. **Entrevista: Controle de Criminalidade.** Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/controle-da-criminalidade/18116>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

COMPARATO, F.K. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONJUR. **Antagonismo entre direitos humanos e segurança pública é falso**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-01/nucciantagonismo-entre-direitos-humanos-seguranca-publica-falso>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CONJUR. **Direitos humanos e o contexto da segurança pública no Brasil**. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2008-dez-31/direitos\\_humanos\\_seguranca\\_publica\\_brasil](https://www.conjur.com.br/2008-dez-31/direitos_humanos_seguranca_publica_brasil)>. Acesso em: 22 nov. 2018.

DRIOCHI, N. **Programa nacional de segurança pública com cidadania**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6610/Programa-Nacional-de-Seguranca-Publica-com-Cidadania-PRONASCI>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

GARCIA, P.; GOMES, F. **Criminologia, Revista dos Tribunais**: O conceito de "prevenção" e seus diversos conteúdos. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/98230/o-conceito-de-prevencao-e-seus-diversos-conteudos>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GOMES, M.A.; **PEREIRA**, M.L.D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2005 - Scielo Public Health. Disponível em: <[https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1413-81232005000200013&script=sci\\_arttext&lng=pt](https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1413-81232005000200013&script=sci_arttext&lng=pt)>. Acesso em: 05 nov. 2018.

IG. **Direitos humanos e segurança pública**. Disponível em: <[https://ultimosegundo-ig-com-br.cdn.ampproject.org/v/s/ultimosegundo.ig.com.br/colunas/antonio-riccitelli/2018-05-21/direitos-humanos-e-seguranca-publica.html.amp?amp\\_js\\_v=a2&amp\\_gsa=1&usqp=mq331AQHCAFYAYABAQ%3D%3D#referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&amp\\_tf=Fonte%3A%20%251%24s&amp\\_share=https%3A%2F%2Fultimosegundo.ig.com.br%2Fcolunas%2Fantonio-riccitelli%2F2018-05-21%2Fdireitos-humanos-e-seguranca-publica.html](https://ultimosegundo-ig-com-br.cdn.ampproject.org/v/s/ultimosegundo.ig.com.br/colunas/antonio-riccitelli/2018-05-21/direitos-humanos-e-seguranca-publica.html.amp?amp_js_v=a2&amp_gsa=1&usqp=mq331AQHCAFYAYABAQ%3D%3D#referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&amp_tf=Fonte%3A%20%251%24s&amp_share=https%3A%2F%2Fultimosegundo.ig.com.br%2Fcolunas%2Fantonio-riccitelli%2F2018-05-21%2Fdireitos-humanos-e-seguranca-publica.html)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

LEMOS, N. S.; LOPES, H. R. Aspectos constitucionais da segurança pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10490&revista\\_caderno=9](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10490&revista_caderno=9)>. Acesso em: 05 nov. 2018.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Rev. Adm. Pública** Rio de Janeiro, jan./fev. 2015.

MODENA, M. R. (Paviani) **Conceitos e formas de violência**. Caxias do Sul, RS: EducS, 2016. Disponível em: <[https://www.uces.br/site/midia/arquivos/ebook-conceitos-formas\\_2.pdf](https://www.uces.br/site/midia/arquivos/ebook-conceitos-formas_2.pdf)> Acesso em: 16 nov. 2018.

MONTEIRO, S. R. R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Revista Sociedade em Debate**. Pelotas, V.17, n.2 Jul/Dez. 2011. Disponível em <<http://www.rsd.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/695>> Acesso em: 10 nov. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. O que são Direitos Humanos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 25 out. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>> Acesso em: 11 nov. 2018.

NICHIATA, L. Y. I. et al. **A utilização do conceito “vulnerabilidade” pela enfermagem**. Disponível em: < [http://www.scielo.br/pdf/rlae/v16n5/pt\\_20](http://www.scielo.br/pdf/rlae/v16n5/pt_20)> Acesso em: 09 nov. 2018.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 33ªed. São Paulo: Malheiros, 2010.

WIKIPÉDIA. **Segurança**. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Seguran%C3%A7a>> Acesso em: 22 nov. 2018.

## A DERRUBADA FINANCEIRA DO TRÁFICO DE DROGAS: COMO UMA AÇÃO COMERCIAL PODE SER A SOLUÇÃO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

Davi dos Santos Ribeiro<sup>1</sup>

Sheyla Vela Salgado<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo traz uma análise da sociedade brasileira como um todo, porém, com especial atenção aos grandes centros urbanos que sofrem com a questão da violência urbana gerada pelo poder paralelo do tráfico de drogas. Fazendo uma leitura histórica e tomando o cenário atual, percebemos o quão longe estamos de atingir os objetivos da política de guerra às drogas e a cada dia o número de usuários, juntamente com os índices de criminalidade violenta, só aumenta, como amplamente se divulga na imprensa. Será analisado se esse cenário de caos deriva do fato de o Estado já não poder mais atuar contra os grandes geradores de toda essa barbárie, a saber, os traficantes de drogas. Avalia-se ainda, a assimetria que existe atualmente entre o que o Estado gasta, com o tanto que o crime organizado lucra, diante da atual política repressiva. Discute-se caso a legalização e regulamentação das drogas não poderia ser a estratégia correta para desarticular o narcotráfico e devolver ao Estado o monopólio do uso da força.

**Palavras-chave:** Tráfico de drogas; Violência urbana; Legalização.

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar uma proposta de mudança de alvo na guerra contra o tráfico de drogas no Brasil. Para tanto, defende-se a ideia de criação e adoção de novas estratégias, como legalização e regulamentação, as quais visem o ataque às fontes de renda de traficantes que assolam o país, levando esse tipo de comércio ao total colapso. Dessa forma, o narcotráfico não teria mais como investir na proliferação da violência, como tem feito há tempos, já que ele estaria fadado à falência.

A luta contra o narcotráfico ao redor do mundo vem sendo travada há anos, contudo, ainda não se concluiu de que maneira esse grande inimigo da sociedade poderia ser vencido. Enquanto isso, a tão comentada “Guerra às Drogas” vem devastando a sociedade de diversos países, principalmente na América Latina, sem que se alcance os objetivos propostos. Note-se que, como todos os países da América Latina, o Brasil, por ser um país subdesenvolvido, acaba se tornando terreno fértil para a proliferação de toda essa massa de atrocidades trazidas pela grande e descontrolada “pandemia” chamada violência urbana, que decorre desse insano conflito contra o mercado das drogas, onde praticamente todos os países ingressaram influenciados, principalmente, pelos Estados Unidos da América (EUA).

---

<sup>1</sup> Acadêmico do curso de Direito pela Universidade Iguazu (UNIG) e Oficial do Quadro de Oficiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, atualmente no posto de 1º Tenente.

<sup>2</sup> Mestre em Direito em Hermenêutica e Direitos Fundamentais pela Universidade Presidente Antônio Carlos –Unipac. Professora Assistente da Universidade Iguazu – Unig e do Centro Universitário Augusto Motta- Unisuam nas disciplinas de Direito Penal e Processo Penal. Advogada.



Ao analisar a dinâmica das batalhas travadas contra o narcotráfico, observamos que ela se dá contra o tráfico de drogas, que na realidade, pode ser comparado a uma atividade comercial extremamente lucrativa. Tal êxito econômico decorre do simples fator que movimenta qualquer tipo de comércio no mundo, a saber, a proporcionalidade direta entre a oferta e a procura. Esse mercado ilegal se compreende em mero capitalismo, impulsionado pela gigantesca procura por parte dos usuários, porém, sem qualquer regulamentação por parte do Estado.

Entretanto, o mais assustador de tudo isso é o fato de que a proibição atual faz concentrar nas mãos do pavoroso “tráfico de drogas” o monopólio sobre a circulação desse produto (drogas ditas ilícitas), e o enriquece cada vez mais, tornando ilimitados os recursos do poder paralelo, trazendo o conseqüente calvário na segurança pública, que é sentido na maioria dos municípios brasileiros.

## 2 ANALISANDO A HISTÓRIA

Neste capítulo, serão apresentados um apanhado de fatos históricos relevantes que possam, direta ou indiretamente, estar relacionados com a proposta do presente trabalho. Serão tratados os aspectos relacionados ao atual modelo de repressão às drogas, outrora utilizado pelos EUA na proibição às bebidas alcóolicas, além disso, os principais fatos que traçaram o caminho da “guerra às drogas” na forma que conhecemos hoje, como os principais tratados internacionais que a iniciaram.

### 2.1 O FRACASSO DA LEI SECA AMERICANA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

No final do século XIX tomou força por vários países, principalmente na Europa e América do Norte, um movimento conhecido no mundo todo como Ligas de Temperanças e foi responsável por atacar o consumo de drogas na sociedade, principalmente o álcool, pois atribuíam ao consumo desses produtos todos os males à saúde, além da prática de todos os hábitos perversos do indivíduo.<sup>3</sup> Nos EUA esse movimento tomou proporções significativas. O resultado de toda essa militância pela negatização do álcool resultará na proibição americana dessa bebida em 1920, que vai perdurar até 1933.<sup>4</sup>

Com a proibição, que entrou em vigor através da 18ª Emenda, a sociedade americana começou a lidar com as conseqüências desse ato. No início tudo parecia ter dado certo, nenhuma bebida alcóolica era encontrada à venda no comércio regular americano, mas não demorou para que começassem a surgir os primeiros *speakeasies*<sup>5</sup>, que eram bares clandestinos que atendiam a demanda de milhões de cidadãos americanos que consumiam esses produtos. Esses estabelecimentos comerciais clandestinos supriam a necessidade recreativa tanto dos que bebiam moderadamente quanto dos adictos, o que começou a gerar sérios problemas à saúde dos consumidores.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> BURGIERMAN, Denis Russo. **O Fim da guerra**: A maconha e a criação de um novo sistema para lidar com as drogas. São Paulo: Leya, 2011.

<sup>4</sup> KOBLER, J. **Ardent spirits**: the rise and fall of prohibition. Nova York: G. P. Putnam's Sons, 1973 apud BEAUCHESNE, 2015.

<sup>5</sup> “fale baixo” em tradução livre.

