

*O sertão vai virar mar
É o mar virando lama
Gosto amargo do Rio Doce
De Regência a Mariana
- “Cacimba de Mágoa”, Gabriel o Pensador & Falamansa*

Ministério Público, Direitos Humanos e Desastres Naturais e Tecnológicos

GUILHERME DE SÁ MENEGHIN

*Mestrando em Direito Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais
Pós-Graduado em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Direitos Humanos. Efetividade. Participação.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Desastres naturais e tecnológicos; 3 Ministério Público, proteção dos direitos humanos e participação das vítimas; 4 Conclusão e tese

RESUMO: Os desastres naturais ou tecnológicos criam cenários propícios às violações de direitos humanos. Assim, compete ao Ministério Público atuar na tutela coletiva da dignidade humana, visando dar efetividade aos direitos consagrados na Constituição da República e nas declarações e convenções internacionais de direitos humanos. Para essa finalidade, o Ministério Público precisa promover as medidas judiciais e extrajudiciais com a plena participação das vítimas.

1. INTRODUÇÃO

A afirmação histórica dos direitos humanos demandou uma conjunção de esforços entre órgãos governamentais, entidades internacionais e as lutas e testemunhos das vítimas das violações, em um longo processo de evolução e expansão. Por isso, a doutrina reconhece que “**os direitos humanos são frutos do processo histórico**; resultam de uma longa caminhada histórica, marcada muitas vezes por lutas, sofrimentos e violação da dignidade humana”¹.

Uma das feições mais marcantes da historicidade é a expansividade, ou seja, a marcha dos direitos humanos visa ampliar a proteção à pessoa, e nunca suprimir direitos. Assim, após a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras entidades internacionais formularam e promulgaram várias declarações de direitos, atingindo quase todos os aspectos da sociedade humana.

Todavia, em muitos casos, o reconhecimento em instrumentos internacionais e a internalização dos tratados nas ordens jurídicas nacionais não significou a concretização dos direitos. Dessa maneira, Norberto Bobbio defende que o “problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”².

Decerto, as convenções e declarações de direitos foram uma resposta às guerras travadas no século XX, que propiciaram um ambiente hostil à proteção da dignidade humana. Porém, no final do século XX e início do século XXI, o avanço da sociedade industrial e globalizada gerou um novo risco à dignidade humana e ao meio ambiente, os chamados desastres tecnológicos.

Os desastres, sejam naturais, sejam tecnológicos, criam cenários favoráveis às violações de direitos humanos, conferindo aos órgãos públicos a responsabilidade de atuar no sentido oposto aos efeitos deletérios à dignidade humana que podem advir dessas catástrofes.

No Brasil, o Ministério Público é muitas vezes exortado à proteção coletiva dos direitos humanos e, com base nas experiências desenvolvidas, pode-se propor uma forma de atuação capaz de trazer mais benefícios aos ofendidos e à sociedade, visando materializar os direitos humanos que o estado brasileiro se comprometeu a proteger.

2. DESASTRES NATURAIS E TECNOLÓGICOS

Os desastres que afligem a sociedade humana sempre existiram, mas com o aumento da população e das atividades econômicas, os efeitos desses eventos tornaram-se mais aparentes. De um lado, a ocupação de mais territórios sujeita a população a mais desastres e, por outro, as atividades industriais intensificadas ativam mais riscos e falhas e, consequentemente, potenciais danos massivos à população.

Ulrich Beck foi o primeiro autor a fornecer um estudo preciso sobre esses desastres, situando-os no contexto da *sociedade de risco* pós-moderna. Segundo o sociólogo alemão:

O ritmo e a radicalidade dos processos de modernização nas sociedades de risco trazem à colação as consequências dos sucessos da modernização. Surge uma nova categoria de risco, uma vez que as condições de seu cálculo e o processamento institucional falham parcialmente. Estas circunstâncias levam ao desenvolvimento de um

¹ BARRETO, Rafael. *Direitos humanos*. 4. ed. Salvador/BA: Editora Juspodivm, 2014, p. 28, grifo do autor.

² BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 16.

novo clima moral na política no qual as apreciações culturais, portanto, diferentes de país para país, desempenham um papel central e os prós e os contras das consequências possíveis ou reais das decisões técnicas ou econômicas são debatidos publicamente, a mesmo tempo que as funções da ciência e da tecnologia também mudam.³

No Brasil, a Instrução Normativa n. 01, de 2012⁴, do Ministério da Integração Nacional, define “desastre” no artigo 1º, inciso I:

Desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios”

Em seguida, a norma classifica esses acontecimentos em *desastres naturais e desastres tecnológicos*, conforme dispõe o artigo 7º:

Art. 7º A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil adotará a classificação dos desastres constante do Banco de Dados Internacional de Desastres (EM-DAT), do Centro para Pesquisa sobre Epidemiologia de Desastres (CRED) da Organização Mundial de Saúde (OMS/ONU) e a simbologia correspondente.