<sup>6</sup> BURGIERMAN, 2011.

Uma vez que o produto foi posto na ilegalidade, sua produção começou a encontrar muitos obstáculos à manutenção de um padrão de qualidade, levando milhões de pessoas a terem suas toxicomanias em álcool potencializadas, por conta das bebidas com alta concentração vendidas na clandestinidade.

Há registros de que o número de mortes por intoxicação alcóolica foi às nuvens. Os bares clandestinos eram secretamente frequentados por todo tipo de gente, incluindo distintos juízes, professores, prefeitos, industriais, policiais que gostavam de uma bebidinha. Com a proibição, o preço da bebida alcóolica subiu imediatamente e, portanto, o negócio movimentava muito dinheiro.<sup>7</sup>

Já nos primeiros anos da proibição o país se encontrava mergulhado num caos de criminalidade, onde gangues de traficantes travavam verdadeiras batalhas pelo domínio dos pontos de fabricação e venda de bebidas alcóolicas, de maneira que as autoridades não conseguiam fazer cumprir a lei e a sociedade via criminosos se tornarem “celebridades”, como o conhecido gângster Al Capone, que desfilava com seus capangas em carros blindados de luxo pelas ruas de Chicago.

Essa dificuldade de fazer cumprir a lei gerou ressentimentos na sociedade, que via criminosos andando livremente pelas ruas, cheios de dinheiro no bolso. A repressão então aumentou e o trabalho de fornecer bebidas ficou mais perigoso, mas também mais lucrativo, por causa de uma regra básica da economia: o mercado remunera o risco. A repressão aumentava o preço das bebidas e afastava os amadores e os medrosos. Sem concorrência e com preços altos, os traficantes de bebida que sobravam começaram a ganhar fortunas e a andar com um carrão mais imponente que o do juiz ou o do prefeito. Fazia-se tanto dinheiro que havia o suficiente para corromper bom número de policiais, xerifes, juízes e até governadores. Não era preciso comprar a polícia toda: bastava subornar a pessoa certa – e sempre havia alguém disposto a aceitar uma pequena fortuna para olhar para o outro lado.<sup>8</sup>

Ocorre que, todo esse sistema dominado pelos traficantes vai gerando efeitos colaterais em diversas outras esferas da sociedade, basta imaginarmos que, além da saúde pública, com brusco aumento no número de mortos por intoxicação, como citado acima, as contas públicas começaram a conviver com os elevados custos da proibição, os gastos “que eram de 2,2 milhões de dólares em 1920, pularam para 12 milhões em 1929.”<sup>9</sup> Na mesma proporção, subia também a população carcerária

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> BURGIERMAN, 2011.

<sup>9</sup> Ibid.

americana, que teve um salto de 9 mil presos em apenas 12 anos.<sup>10</sup> O índice de homicídios não parava de crescer em decorrência dos conflitos, que envolviam tanto policiais contra os traficantes, quanto criminosos contra outras gangues rivais. “Estima-se que cerca de mil americanos tenham sido mortos por policiais encarregados de fazer respeitar a proibição entre 1920 e 1930 e que cerca de 75 desses policiais foram mortos no mesmo período.”<sup>11</sup>

Finalmente, em 1933, o presidente norte-americano Franklin Roosevelt, diante do cenário de descontentamento da população, índices insuportáveis de criminalidade, definhamento econômico e sob o argumento de geração de empregos com aumento da arrecadação tributária, assinou a revogação da 18ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos. Era o fim dos longos treze anos de equívoco e terror, aos quais a população americana foi submetida.

## 2.2 O ESTOPIM DA GUERRA

O maior passo rumo à guerra às drogas foi dado anos depois, com o aparato e pessoal remanescente da *Prohibition*. Harry Jacob Anslinger, que antes era o chefe da antiga agência de repressão as bebidas alcólicas, agora estava na *Federal Bureau of Narcotics* (FBN), onde passou a observar o surgimento de uma nova droga entre os americanos, que começou a ganhar espaço a partir da proibição do álcool e vinha principalmente dos estados de população com origem mexicana. A nova droga era a maconha. A recém-chegada substância carregava a fama de dar poderes sobre-humanos aos homens. Era o que o “czar antidrogas”<sup>12</sup> precisava para alavancar seu projeto de ascensão. “Anslinger utilizava de maneira sistemática aquilo que se revelou uma arma maior da guerra às drogas, a desinformação, criando pânico popular.”<sup>13</sup>

Anslinger começou sua campanha de maneira certa: com a ajuda da imprensa. Ele levou o frankenistein para as redações dos jornais e passou a descolar reportagens sobre o novo mal que estava invadindo os Estados Unidos, a maconha: uma droga mortal, bem pior que a heroína, que transformava homens em monstros, fazia meninas se matarem à primeira tragada ou, Deus nos livre, se entregarem aos caprichos de homens de cor.<sup>14</sup>

Com essa sua estratégia de disseminação do pânico, Anslinger conseguiu convencer a classe política do “mal” que a maconha representava, o que fez endurecer de maneira abrupta a política americana de combate ao uso de maconha. Fato é que, independente da motivação, o primeiro objetivo do czar antidrogas americano foi

---

<sup>10</sup> TAVARES, Diego. A **Descriminalização da Maconha**. Disponível em: <<https://diegoalvestavares.jusbrasil.com.br/artigos/358561036/a-descriminalizacao-da-maconha>>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>11</sup> ALEXANDER, B. K. *Peaceful measures: Canada's way out of the war on drugs*. Toronto: University of Toronto Press, 1990, p. 06 apud BEAUCHESNE, op. cit., p. 96.

<sup>12</sup> Como Anslinger ficou conhecido

<sup>13</sup> BEAUCHESNE, Line. **Legalizar as Drogas**, para melhor prevenir os abusos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015, p. 107.

<sup>14</sup> BURGIERMAN, 2011, n.p.

alcançado: a maconha foi posta na ilegalidade nos EUA pelo *Marijuana Tax Act* em 1937.

Essa liderança conquistada pelos americanos no cenário internacional no período pós-guerra tornaria Anslinger a principal liderança global na expansão da política de guerra às drogas pelo mundo, até que em 30 de março de 1961, em Nova Iorque, foi assinada a Convenção Única Sobre Entorpecentes, onde vários países se comprometeram a reprimir as drogas nos termos dos EUA. Foi o estopim da Guerra às Drogas. A partir daí, com todo empenho norte-americano, a conquistada política internacional de repressão às drogas ganharia contornos extremamente violentos e inconsequentes na busca pelo mundo livre dessas substâncias. O desdobramento dessa guerra será tratado a seguir.

### **3 GUERRA ÀS DROGAS, FUNDAMENTOS, TRAJETÓRIA E CONSEQUÊNCIAS**

Os anos que se seguiram da assinatura da Convenção de 1961 foram de crescente endurecimento das políticas de repressão às drogas. A guerra às drogas ganharia novos atores e definiria novas estratégias para manter sua adesão internacional. Porém, em muitos países, principalmente na América Latina, um poder paralelo se desenvolveu e passou a ameaçar significativamente a supremacia de diversos Estados-nação, era o Tráfico de Drogas.

#### **3.1 O PODERIO FINANCEIRO DO TRÁFICO DE DROGAS**

A criminalidade relacionada ao tráfico de drogas é endêmica no mundo todo e por mais que os órgãos internacionais insistam em tentar encontrar um mundo livre das drogas a única coisa que conseguirão é garantir maiores lucros aos traficantes. No Brasil a Lei nº 11.343/06 veio para substituir a Lei nº 6368/76 e representou um endurecimento contra o tráfico, tendo como consequência a grave crise social que se vê pelo país a fora.

Ao analisar a legislação brasileira percebemos a primeira contradição na política de combate às drogas. Trata-se do reforço da teoria médico-jurídica *versus* o paradigma penal, que nada mais é que classificar os vendedores de drogas (maioria de jovens de classes menos favorecidas, dos morros e favelas) como traficantes criminosos, portanto sujeitos à repressão; em detrimento da classificação dos compradores (grande parte de jovens de classes mais favorecidas, do asfalto) como usuários doentes, portanto sujeitos a tratamento.

Tal discrepância jurídica tem um impacto significativo na tentativa de “eliminar as drogas”, uma vez que, se considerarmos tanto o comprador quanto o vendedor como dois polos distintos da mesma atividade econômica, a saber, o comércio, perceberemos que não se poderá enfraquecer tal atividade, atacando repressivamente apenas um de seus agentes. Ou seja, não se conseguirá acabar com os vendedores de drogas (traficantes) enquanto existirem compradores (usuários).

Observa-se, ainda, que a partir da Constituição Federal houve nova hierarquização de crimes, especialmente polarizada pela resposta penal aos crimes hediondos (Lei nº 8.072/90) e aos crimes de menor potencial ofensivo (Lei nº 9.099/95). Dessa

forma, estabeleceu-se o movimento pendular entre a máxima e a mínima punitiva com a equiparação do tráfico de drogas aos crimes hediondos e do porte para consumo próprio aos crimes de menor potencial ofensivo.<sup>15</sup>

A prosperidade do narcotráfico se deve ao fato de que nada é/será mais forte que o poder gravitacional da demanda. Agora pensemos qual é/seria o custo de toda essa repressão para o Estado. Enquanto que para o narcotráfico, os seus custos operacionais são como um pequeno imposto, bem aquém aos praticados pelos órgãos oficiais à indústria legítima.<sup>16</sup> As atividades desenvolvidas pelo tráfico são atividades econômicas, que, em sua essência, não diferem de quaisquer outras atividades que envolvam bens e serviços.<sup>17</sup>

Para que se tenha uma noção, o tráfico de drogas movimentou R\$ 15,50 bilhões em lucros no Brasil em 2016, segundo levantamento da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.<sup>18</sup> Neste mesmo período o lucro de uma das maiores instituições financeiras do país, a saber, o Banco Bradesco, foi menor que o faturamento dos traficantes. Segundo dados da própria instituição, seu lucro em 2016 foi de R\$ 15,08 bilhões.<sup>19</sup>

Diante desses dados, e o tamanho do faturamento do tráfico de drogas, podemos identificar que esse negócio “emprega” muita gente no crime. O que se constata no Brasil, principalmente em grandes centros urbanos, como o Rio de Janeiro, é que o poder de uso da força, da coação física e da violência, legalmente exclusivo do Estado, é, a cada dia que passa, mais e mais brutalmente utilizado por criminosos. E não há nada que esteja sendo feito, atualmente, que possa dar um basta nessa situação.

[...] A realidade tem mostrado que, por maior que seja a repressão, esse quadro não muda: sempre haverá quem queira usar essas substâncias. E havendo quem queira comprar, sempre haverá pessoas querendo correr o risco de produzir e vender. Os empresários e empregados das empresas produtoras e distribuidoras das substâncias proibidas, quando são mortos ou presos, logo são substituídos por outros igualmente desejosos de acumular capital ou necessitados de trabalho. Essa é uma lei da economia: onde houver demanda, sempre haverá oferta. As artificiais leis penais decerto não

<sup>15</sup> DA SILVA, Marco Aurélio Souza. **O controle social punitivo antidrogas sob a perspectiva da Criminologia crítica: A construção da criminalidade do tráfico de drogas nas decisões judiciais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 139.

<sup>16</sup> BURGIERMAN, 2011.

<sup>17</sup> KARAM, Maria Lúcia. **Legalização das Drogas.** 1. ed. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.

<sup>18</sup> MOTTA, Felipe; LAGÔA, Tatiana; COURA, Paula. **Narcotráfico no Brasil movimentou R\$ 15,5 bilhões por ano; cifra é o pivô de massacres.** Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/narcotr%C3%A1fico-no-brasil-movimentou-r-15-5-bilh%C3%B5es-por-ano-cifra-%C3%A9-o-piv%C3%B4-de-massacres-1.438397>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>19</sup> G1. **Lucro do Bradesco cai para R\$ 15,08 bilhões em 2016.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/lucro-do-bradesco-chega-a-r-3592-bilhoes-no-4-trimestre.ghtml>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

conseguem revogar as naturais leis da economia. A proibição do desejo simplesmente não funciona.<sup>20</sup>

Será visto, a seguir o impacto desses números no cenário da violência urbana vivido pela população brasileiro, principalmente nos grandes centros urbanos, como é o caso do Rio de Janeiro, que será nosso principal espaço amostral.

### 3.2 A ESCALADA DA VIOLÊNCIA

Para que seja possível garantir o controle sobre determinadas regiões, o tráfico de drogas fomenta outra atividade criminosa, qual seja o mercado negro das armas, que convive paralelamente com suas próprias. O tráfico de armas faz girar grandes fortunas que só crescem ao passo do aumento da violência urbana nos grandes centros urbanos brasileiros. Percebe-se que toda violência cometida por criminosos tem como instrumento principal uma arma de fogo, oriunda do mercado negro, que somam mais de 7,6 milhões em todo o Brasil, que segundo dados do Ministério da Justiça já representam mais da metade deste tipo de arma circulante no país.<sup>21</sup>

Toda essa cultura armamentista do tráfico de drogas está diretamente atrelada à questão da ilegalidade das drogas. Como se sabe, no caso do Rio de Janeiro, os pontos de vendas de drogas espalhados pelas favelas cariocas são disputados, principalmente, por três grandes facções criminosas que necessitam dos armamentos mais poderosos que puderem comprar e operar, a fim de manter seus respectivos domínios.

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) um total de 6.749 pessoas foram vítimas de morte violenta no estado do Rio de Janeiro apenas em 2017, perfazendo uma taxa de 40 mortes por 100 mil habitantes, das quais 79% foram por armas de fogo.<sup>22</sup> Daí se pode entender a definição nas palavras de Karam: “a insistência na inevitável fracassada proibição e sua política de ‘guerra às drogas’ ainda revela a ausência de um mínimo de racionalidade, fazendo lembrar o conhecido aforismo que define insanidade como fazer a mesma coisa repetidamente e esperar diferentes resultados.”<sup>23</sup>

Quando se atua na atividade policial, o que mais se percebe é que a gigantesca maioria dos crimes contra o patrimônio que envolvam violência ou grave ameaça tem algum tipo de ligação com o tráfico de drogas. Aquele criminoso que comete um assalto a um cidadão de bem numa movimentada via do Rio de Janeiro, muito provavelmente buscará se esquivar de prestar contas de sua perversa ação se homiziando em alguma favela dominada pelo tráfico. Lá será “protegido” e dividirá com o seu fomentador os resultados de seus crimes. Não fosse o incentivo do narcotráfico, muitos desses crimes não teriam sido realizados, principalmente os mais violentos, que são aqueles cometidos com o uso de armas de fogo.

---

<sup>20</sup> KARAM, 2015, p. 33.

<sup>21</sup> PENA, Rodolfo Alves. **Tráfico de armas no Brasil**. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil2/trafico-de-armas.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2018

<sup>22</sup> RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública. **Dados Visualização: Letalidade Violenta**. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

<sup>23</sup> KARAM, 2015, p. 34.

Não são as drogas que causam violência. O que causa violência é a proibição. A produção e o comércio de drogas não são atividades violentas em si mesmas. É sim o fato da ilegalidade que produz e insere no mercado empresas criminalizadas (mais ou menos organizadas), simultaneamente trazendo a violência como um subproduto de suas atividades econômicas.<sup>24</sup>

Como observado, a ilegalidade mantém essa atividade apenas nas mãos dos traficantes, que com suas armas conseguem dominar e disseminar uma gama de outros tipos de crimes. Com essa ramificação no domínio do tráfico de drogas o que se nota é um aumento daqueles crimes que mais causam pânico à população carioca, gerando maior temor e sensação de insegurança. E na lista desses crimes que mais angustiam o cidadão, estão os diversos tipos de roubos, geralmente violentos, como veremos nas tabelas adiante.<sup>25</sup>

**Tabela 1 – Número de Roubos a Transeuntes no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2018**

	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	Total
2003	1.427	1.532	1.537	1.529	1.558	1.426	1.395	1.491	1.504	1.457	1.443	1.585	17.884
2004	1.384	1.431	1.529	1.890	1.692	1.594	1.763	1.946	2.059	2.268	2.281	2.419	22.256
2005	2.424	2.537	2.876	2.701	3.026	3.018	3.041	3.253	3.049	3.436	3.362	3.357	36.080
2006	3.421	3.347	3.499	4.009	4.104	3.812	3.898	3.959	3.912	4.197	4.150	4.032	46.340
2007	4.270	4.201	4.861	4.809	5.232	5.080	4.534	5.253	5.197	5.476	5.229	5.352	59.494
2008	5.651	5.483	5.377	5.538	5.703	5.548	5.918	5.602	5.625	6.186	5.551	5.857	68.039
2009	6.145	6.279	6.686	6.369	6.506	6.277	6.063	5.557	5.354	5.247	5.336	5.247	71.066
2010	5.292	5.361	6.036	5.581	5.749	5.083	5.143	5.166	5.200	5.266	4.925	4.544	63.346
2011	4.771	4.742	5.215	4.687	4.640	4.433	4.562	4.725	4.527	4.137	4.076	4.163	54.678
2012	4.094	4.533	4.372	4.266	4.676	4.047	4.163	4.041	3.553	4.029	3.898	3.868	49.560
2013	4.352	4.678	4.792	4.934	5.194	4.720	4.964	5.333	5.098	5.531	5.355	5.667	60.618
2014	6.625	6.555	7.014	6.777	7.033	6.716	7.196	6.715	6.478	6.741	6.248	6.363	80.461
2015	6.928	6.421	6.145	5.551	5.416	4.421	4.844	4.825	4.760	5.076	5.410	5.640	65.437
2016	7.209	7.753	7.455	6.774	7.446	8.000	7.834	8.032	8.050	8.957	8.676	7.632	93.818
2017	5.133	2.260	6.109	8.543	9.669	8.534	8.567	8.815	7.683	7.450	6.835	6.395	85.993
2018	7.810	7.268	7.638	7.596	8.034	7.735	7.500	7.269	6.773	7.368			74.991

Fonte: Instituto de Segurança Pública – ISP/RJ

**Tabela 2 – Número de Latrocínios no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2018**

	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	Total
2003	20	12	16	14	20	14	17	10	16	16	12	12	179
2004	12	16	17	21	18	13	15	14	21	13	18	7	185
2005	19	12	26	15	19	17	22	18	12	15	16	19	210
2006	12	20	23	30	13	10	15	14	19	13	16	23	208
2007	7	11	22	15	17	17	10	14	16	23	17	23	192
2008	11	21	21	13	22	19	21	18	25	24	24	16	235
2009	13	19	30	27	14	11	18	12	18	21	13	25	221
2010	19	6	17	11	11	12	12	12	21	16	7	12	156
2011	9	7	9	6	10	18	6	11	8	11	10	13	118
2012	12	14	17	7	10	9	15	11	13	18	8	8	142
2013	11	6	11	10	8	16	11	17	16	12	13	17	148
2014	15	16	10	17	8	18	14	9	7	11	11	16	152
2015	11	10	15	21	8	16	9	11	6	10	5	11	133
2016	18	22	18	15	16	25	15	14	19	30	18	29	239
2017	25	26	28	22	20	18	23	16	12	17	16	14	237
2018	23	21	20	14	13	11	9	13	11	10			145

<sup>24</sup> Ibid., p. 35.