§ 1º Quanto à origem ou causa primária do agente causador, os desastres são classificados em:

I – Naturais; e

II – Tecnológicos.

§ 2º São desastres naturais aqueles causados por processos ou fenômenos naturais que podem implicar em perdas humanas ou outros impactos à saúde, danos ao meio ambiente, à propriedade, interrupção dos serviços e distúrbios sociais e econômicos.

§ 3º São desastres tecnológicos aqueles originados de condições tecnológicas ou industriais, incluindo acidentes, procedimentos perigosos, falhas na infraestrutura ou atividades humanas específicas, que podem implicar em perdas humanas ou outros impactos à saúde, danos ao meio ambiente, à propriedade, interrupção dos serviços e distúrbios sociais e econômicos.

Deveras, a instrução normativa disciplina a decretação da situação de emergência e do estado de calamidade pública e apresenta vários mecanismos para que os órgãos governamentais possam enfrentar as demandas decorrentes de desastres, sejam tecnológicos, sejam naturais.

O terremoto que assolou o Haiti e os deslizamentos e enchentes na região serrana do Rio de Ja-

³ BECK, Ulrick. *Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida*. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2015, Kindle Edition, Location 233-240 de 1319.

⁴ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa 1, de 24 de agosto de 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Ce9q_0voSGoJ:www.mi.gov.br/c/document_library/get_file%3Fuuid%3D822a4d42-970b-4e80-93f8-dae395a52d1%26groupId%3D301094+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 02 jun. 2016.

neiro são exemplos de *desastres naturais*, já que foram causados por fenômenos naturais. Em ambos os casos, a Anistia Internacional noticiou graves e massivas violações de direitos humanos⁵.

Em um relatório sobre o Haiti, após cinco anos do desastre, a referida entidade demonstrou que as políticas governamentais não ajudaram a superar os problemas e, em vários casos, agravaram a situação da população, especialmente com a negação de moradia adequada aos que perderam tudo em razão dos abalos sísmicos:

Cinco anos depois de um terremoto devastador no Haiti, dezenas de milhares de pessoas continuam desabrigadas devido a erros na política do governo, remoções forçadas e soluções de curto prazo que têm falhado em atender à grande parte das pessoas que perderam tudo no desastre, disse hoje a Anistia Internacional⁶.

O vazamento de petróleo da empresa British Petroleum, no Golfo do México, e o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco, em Mariana, ilustram os desastres tecnológicos, porquanto foram gerados por condições tecnológicas e industriais humanas, independentemente do exame da culpa. Nesses casos, também houve riscos à dignidade humana, dessa vez não só por ações e omissões governamentais, mas também pelas atividades das empresas responsáveis pelos empreendimentos.

Nesse contexto, em Mariana, o Ministério Público de Minas Gerais foi suscitado à defesa dos direitos humanos em diversas frentes e as experiências desse episódio conotaram as conclusões que resultaram nessa tese.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO, PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO DAS VÍTIMAS

Com a alteração substancial do papel do Ministério Público após a Constituição da República de 1988, a defesa dos direitos humanos passou a fazer parte da pauta institucional.

Decerto, a tutela dos direitos humanos por intermédio do Ministério Público pode ser reconhecida no artigo 127 da Constituição da República, que qualifica a instituição como permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, “incumbindo-lhe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Evidentemente, a defesa dos direitos humanos insere-se na tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No mesmo sentido, o controle externo da atividade policial e a defesa dos interesses difusos e coletivos, revelam-se intimamente ligados a esses direitos, em consonância com o artigo 129, incisos II, III, VII e IX, da Carta Magna.

Sobre a atuação ministerial em matéria de direitos fundamentais, Emerson Garcia destaca que pode ser veiculada tanto quanto aos governos quanto aos particulares:

Assim, tratando-se, *verbi gratia*, de garantir o respeito aos direitos fundamentais, não só quando violados pelo Poder Público, como também por outros particulares,

⁵ CORREIO DA CIDADANIA. *Violação de direitos humanos no Brasil em 2011* - Informe 2012 da Anistia Internacional. Disponível em: < http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=7216>. Acesso em: 02 jun. 2016.

⁶ ANISTIA INTERNACIONAL. Haiti: Cinco anos após o terremoto devastador, dezenas de milhares de pessoas ainda continuam sem teto e desesperadas. Disponível em: < <https://anistia.org.br/noticias/haiti-cinco-anos-apos-o-terremoto-devastador-dezenas-de-milhares-de-pessoas-ainda-continuam-sem-teto-e-desesperadas/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

terá o Ministério Público legitimidade para agir. Com isto, preservar-se-á a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, pois todos tem o dever de respeitá-los.

No contexto dos desastres naturais e tecnológicos incumbe ao Ministério Público propor as medidas necessárias à proteção coletiva dos direitos humanos dos atingidos pelos eventos, especialmente para assegurar os direitos fundamentais e sociais preconizados nos artigo 5º e 6º da Constituição da República.