<sup>25</sup> RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública. **Dados Visualização:** Roubo a Transeunte, Latrocínio, Roubo de Carga. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

Fonte: Instituto de Segurança Pública – ISP/RJ

**Tabela 3 – Número de Roubos de Carga no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2018**

	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	Total
2003	357	443	310	303	345	312	324	306	271	363	327	412	4.073
2004	292	279	388	422	480	419	367	305	352	408	428	574	4.714
2005	402	421	442	357	359	397	351	400	341	312	344	496	4.622
2006	345	386	368	371	393	339	341	391	371	395	424	441	4.566
2007	414	309	508	374	392	376	338	342	327	324	383	387	4.472
2008	352	238	274	269	302	225	258	237	226	278	213	300	3.172
2009	212	188	238	226	236	221	206	228	217	187	224	269	2.650
2010	234	221	228	181	215	212	209	184	211	170	266	287	2.619
2011	231	234	228	239	273	247	221	253	242	257	300	350	3.073
2012	299	288	348	298	342	287	265	328	247	315	288	351	3.656
2013	336	258	262	290	307	229	256	290	282	295	309	420	3.534
2014	489	418	401	371	520	386	442	448	481	545	602	787	5.890
2015	735	507	548	481	559	566	542	486	536	661	684	920	7.225
2016	732	621	638	727	734	698	700	759	892	944	1.102	1.329	9.874
2017	693	452	781	1.032	1.240	982	908	843	677	901	937	1.153	10.599
2018	977	742	918	892	752	755	731	673	577	651			7.668

Fonte: Instituto de Segurança Pública – ISP/RJ

Se fosse possível fazer um diagnóstico dos aumentos dos indicadores em referência, seria possível observar que eles estão diretamente relacionados com as condições político-econômicas do país e do estado. Considerando que, após um bom período econômico, onde o ano de 2010 registrou o ápice desse crescimento, com variação positiva de 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB), o Brasil mergulhou numa crise econômica, que teve o ano de 2016 como o auge dessa recessão, com variação de -3,6 do PIB,<sup>26</sup> os indicadores criminais analisados sofreram brutais aumentos nesse intervalo de tempo. Coincidência ou não, as variações do roubo a transeuntes, latrocínios e roubo de cargas sofreram aumentos na casa de 72%, 103% e 221%, respectivamente, se compararmos o início da queda econômica, 2011, até seu auge, 2016. Daí se pode extrair a hipótese de que em tempos de crise e, conseqüentemente, aumento do desemprego nos mercados legais, a mão de obra disponível ao crime atinge considerável elevação.

Diante de tudo isso, entende-se que, com toda a sua estrutura financeira, o narcotráfico absorve para suas atividades uma significativa parcela da população economicamente ativa, o que lhe permite se estabelecer como um poder paralelo na sociedade. Os danos, assim como os custos dessa guerra, são irreversíveis, o que nos leva a compreender que a insistência nesse combate só nos trará mais perdas. É necessário que se mude a estratégia e se ataque o narcotráfico diretamente na sua fonte de poder, a saber, suas finanças, como se tratará no próximo capítulo.

#### 4 UMA MUDANÇA DE ESTRATÉGIA

<sup>26</sup> TREVIZAN, Karina. **Brasil enfrenta pior crise já registrada poucos anos após um boom econômico.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-enfrenta-pior-crise-ja-registrada-poucos-anos-apos-um-boom-economico.ghtml>>. Acesso em: 20 nov. 2018.



Nesta etapa do trabalho, será apresentada a ideia da legalização e regulamentação do mercado das drogas como a possível solução do problema, de maneira que passe a principal estratégia de combate ao tráfico dessas substâncias da esfera penal à seara econômica. Demonstraremos como a legalidade conduzirá a derrubada do tráfico de drogas e o estabelecimento de uma verdadeira segurança pública, uma vez que, como afirma Karam: “Com efeito, não há como se ter ‘guerra às drogas’ e segurança pública ao mesmo tempo.”<sup>27</sup>

#### 4.1 LEGALIZAÇÃO COMO MELHOR ESTRATÉGIA

Diante de todas as informações apontadas neste trabalho até agora, torna-se claro o entendimento de que a atual política de guerra às drogas está mais do que fracassada. Não restam dúvidas de que em mais de cinquenta anos, desde a Convenção de 1961, do vigente modelo repressivo, seus objetivos não estiveram sequer próximos de serem alcançados. É hora de dar um basta nessa situação de calamidade que a sociedade brasileira se encontra mergulhada, por conta dessa insana insistência em combater uma atividade econômica (ainda que ilegal) se utilizando de estratégias penais. Como apontado anteriormente, a atividade do tráfico de drogas atende uma demanda de pessoas que livre e espontaneamente optam por dispor de sua saúde, que por razões entorpecidas o Estado impõe restrições ao juízo próprio dessas pessoas.<sup>28</sup> Não há vítimas desse crime, a não ser as vítimas dos crimes causados pela ilegalidade.

Lembra-se que o tráfico nada mais é que uma atividade comercial (ainda que irregular) regida pelas leis naturais da economia, assim como ocorre em qualquer mercado regular. Porém, o fato desse mercado se concentrar exclusivamente nas mãos dos narcotraficantes, faz com que esse comércio seja extremamente lucrativo. Tanto rendimento, garante ao crime a manutenção de uma força, inclusive bélica, que concorre diretamente com o Estado, que por sua vez não dispõem de recursos suficientes para impedir a insurgência desse poder paralelo.

É então que se torna trivial uma mudança de estratégia no combate ao narcotráfico, de maneira que o atinja na raiz da fonte de manutenção de seu poder, a saber, suas finanças. Atacar o monopólio econômico do tráfico de drogas tiraria das mãos do crime organizado os vultosos lucros da comercialização dessas substâncias, fazendo com que ele perca a capacidade de continuação de sua atividade mercantil e, conseqüentemente, interrompendo o financiamento e incentivo às demais atividades criminosas sobre seu domínio. E como atacar o alicerce financeiro do narcotráfico? A resposta é muito simples: abertura econômica, instituição da concorrência, legalização e regulamentação do mercado das atuais drogas ilícitas no Brasil.

Somente a legalização poderá inserir, no mercado das drogas, novos agentes econômicos que poderão causar a derrocada da atividade dos traficantes. Isso se dará porque o modo de produção desses grupos criminosos é manufatureiro, ou seja, extremamente ultrapassado, se comparados aos sistemas de produção da indústria atual. Além da manufatura, o tráfico não conta com qualquer tipo de técnica e tecnologia de produção em série e larga escala, o que causa baixa qualidade e

---

<sup>27</sup> KARAM, 2015, p. 71.

<sup>28</sup> Ibid.

aumento do preço final de seu produto, que certamente não teria rotatividade de vendas.

No instante em que a indústria moderna ingressar nesse lucrativo mercado, o domínio dos traficantes caminhará a passos largos à extinção. Não há como o crime manter competitividade, tanto em qualidade, quanto em produtividade frente ao padrão dos grandes fabricantes das drogas lícitas recreativas atualmente. Podemos citar o exemplo da gigantesca indústria do tabaco, que por analogia, provavelmente, assumiria o comércio da maconha. Como imaginar que o vil traficante, de dentro de um precário barraco no interior de uma favela carioca, terá qualquer condição de desbancar a força da indústria? Não há qualquer possibilidade de isso acontecer. Quem acredita que isso possa acontecer, certamente desconhece a história da Idade Contemporânea, que registrou um de seus grandes acontecimentos na Revolução Industrial iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII.

Alguns setores da sociedade defendem uma legalização parcial, apenas para drogas consideradas “mais leves”, como é o caso da maconha. No entanto, embora a maconha seja a droga mais consumida pela população brasileira ao menos uma vez na vida,<sup>29</sup> a legalização exclusiva dessa substância não seria suficiente para promover o colapso do narcotráfico, uma vez que ainda restariam os mercados consumidores de outras drogas, como a cocaína, que manteriam as operações dos criminosos ativos. Inclusive, com a diminuição do mercado dominado pelo crime (em eventual migração das demandas de maconha ao mercado legal), as disputas pelo que restar da demanda, por outras substâncias, entre facções rivais podem se acirrar, como refletiremos adiante.

Não basta [...] legalizar apenas uma ou outra substância considerada mais “leve”, como a maconha. Tais reformas parciais, já concretizadas em alguns países e em alguns estados norte-americanos, como a legalização da produção, do comércio e do consumo de maconha no Uruguai e nos estados norte-americanos do Colorado, Washington, Oregon e Alaska, e a descriminalização da posse para uso em Portugal, constituem passos significativos, mas insuficientes. Tais reformas parciais ainda se situam no âmbito da ilegítima, inadequada, falida e danosa proibição.<sup>30</sup>

Mesmo limitada, como citado por Karam, tal experiência de legalização da maconha já é realidade em certas partes do mundo como Holanda, Uruguai, alguns estados norte-americanos e por último o Canadá. Só o tempo trará os resultados de tais medidas, mas urge a necessidade de se atualizar a regulamentação dessa legalização, para que o excesso de regras não mantenha viva a mácula do mercado negro.

---

<sup>29</sup> Segundo o relatório da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas 8,8% da população brasileira já fez uso de maconha pelo menos uma vez na vida, contra 2,9% da cocaína. Disponível em: <<http://conselheiros6.nute.ufsc.br/ebook/medias/pdf/Relat%C3%B3rio%20brasileiro%20sobre%20drogas.compressed.pdf>>.

Acesso em: 22 nov. 2018.

<sup>30</sup> KARAM, 2015, p. 63.

O caso do Uruguai, provavelmente por ser um vizinho do Brasil, é o mais comentado por aqui. Naquele país, em 2013, foi aprovada a lei que legalizou e regulamentou o uso e a venda de maconha. Em 2017 as vendas começaram a ser controladas pelo próprio Estado, que dita os locais e as quantidades que devem ser fornecidas a cada usuário, que devem ser inscritos em um banco de dados do governo. Além do país platino, alguns estados americanos também já apresentam mudanças de estratégias e os resultados são animadores. Vejamos:

Em 12 de janeiro de 2018, o site de notícias *Catraca Livre* trazia a manchete “EUA e Uruguai comemoram efeitos da legalização da maconha”.<sup>31</sup> A reportagem inicia trazendo a informação de que a guerra às drogas custou R\$ 3,6 bilhões aos cofres públicos brasileiros, entre 2011 e 2014, contrastando com estimativa de R\$ 5 bilhões de arrecadação tributária numa eventual legalização, conforme estudo feito pela Câmara dos Deputados. Segue citando os 28 mil homicídios ocorridos no país no primeiro semestre de 2017 e a população carcerária de 726 mil presos. Transcorre informando que a Califórnia é o mais novo estado americano a legalizar a maconha, com expectativa de que o mercado dessa substância gere faturamento anual de 7 bilhões de dólares por lá. Finalmente, diz que, embora aprovada em 2014, a comercialização da droga só foi regulamentada em julho de 2017 no Uruguai, onde houve uma redução de 18% nos crimes do narcotráfico, o que é motivo de comemoração pela ativista uruguaia Mercedes Ponce de León, ressaltando que 63% dos consumidores de maconha já recorrem ao mercado legal.

Importante de tudo isso é entender que toda atividade comercial que ocorre ilegalmente, sem qualquer regulamentação, e passa à legalidade regulamentada, certamente gerará renda à população local e arrecadação aos cofres públicos. No entanto, tudo tem de ser feito baseado em critérios sólidos, de maneira que o objetivo de enfraquecimento da atividade criminosa seja alcançado. Cuidados devem ser tomados, para que o demasiado controle estatal não continue a tornar mais fácil ao consumidor a recorrência ao mercado negro. Quando se trata de atividade econômica, a interferência do Estado deve ser sempre no sentido de proteger o consumidor (controlando a qualidade dos produtos, publicidade e os métodos de concorrência, por exemplo). Nunca se deve limitar, desnecessariamente, a produção e o consumo, no máximo estabelecerem regras a ambos.

Um dos grandes empecilhos às discussões sobre drogas, no âmbito da sociedade, diz respeito ao temor que a população tem de que uma eventual legalização vá promover uma espécie de “apocalipse zumbi” de drogados pelas ruas. Isso se deve muito a todos os anos de vigência da repressão, que sempre se utilizou de hipóteses fantasiosas para justificar sua manutenção e garantir a adesão da sociedade aos seus métodos. Fato é que, mesmo com toda ilegalidade que cerca o mercado das drogas, o número de usuários, ainda que gradativamente, só cresce a cada ano, chegando à marca de 5% da população adulta, ou 250 milhões de pessoas entre 15 e 64 anos, segundo a ONU.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> CATRACALIVRE. **EUA e Uruguai comemoram efeitos da legalização da maconha**. Disponível em: <<https://catracalivre.com.br/cidadania/eua-e-uruguai-comemoram-efeitos-da-legalizacao-da-maconha/>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

<sup>32</sup> ONUBR. **29 milhões de adultos dependem de drogas, aponta relatório do UNODC**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/29-milhoes-de-adultos-dependem-de-drogas-aponta-relatorio-do-unodc/>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

O receio da população de uma eventual legalização é muito grande, o que faz com que a grande maioria rejeite tais propostas, em um primeiro momento. Pesquisa do Instituto Paraná, divulgada pela assessoria de Campos Machado, deputado estadual de São Paulo, diz que 64% da população brasileira é contrária à legalização.<sup>33</sup> Esse percentual aumenta quando a proposta, que tramita em ação no STF, é de descriminalização do porte para uso, atingindo 70% da rejeição. Salientemos que existe uma diferença significativa entre a legalização de qualquer dessas substâncias e a simples descriminalização do uso, que serão tratados mais adiante.

Como já apontado, o alto índice de contrariedade se justifica pelos métodos de disseminação do pânico utilizados pela política de guerra às drogas. No entanto, quando a proposta vira realidade e os resultados da legalização começam a surgir, é notória a mudança de opinião da sociedade. Essa alteração de posição ocorreu no Uruguai, onde 70% da população se mostrava contrária à legalização. Atualmente, passados poucos anos, esse índice caiu para 41%,<sup>34</sup> certamente em virtude dos benefícios que a iniciante legalização já tem demonstrado. Cumpre salientar que, é fundamental que se legalize o mercado, para que se torne possível o seu controle e regulamentação por parte dos órgãos públicos. Frise-se que só há como fazer ambas as intervenções em um ambiente de legalidade, ou seja, não há como controlar ou regular o que é ilegal.<sup>35</sup>

Já é tempo de legalizar e conseqüentemente regular a produção, o comércio e o consumo de todas as drogas, instituindo-se formas de controle racionais, verdadeiramente compromissadas com a promoção da saúde, respeitadas da dignidade e do bem-estar de todos os indivíduos, livres de guerras e de quaisquer outras intervenções do sistema penal.  
[...]

A mera descriminalização da posse para uso pessoal mantém a ilegalidade do mercado e o monopólio criminalizado da produção, do fornecimento e dos lucros, assim deixando intocadas as conseqüências mais danosas da proibição e de sua política de “guerra às drogas”, isto é, a violência; as mortes; o encarceramento massivo; a corrupção; a falta de controle e impossibilidade de regulação e assim o aumento dos riscos e danos à saúde; o racismo e outras discriminações; [...]<sup>36</sup>

Ressalte-se que, uma eventual (apenas) descriminalização do porte pra consumo pode ser ainda mais prejudicial ao cenário da saúde e segurança públicas da população, visto que o controle e regulação sobre o mercado produtor ainda permaneceria nas mãos do tráfico, que somado a um tipo de liberalização (diferente de legalização) pode produzir resultados catastróficos. Reforce-se que descriminalizar

---

<sup>33</sup> SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Maioria da população é contra liberação de drogas.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=389106>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

<sup>34</sup> TANAKA, Leticia. **Uruguai ainda enfrenta problemas para acabar com o tráfico de drogas.** Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/uruguai-ainda-enfrenta-problemas-para-acabar-com-o-trafico-de-drogas/>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

<sup>35</sup> KARAM, 2015.

<sup>36</sup> Ibid., p. 62-63.

não significa legalizar, portanto o consumidor não disporia de fontes de aprovisionamentos adequadas e continuariam a enriquecer o mercado negro.<sup>37</sup>

Por este motivo, compreende-se que só a legalização pode conduzir a um ambiente possível de resolução da questão das drogas, principalmente no Brasil. Deixaríamos de atuar de forma penal, para passarmos ao método econômico, visando à desestabilização dos grupos criminosos que são subsidiados pela alta demanda desses produtos. Deve-se legalizar, e não apenas descriminalizar.

#### 4.2 REGULAMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO, COMÉRCIO E CONSUMO

Vimos aqui que, diante de uma eventual legalização, o mercado das drogas deverá ser eficientemente regulamentado, de maneira que não sejam deixadas lacunas abertas à atuação de traficantes. Por esse motivo, é de fundamental importância uma intervenção firme e inteligente do Estado nas regras de produção, consumo e comércio dessas substâncias no cotidiano da sociedade. Basta observarmos que limitações reguladoras são visualizadas, claramente, nas restrições legais também da produção, do comércio e do consumo no âmbito das drogas lícitas.<sup>38</sup>

A produção dessas substâncias deve seguir rigoroso controle pelo Estado, a fim de que se garanta uma “qualidade” do produto que cause o menor dano possível aos seus usuários. Por exemplo, a quantidade do produto ativo agregado ao produto deve ter níveis controlados, de maneira que não intensifique o nível de dependência dos usuários. A importância deste tipo de controle ressalta a extrema urgência na necessidade de legalização dessas substâncias atualmente ilícitas. Não há qualquer forma de se exigir/fiscalizar a qualidade do que é vendido pelo narcotráfico, o resultado disso é justamente o constatado por quem (pasmem) defende a proibição, no trecho abaixo:

As pessoas tendem a acreditar que a maconha é uma droga “fraca”, não viciante. Mas, isso está muito longe de ser verdade! Um vídeo produzido pelo Hospital Albert Einstein informa que “na década de 1960 um cigarro da erva continha 0,5% de THC. Recentemente, estudos americanos apontaram para níveis de até 5%”. No entanto, há levantamentos que revelam cerca de 8,5%. E o que isso quer dizer? “Em função dessas altas taxas de princípio ativo, a maconha hoje vicia mais e inflige danos ainda maiores no organismo”.<sup>39</sup>

Ora, como defender uma proibição que gera esse tipo de abuso cometido contra a saúde do usuário? Será que teríamos tantas pessoas morrendo de intoxicação por essas substâncias se a concentração, num eventual mercado regular, fosse fiscalizada e mantida nos níveis da década de 60 (se é que esses níveis eram “bons”)? Mas como se controlar a qualidade desses produtos fora do mercado legal? Impossível!

---

<sup>37</sup> BEAUCHESNE, 2015.

<sup>38</sup> KARAM, 2015.

<sup>39</sup> SILVA JÚNIOR, Antônio C. R. **Drogas: Orientações práticas sobre legalização e auxílio a dependentes**. Curitiba: AD Santos, 2017, p. 54.

Com relação ao comércio, diversas regras que já são utilizadas atualmente pelas drogas lícitas podem ser adotadas, por exemplo, os citados por Karam:

Medicamentos, bebidas alcóolicas, cigarros e outros produtos derivados de tabaco, em diversos Estados nacionais, sofrem restrições à sua propaganda, à distribuição gratuita ou à comercialização em determinados lugares (por exemplo, em estabelecimentos de ensino e de saúde), geralmente devendo trazer em suas próprias embalagens advertências sobre o risco que causam à saúde. Tais medidas, naturalmente, podem e devem ser aplicadas às substâncias a serem legalizadas.<sup>40</sup>

Vê-se que são extremamente possíveis regras de comercialização que garantam as restrições necessárias às substâncias atualmente ilícitas. Acrescentando ao rol de exemplos, estabelecimentos comerciais não poderiam colocar essas substâncias à mostra, além de adotarem rigorosa conduta na venda apenas aos maiores de 18 anos (se assim fosse estabelecido). Triste saber que nada disso ocorre no comércio dominado pelo narcotráfico.

Num mercado regulamentado das drogas, a própria indústria desses produtos teria papel fundamental na diminuição significativa dos riscos à saúde dos consumidores. A história já nos mostrou (capítulo 1) que a regulação do mercado de uma droga qualquer, tal qual aconteceu com o álcool nos Estados Unidos no início do século XX, pode livrar muitas pessoas da toxicomania. Além disso, essa mesma indústria das drogas será a principal divulgadora de alertas e orientação dos males que essas substâncias podem causar ao ser humano, como já ocorre hoje com a indústria do tabaco, exercendo função essencial na redução do número de usuários. Tal tipo de regulamentação tem seu sucesso reconhecido inclusive por quem defende a manutenção da tão errônea repressão atual:

Ora, se as drogas nitidamente produzem dependência química, causando inúmeros males aos usuários e suas famílias, bem como a toda sociedade, será mesmo que permitir o uso dessas substâncias é a melhor maneira de desestimular seu consumo? É evidente que não!

E porque, na “guerra contra as drogas ilícitas”, o Estado já não investiu em campanhas educativas, explicando o mal que elas provocam? Os cidadãos precisam de informações claras! **Quanto mais se proíbe a propaganda de cigarros e seu uso em locais públicos, e se divulga os malefícios que causam, menos pessoas são levadas a experimentá-lo.**<sup>41</sup>

Note-se, no trecho acima, que o autor defende a ilegalidade das drogas, porém salienta que a propaganda contrária do cigarro é eficiente na redução do número de fumantes. Daí fica a pergunta: Será que é possível a atual indústria no mercado negro fazer propaganda contrária aos seus produtos? Alguém já imaginou o governo

---

<sup>40</sup> KARAM, 2015, p. 67-68.

<sup>41</sup> SILVA JÚNIOR, 2017, p. 77. [Grifo nosso]

fiscalizando uma “boca de fumo”, presente o gerente do “estabelecimento”, com um fuzil na mão, a fim de verificar se as regras de propaganda estão sendo cumpridas? Não tem o menor cabimento!

Já com relação ao consumo das drogas (atualmente ilícitas), que deve se ter especial atenção do Estado, as regras de regulamentação devem ser claras, de maneira que garanta o direito de quem quiser dispor de sua própria saúde, como já fazem com as drogas lícitas, mas ao mesmo tempo não causem transtornos a quem não as consumam. O Dr. Silva Júnior, defensor da proibição, traz as seguintes observações no tópico *O Estado deve coibir prazeres prejudiciais à sociedade* de seu livro:

Proteção à liberdade e à dignidade da pessoa humana: essas são duas teses defendidas pelos que querem a legalização das drogas. Para eles, o importante seria respeitar a liberdade das pessoas; afinal, se elas querem se drogar, o Estado não poderia puni-las por nada.

Mas, essas propostas não podem ser confirmadas quando olhamos para a realidade! A pergunta é: o Estado tem a autonomia de **desestimular** condutas prejudiciais à sociedade, ou deve se submeter aos prazeres dos indivíduos?

**Não resta dúvida de que um pedófilo ou esturador sente algum prazer ao cometer suas atrocidades. E, quando os pune, está coibindo prazeres que são prejudiciais a toda a coletividade ou, no mínimo, à vítima de seus crimes.**<sup>42</sup>

Pode-se extrair desse trecho que é feita uma comparação entre um hábito de usar drogas, dispondo de sua própria saúde, com o “hábito” de violentar e esturpar pessoas contra suas vontades, atos esses acertadamente reconhecidos pelo autor como atrocidades. Daí se pergunta: essa é uma comparação proporcional? Notoriamente que não! O jurista ainda segue:

No mesmo sentido, pensemos no caso de um indivíduo que esteja no parapeito de um prédio, ameaçando o suicídio. Mesmo que apenas ele seja o afetado com sua própria morte [...], com certeza os populares chamarão a Polícia e os Bombeiros Militantes, visando, sempre, proteger a vida daquele que quer se matar. O estado, aqui, através de seus agentes, fará de tudo para evitar que a pessoa se jogue do prédio ou, se isso acontecer, que ela seja socorrida e permaneça viva.

Como se percebe, o **Estado intervém para coibir condutas prejudiciais à sociedade**. E, no caso das drogas, não se pode argumentar que o afetado é apenas o indivíduo. **O vício perturba toda a coletividade e, em boa parte das vezes, é uma das molas que impulsionam o cometimento de delitos.**<sup>43</sup>

<sup>42</sup> SILVA JÚNIOR, 2017, p. 81. [Grifo nosso]

<sup>43</sup> Ibid., p. 82. [Grifo nosso]

Como pode-se observar, o autor trata das formas de intervenção pelo Estado na vida das pessoas. Porém o que tem de se ficar claro é que, nesse trabalho, não se defende a não intervenção do governo na questão das drogas, mas sim se questiona a intervenção de maneira errada, ou seja, a equivocada intervenção penal. Cezar Roberto Bitencourt, falando sobre o *Princípio da intervenção mínima* afirma que “...o Direito Penal deve ser a *ultima ratio* do sistema normativo, isto é, deve atuar somente quando os demais ramos do Direito revelarem-se incapazes de dar a tutela devida a bens relevantes na vida do indivíduo e da própria sociedade.”<sup>44</sup>

Diante das afirmações do defensor da repressão, surgem as seguintes questões: o ato de tentar suicídio, ou mesmo de cometê-lo, é crime? Alguém já viu o bombeiro salvar outrem de uma tentativa de suicídio e a polícia o conduzir preso? Logicamente a resposta é não! Com relação à intervenção do Estado na manutenção da vida das pessoas que desejam se auto lesionar, isso não deixará de acontecer. O Sistema Único de Saúde (SUS) estará de portas abertas a atender os usuários e dependentes das substâncias a serem legalizadas, como já faz hoje, embora de maneira precária, em virtude do escoamento de verbas ao combate a traficantes. Com a legalização, essa assistência poderá ser fortemente estruturada com os recursos da arrecadação oriundos da indústria legal.

Tratando da “perturbação” à toda coletividade, a qual Silva Júnior afirma que o vício causa, refletimos o seguinte: até um mero “som alto” pode caracterizar perturbação aos vizinhos, portanto à coletividade. Será que seria razoável criminalizar a conduta de ouvir som? Lógico que não! Para isso existe a Lei das Contravenções Penais, que em seu Capítulo IV trata *Das Contravenções Penais Referentes à Paz Pública*, que facilmente poderia combater condutas inconvenientes relacionadas ao vício.

Remarque-se que, qualquer outro tipo de conduta irregular, independente de consumo ou não de substâncias psicoativas, deverá ser apreciado de acordo com as regras de proteção ao bem jurídico lesado, como acontece com leis criminalizadoras da conduta de quem dirige sob influência de álcool.<sup>45</sup> Outros hábitos tão prejudiciais ao convívio em sociedade, como dirigir falando ao celular, não justificam a criminalização das condutas. Entretanto, quem causa qualquer lesão a bem jurídico alheio sob tais circunstâncias responderá civil e/ou penalmente, conforme o caso.

Para que o hábito de usar drogas atinja minimamente a tranquilidade das pessoas, mais eficiente do que controlar a quantidade da substância a ser consumida, seria o rígido controle dos locais de compra e de permissividade do uso. Por exemplo, após a queda da 18ª emenda da Constituição Americana, que aboliu a Lei Seca no país, manteve-se sérias regras de venda e consumo por lá. Não consumir bebidas alcóolicas em lugares públicos e, no caso dos estabelecimentos de venda de álcool, fornecer embalagem sem transparência para o transporte dos produtos são algumas das regras que, descumpridas, podem gerar sanções ao infrator, conforme orienta o Ministério das Relações Exteriores do Brasil.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal:** parte geral. 22 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 54.

<sup>45</sup> KARAM, 2015.

<sup>46</sup> BRASIL. Portal Consular. **Estados Unidos:** Costumes locais e legislação específica. Disponível em: <<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/seu-destino/estados-unidos#costumes-locais-e-legisla%C3%A7%C3%B5es-espec%C3%ADficas>>. Acesso em: 26 nov. 2018.



Sendo assim, entende-se que existem várias formas de se estabelecer regras e controles (com o mínimo da esfera penal) à produção, ao comércio e ao consumo das substâncias que passariam à legalidade, de maneira que causassem menos “perturbação” à sociedade, pois ao contrário do que cita Silva Júnior, descriminalizar e legalizar, não são a mesma coisa. Descriminalizar, como bem cita o referido autor no exemplo de Portugal, seria uma verdadeira liberalização desregulamentada da produção e consumo.<sup>47</sup> E, categoricamente, não é a defesa desse ponto de vista que se destina esse trabalho.

## CONCLUSÃO

Quando se lançou a produção deste trabalho, o objetivo maior foi o debate acerca da identificação de uma nova forma de lidar com a questão das drogas no Brasil que varresse para o passado todo o histórico de violência urbana que a atual política de “guerra às drogas” tem deixado na sociedade brasileira.

Verificamos o que vem sendo feito, assim como relatamos as consequências e legado que essas ações têm gerado à história de nosso país. As principais formas de atuação da repressão (senão a maioria delas) foram abordadas e discutidas, de maneira que pudemos estabelecer uma espécie de relação “custo-benefício” de tudo que tem sido praticado, a fim de alcançar o tão sonhado “mundo livre das drogas”.

Os resultados não foram animadores, uma vez que esse retrospecto é formado por indicadores astronômicos de morte, violência e miséria. Em contra partida, o número de usuários só aumenta ano a ano, enquanto o Estado define com os custos dos métodos da proibição.

Em vista disso, levantamos a bandeira para uma mudança de estratégia que oferecesse formas menos danosas, tanto para usuários, quanto para produtores e sociedade em geral, de maneira que, através da legalização da produção e do consumo de todas as drogas, pudéssemos atacar fatalmente o narcotráfico. Foi mostrado que, com a derrubada financeira do tráfico de drogas, além da salvação para o que hoje é um calvário aos brasileiros, a saber, a segurança pública, muitas outras questões, como é o caso da saúde, educação, sistema prisional etc., receberiam a devida atenção do Poder Público, que hoje, infelizmente, está sobrecarregado com o combate a traficantes.

Diante de tais projeções positivas, não podemos deixar de lembrar que os maiores beneficiários de uma eventual legalização das drogas serão os próprios usuários dessas substâncias, que perceberão uma redução significativa nos riscos à saúde ao fazerem uso de tais produtos com “qualidade” no mercado legal. Salientemos que, independente da condição de legal ou ilegal, esse mercado das drogas nunca se extinguirá. No entanto, sem violência e com recursos (oriundos da própria indústria das drogas) será provável o seu controle.

Por último, concluímos que, mesmo discordando das posições apresentadas pelos que defendem a legalização das drogas, a atuação daqueles que, ainda, acreditam na proibição terá papel fundamental na vida dos dependentes de drogas. Avalia-se ser de muita importância para que se alcance a libertação dos vícios, por parte dos dependentes, a ação dos diversos tipos de controle social, como a religião,

---

<sup>47</sup> SILVA JÚNIOR, 2017.

família, escola etc., de maneira que somados à intervenção, exclusivamente necessária, do Estado, conduzam usuários e sociedade ao bem estar adequado.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, B. K. *Peaceful measures: Canada's way out of the war on drugs*. Toronto: University of Toronto Press, 1990 apud BEAUCHESNE, Line. **Legalizar as Drogas**, para melhor prevenir os abusos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

BEAUCHESNE, Line. **Legalizar as Drogas**, para melhor prevenir os abusos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte geral**. 22 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Impacto Econômico da Legalização das Drogas no Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-Consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema10/impacto-economico-da-legalizacao-das-drogas-no-brasil>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Portal Consular. **Estados Unidos: Costumes locais e legislação específica**. Disponível em: <<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/seu-destino/estados-unidos#costumes-locais-e-legisla%C3%A7%C3%B5es-espec%C3%ADficas>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BURGIERMAN, Denis Russo. **O Fim da guerra: A maconha e a criação de um novo sistema para lidar com as drogas**. São Paulo: Leya, 2011.

CATRACALIVRE. **EUA e Uruguai comemoram efeitos da legalização da maconha**. Disponível em: <<https://catracalivre.com.br/cidadania/eua-e-uruguai-comemoram-efeitos-da-legalizacao-da-maconha/>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

DA SILVA, Marco Aurélio Souza. **O controle social punitivo antidrogas sob a perspectiva da Criminologia crítica: A construção da criminalidade do tráfico de drogas nas decisões judiciais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GALDO, Rafael. **Rio é cidade com maior população em favelas do Brasil**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/rio-a-cidade-com-maior-populacao-em-favelas-do-brasil-3489272>>. Acesso em: 30 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lucro do Bradesco cai para R\$ 15,08 bilhões em 2016**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/lucro-do-bradesco-chega-a-r-3592-bilhoes-no-4-trimestre.ghtml>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

KARAM, Maria Lucia. **Legalização das Drogas**. 1. Ed. São Paulo: Estúdio, 2015.

KOBLER, J. **Ardent spirits**: the rise and fall of prohibition. Nova York: G. P. Putnam's Sons, 1973 apud BEAUCHESNE, Line. **Legalizar as Drogas**, para melhor prevenir os abusos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

MOTTA, Felipe; LAGÔA, Tatiana; COURA, Paula. **Narcotráfico no Brasil movimentou R\$ 15,5 bilhões por ano; cifra é o pivô de massacres**. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/narcotr%C3%A1fico-no-brasil-movimentou-r-15-5-bilh%C3%B5es-por-ano-cifra-%C3%A9-o-piv%C3%B4-de-massacres-1.438397>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

OLIVEIRA, Wagner; BARBOSA, Bárbara. **Investimentos em Saúde, Educação e Segurança no Rio Ficam Próximos a Zero em 2017**. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/orcamento-para-saude-educacao-e-seguranca-vem-em-tendencia-de-queda-desde-2011/>>. Acesso em: 22 out. 2018.

ONUBR. **29 milhões de adultos dependem de drogas, aponta relatório do UNODC**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/29-milhoes-de-adultos-dependem-de-drogas-aponta-relatorio-do-unodc/>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

PENA, Rodolfo Alves. **Tráfico de armas no Brasil**. Disponível em: <<https://brasilescola.uol.com.br/brasil2/trafico-de-armas.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

**Relatório da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas**. Disponível em: <<http://conselheiros6.nute.ufsc.br/ebook/medias/pdf/Relat%C3%B3rio%20brasileiro%20sobre%20drogas.compressed.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública. **Dados Visualização: Letalidade Violenta**. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Dados Visualização: Roubo a Transeunte, Latrocínio, Roubo de Carga**. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Panorama das Apreensões de Drogas no Rio de Janeiro 2010 – 2016**. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Maioria da população é contra liberação de drogas**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=389106>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

SILVA JÚNIOR, Antônio C. R. **Drogas: Orientações práticas sobre legalização e auxílio a dependentes**. Curitiba: AD Santos, 2017.

TANAKA, Letícia. **Uruguai ainda enfrenta problemas para acabar com o tráfico de drogas.** Disponível em: < <https://jornal.usp.br/atualidades/uruguai-ainda-enfrenta-problemas-para-acabar-com-o-trafico-de-drogas/>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

TAVARES, Diego. **A Descriminalização da Maconha.** Disponível em: <<https://diegoalvestavares.jusbrasil.com.br/artigos/358561036/a-descriminalizacao-da-maconha>>. Acesso em: 15 out. 2018.

TREVIZAN, Karina. **Brasil enfrenta pior crise já registrada poucos anos após um boom econômico.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-enfrenta-pior-crise-ja-registrada-poucos-anos-apos-um-boom-economico.ghtml>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

## DIREITO E ORÇAMENTO PÚBLICO NA BAIXADA FLUMINENSE<sup>1</sup>

Renato Ferreira<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

A atividade financeira do Estado envolve as ações de captar, gerir e gastar recursos públicos de acordo com as leis orçamentárias com objetivo de executar políticas públicas e efetivar direitos fundamentais. Neste sentido, o orçamento público é um instrumento necessário para que os governos possam organizar os recursos e aplicá-los de acordo com os ditames do Orçamento e da responsabilidade fiscal. Um dos maiores desafios para a efetividade e boa gestão dos gastos públicos implica em aumentar o controle social sobre sua destinação, o que só pode ocorrer se houver transparência.

Neste sentido, vale dizer, de acordo com pesquisas veiculadas inclusive pela mídia, diversos municípios no Brasil não se adequaram aos comandos legislativos orçamentários quanto à divulgação de informações sobre como os recursos públicos estão sendo utilizados.

Sabemos que a Região da Baixada Fluminense é formada por diversos municípios que demonstram dificuldades em ampliar as informações e fortalecer a participar e o controle social sobre o orçamento público. Por conta disto, torna-se necessário investigar como se desenvolve a aplicação das leis orçamentárias nos municípios da Região, principalmente em relação à execução Orçamentária e os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente a transparência e controle social.

### RELEVÂNCIA E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Na primeira parte do Curso de Direito Financeiro e Tributário desenvolvemos, de acordo com o programa, basicamente o estudo da receita, despesa, orçamento e responsabilidade fiscal. Durante as aulas, nos debates com os alunos surgiu a ideia de aprofundar este assunto, para além de uma visão mais geral, e tentar aferir como se desenvolvem estes institutos nos municípios da Baixada Fluminense, região em que se localiza a Universidade Iguçu.

Pesquisas específicas sobre a realidade orçamentária de diversos entes federativos, principalmente a União e Estados são feitas das mais variadas formas metodológicas, contudo, são raros os estudos empíricos versando sobre as contas públicas dos municípios de áreas mais sofridas e carentes de serviços públicos sociais fundamentais. Apesar disto, algumas pesquisas e matérias jornalísticas apontam que diversos municípios do Rio de Janeiro não cumprem a Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente em relação ao devido equilíbrio entre receitas e despesas e prestação

---

<sup>1</sup> Pesquisa em desenvolvimento junto ao Centro de Pesquisas em Direito (CEPEDIR) da Universidade Iguçu. Tivemos a oportunidade de coordenar este estudo contando com a colaboração dos alunos Júlio Cezar Braz Ferreira e Isabelle Souza.

<sup>2</sup> Formado em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2001). Pós Graduado em Direito pela Fundação Getúlio Vargas - FGV/EBAPE. Mestre pela UERJ, Doutorando pela UFF.

de contas. Há relatos sobre improbidade e até mesmo a responsabilidade criminal de alguns gestores.

Estes indicadores nos despertaram o interesse em desenvolver a referida pesquisa. Deste modo, entendemos como relevante fazer um levantamento para refinar os dados sobre contas públicas nos principais municípios da Região, principalmente em relação à gestão, transparência e participação cidadã.

## **OBJETIVO E METODOLOGIA**

O objetivo geral desta pesquisa é investigar como se desenvolvem os comandos legais relacionados à gestão orçamentária nos municípios da Baixada Fluminense. Nosso estudo irá investigar como os entes federativos tratam suas finanças principalmente em relação à gestão, à transparência e participação cidadã. A pesquisa será desenvolvida em duas partes, na primeira investigaremos os principais aspectos e entraves do Orçamento e da Responsabilidade Fiscal de um modo geral, analisando os mais variados textos sobre o tema. Num segundo momento iremos pesquisar a situação orçamentária dos principais municípios da Baixada Fluminense perquirindo empiricamente a efetividade da LRF, mormente do princípio da transparência e da participação popular.

Para desenvolver a pesquisa, vamos fazer um estudo sobre as normas financeiras de municípios da Baixada Fluminense. Especificamente, sobre Planos Plure anuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias anuais, levando em conta as seguintes ações:

- a) Fazer uma revisão bibliográfica de publicações e demais estudos sobre gestão orçamentária na Baixada Fluminense;
- b) Investigar os argumentos e propostas que surgem no debate público sobre as dificuldades e entraves na gestão orçamentária da Região;
- c) Analisar as pesquisas e estatísticas e demais dados divulgados por órgãos de controle como Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado;
- d) Pesquisar por meio de entrevistas e questionários algumas prefeituras e secretarias de gestão orçamentária;
- e) Utilizar outras técnicas e fontes de pesquisas que ao longo do estudos e demonstrem validas para atingir o objetivo proposto.

## **ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO**

Orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período a executar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país. De outro modo, o orçamento público é uma peça jurídica, visto ser aprovado pelo Legislativo para vigorar como lei dispendo sobre a atividade financeira do Estado.

Diante dessas premissas é importante destacar que o orçamento público não é apenas um documento estático que planeja receitas e despesas, mas sim uma peça dinâmica que os governos devem seguir para alcançar os benefícios sociais. Portanto, além do aspecto do planejamento, o orçamento público assume o caráter de instrumento múltiplo, relacionado aos seguintes aspectos: político, econômico, programático, gerencial e financeiro.

O orçamento está previsto constitucionalmente e se materializada por leis específicas que “estimam receitas e fixam despesas” para um determinado exercício em acordo com a responsabilidade fiscal. Modernamente, princípios como gestão participativa, controle social e transparência incorporaram-se às práticas de boa gestão orçamentária. Contudo, pesquisas indicam que muitos entes federativos do Brasil possuem diversas dificuldades principalmente no que tange à transparência e o Orçamento Participativo com os cidadãos.

Como sabemos, o Orçamento é um planejamento baseado em três leis, neste sentido, se fala em “Orçamentos a curto, médio e longo prazo de acordo com as normas a saber:

O Plano Plurianual (PPA), de duração continuada correspondente a quatro anos, fixa as diretrizes e metas da Administração Pública Municipal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É um plano de discriminação das receitas e despesas, devendo estar em consonância com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

No PPA deve o ente detalhar, discriminar, todos os planos e programas a serem executados de forma local. Corresponde ao plano de médio prazo, por meio do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao alcance dos objetivos e das metas fixadas para o período de quatro anos.<sup>3</sup>

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou LDO, deve estabelecer os parâmetros da Administração Municipal, incluindo em seu texto as despesas de capital para o exercício subsequente; orientação a elaboração do orçamento anual; dispendo ainda sobre as alterações na legislação tributária local. Sua duração é anual e é feita através do fixado no PPA.

Em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve dispor sobre o equilíbrio das receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho nas hipóteses legais, normas relativas ao controle de custos, a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas<sup>4</sup>.

A Lei Orçamentária Anual – LOA – compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, aos seus fundos órgãos e entidades da Administração direta e indireta; o orçamento de investimentos das empresas em que o Poder Público Municipal de forma direta ou indireta, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, incluindo as entidades e órgãos a ela vinculados, assim como dispõe o artigo 165, §5º, da Constituição.

A *Lei Orçamentária Anual* é necessária para que ocorra a efetivação dos planos previsto no PPA e a observância das orientações definidas na LDO, O ciclo dar-se início com a elaboração da proposta orçamentária por cada unidade orçamentária, devendo

---

<sup>3</sup> Segundo o §1º do artigo 165 da CRFB/88, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração. Dispendo ainda que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado se não a incluir previamente no plano plurianual ou havendo autorização específica para a inclusão.

<sup>4</sup> Devem integrar o projeto de LDO o *Anexo de Metas Fiscais*, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominais e primários, além, do montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Também deve conter o *Anexo de Riscos Fiscais*, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

encaminhar à Secretaria de Finanças, que consolidará as propostas em um único orçamento, em decorrência do princípio da *universalidade*. Após a consolidação deste será encaminhado projeto à Câmara de Vereadores. **Ressaltem-se que as leis que constituem o planejamento orçamentário possuem** princípios constitucionais informativos do orçamento anual como *anualidade, universalidade e não vinculação da receita*. Além destes, devemos citar o da *exclusividade, especialização ou especificação e, programação*.

### **CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

O planejamento orçamentário está sujeito a controles, o primeiro é o controle interno que é exercido no âmbito de cada Poder, como exemplo, podemos citar a Controladoria Geral da União e auditorias internas.

Já o Controle externo é exercido por outro Poder ou por instituições autônomas. Poder Legislativo (com ajuda do TCU), Poder Judiciário e o Ministério Público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, (LRF- Lei Complementar 101/2000) é um código de condutas para o gestor. A lei determina normas de finanças públicas que apontam para a responsabilidade na Gestão, constitui um instrumento indispensável para a manutenção da estabilidade das contas estabelecendo, além de metas a responsabilidade administrativa e até mesmo criminal de quem atua com dinheiro público. Dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) informam que a situação financeira das prefeituras é insuficiente para cumprir suas responsabilidades constitucionais, principalmente no que tange a direitos fundamentais como saúde e educação.

### **ORÇAMENTO NA BAIXADA FLUMINENSE: PRIMEIRAS ANÁLISES**

A Baixada Fluminense é uma região vizinha à capital do estado do Rio e apresenta ao longo de décadas diversos problemas sociais, principalmente de saúde, habitacionais, educacionais e de segurança pública. Isto porque, as cidades da região surgiram e cresceram de forma irregular, sem planejamento, e os governos não conseguiram garantir serviços públicos para toda a população. Integram a Região da Baixada os Municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba e Seropédica.

Essas cidades possuem em torno de 3,7 milhões de habitantes que corresponde a cerca de 22,57% da população do Estado, recebem transferências de recursos do governo federal e não possuem uma cultura de boa gestão dos recursos públicos.

Em 2016 uma pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) revelou que nove prefeituras da Baixada Fluminense têm situação fiscal difícil ou crítica. Neste sentido, faz-se necessário investigar como se estabelece a gestão orçamentaria em Municípios da Baixada Fluminense, como os objetivos e metas da responsabilidade fiscal estão sendo cumpridos e como os organismos de controle retratam a situação orçamentária na Região.

Nossa pesquisa sobre o Orçamento Público na Baixada Fluminense estabeleceu como metodologia primeiramente buscar nos sites das prefeituras e câmaras de vereadores, informações quantitativas e qualitativas sobre receita, despesa e a execução orçamentária dos últimos dois anos.



Em nossas primeiras análises percebemos dois problemas relativos às contas públicas da Baixada Fluminense. O primeiro é a falta de transparência em relação aos valores de receita e despesa. O segundo é a falta de participação cidadã e controle social na construção e execução orçamentária.

Nos sites dos respectivos municípios, bem como da câmara de vereadores nem sempre é possível conseguir as informações sobre o orçamento. Não se sabe ao certo quanto o município arrecadou e quanto conseguiu gastar por área social.

É importante registrar que a dificuldade de acesso às leis orçamentárias e a falta de informações detalhadas sobre os recursos públicos permanecem sendo os principais obstáculos para o efetivo monitoramento das finanças municipais. Não obstante o acesso a estes documentos estar garantido por lei a qualquer cidadão (princípio da publicidade na Constituição de 1988 e da transparência na LRF), a cultura político-administrativo das prefeituras mantém as informações praticamente inacessíveis criando, enormes obstáculos ao acesso de informações, que por definição são públicas. De um lado ficou bastante claro que um cidadão comum dificilmente conseguiria obter acesso direto a tais informações e quando consegue, são dados que ele não conseguirá compreender adequadamente. Há um descaso explícito no que tange à obrigação de prestar informações.

Um outro dado preliminar é sobre a participação cidadã na elaboração e acompanhamento da execução orçamentária. Muito embora o Orçamento participativo seja uma exigência do Estatuto da Cidade, na Baixada as leis orçamentárias são feitas numa articulação do legislativo com o executivo, sem nenhuma participação ou controle social. Raramente são feitas audiências e consultas à população sobre como se deve aplicar os recursos públicos.

Vale registrar que o controle social das ações dos governantes, principalmente sobre as contas públicas é importante para assegurar que os recursos sejam bem empregados em benefício da coletividade e reduz as ações de improbidade e corrupção. Acreditamos que é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública, na execução das políticas, avaliando os objetivos, processos e resultados que vai ajudar a dar efetividade aos comandos legais.

Um estudo feito pelo Laboratório de Análises de Orçamentos e Políticas Públicas (Órgão do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro) sobre a Orçamentos dos Municípios do Rio de Janeiro apontou também os seguintes problemas:

- i. Existência de Secretárias de Finanças desestruturadas;
- ii. Ausência de servidores capacitados e legitimados por Lei no cargo “analista de orçamento”, ou equivalente;
- iii. Ausência de concursos públicos para os cargos de “analista de orçamento” ou equivalente;
- iv. Ausência de dotação orçamentária específica destinada às atividades da administração fazendária, dificultando capacitações e atualizações jurisprudenciais;
- v. Baixo investimento em infraestrutura de tecnologia da informação e instrumentalização das atividades fazendárias.

Neste sentido, um dos principais objetivos deste estudo é ampliar a transparência e controle social como formas de combate à improbidade e corrupção. O propósito específico está em contribuir para o aprofundamento do debate sobre as

estratégicas mais adequadas para a implantação de um programa que possibilite um controle eficaz das contas públicas.

Buscaremos apresentar reflexões sobre a necessidade de que a sociedade exerça sua cidadania, o que levará a pressionar os gestores públicos a atenderem à LRF e a realizarem uma administração responsável.

Por fim, já podemos assinalar que as pesquisas sobre Orçamento público são constituídas de modo multidisciplinar. Neste sentido, pretendemos desenvolver nosso trabalho relacionando o Direito Orçamentário Administrativo e Constitucional. Os métodos e técnicas apontados, não excluem outros que poderão ser desenvolvidos ao longo da pesquisa, eles possibilitarão enriquecer e tornar o estudo mais interessante.

Até agora, justamente por não termos acesso adequado, já identificamos que há necessidade de construir uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalecimento da sociedade local e de seu controle social sobre as contas públicas. Neste sentido, a presente pesquisa pode contribuir de modo significativo para o monitoramento, aprimoramento e efetividade do Direito Financeiro na Baixada Fluminense.

#### **BIBLIOGRAFIA**

AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 17ª ed. São Paulo Saraiva, 541p. 2011.

BRASIL. LRF (2000). Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

COSTA. Marcelo Cardoso da. A Instituição do Orçamento Público e a Democracia Local: um estudo de caso sobre o município de São João de Meriti.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Orçamentos dos Municípios do Rio de Janeiro. Laboratório de Análises de Orçamentos e Políticas Públicas. Disponível em <https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=wm#inbox/QgrcJHrtvXXtfnxTdJvLxCmSQBPJBRGVZRb?projector=1&messagePartId=0.5>. Consultado em 10.02.2019.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - IPPUR/UFRJ. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE. Perfil Orçamentário dos Municípios da Baixada Fluminense em 2000. Disponível em [http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/perfil\\_2000.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/perfil_2000.pdf) Consultado em 20.02.2019.

SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. 3ª ed. São Paulo Saraiva, 2011.

PASCOAL, Valdeci Fernandes Direito Financeiro e Controle Externo: Teoria, Jurisprudência e 400 Questões. 6.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário 17 edição. Ed. Renovar, 2009.