Um exemplo é o direito a moradia, introduzido no artigo 6º do Texto Maior pela Emenda Constitucional n. 26, de 2000, muitas vezes suprimido pelos desastres. Tanto em Teresópolis/RJ, quanto no subdistrito de Bento Rodrigues, um grande contingente de atingidos tiveram suas moradias completamente destruídas.

Em Mariana os atingidos foram deslocados para um ginásio e, em seguida, colocados em “hotéis” que, na verdade, funcionavam como alojamentos coletivos. A intenção era manter as famílias⁸ em tais locais, mas após a recomendação expedida pelo Ministério Público, as empresas aceitaram alugar casas para as famílias. Não obstante, a própria empresa estipulou unilateralmente um prazo excessivamente dilatado, que não correspondia às expectativas dos atingidos.

Com isso, ao ingressar com a ação civil pública para assegurar esse e outros direitos, os atingidos foram previamente consultados e participaram da audiência agendada, de maneira que a empresa se viu obrigada a reduzir à metade o prazo previsto. Essa conquista foi fruto da simbiose entre o Ministério Público e os representantes dos atingidos⁹.

Noutra oportunidade, os atingidos foram instados pelo Ministério Público a tomarem a decisão sobre a destinação dos recursos arrecadados a título de doações. Registre-se que, independentemente da responsabilização da empresa proprietária do empreendimento, a Prefeitura de Mariana abriu contas bancárias para recebimento de doações logo após a catástrofe e, assim, pessoas físicas e jurídicas de todo o país depositaram dinheiro nas contas. Todavia, o poder político pretendia decidir unilateralmente sobre os recursos.

Nesse ponto, o Ministério Público atuou para assegurar a participação dos atingidos, elaborando um termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC), em conjunto com os próprios atingidos e a Prefeitura de Mariana, para, em um primeiro momento, consultar todos os atingidos e, em outra etapa, efetivar a entrega dos valores arrecadados de acordo com a vontade dos interessados. Ao final, os atingidos decidiram distribuir os valores igualmente por núcleo familiar que perdeu a moradia.

Esse processo foi positivo, permitiu os atingidos participarem, disciplinou a questão por meio de um TAC e evitou os desvios que poderiam ocorrer, caso essa medida não fosse adotada¹⁰. Vale lembrar que nas cidades da região serrana do Rio de Janeiro, foram informados desvios de donativos destinados aos atingidos¹¹.

O mesmo processo foi empregado em vários momentos de atuação na defesa dos direitos dos

⁷ GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 381-382.

⁸ Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/mp-recomenda-que-samarco-pague-remuneracao-familias-atingidas.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

⁹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2015/12/samarco-se-compromete-antecipar-indenizacoes-atingidos-de-mariana.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

¹⁰ Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/03/atingidos-por-desastre-em-mariana-recebem-dinheiro-de-doacoes.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

¹¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/voluntarios-denunciam-desvio-de-donativos-em-teresopolis.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

atingidos, consultando-se previamente os interessados e permitindo-se a plena participação nas decisões, tornando mais produtivas as medidas judiciais e extrajudiciais encetadas pelo Ministério Público.

Essa concepção bilateral corresponde a um dos parâmetros advogados por Boaventura de Souza Santos, para a reconstrução cultural dos direitos humanos, a partir de uma hermenêutica diatópica, capaz de levar em consideração os aspectos culturais de todos os envolvidos:

De parceiros e temas unilateralmente impostos a parceiros e temas escolhidos por mútuo acordo. Sempre que uma dada comunidade cultural decide envolver-se num diálogo intercultural não o faz indiscriminadamente, com uma qualquer outra comunidade cultural ou para discutir qualquer tipo de questões. O requisito de que tanto os parceiros como os temas do diálogo não podem ser unilateralmente impostos e devem antes resultar de acordos mútuos é talvez a condição mais exigente da hermenêutica diatópica.¹²

Em outras palavras, as escolhas e temas unilaterais dos órgãos públicos, inclusive dos órgãos de execução do Ministério Público, devem ser substituídas pelas opções feitas por mútuo acordo, isto é, com os atingidos.

Dessa maneira, a participação das vítimas conseguiu dar efetividade aos direitos humanos, na esteira da concepção formulada por Norberto Bobbio, pois foi hábil a retribuir às expectativas dos atingidos na medida em que eles protagonizaram as decisões. Em Mariana, as ações civis públicas e recomendações expedidas contaram, diretamente, com a colaboração e instrumentalização dos próprios atingidos, o que assegurou os efeitos positivos das providências adotadas.

Portanto, em *desastres tecnológicos*, a experiência ordenada em Mariana revelou que o Ministério Público deve buscar consultar previamente as vítimas, antes de impetrar as medidas judiciais e extrajudiciais para proteção dos direitos dos ofendidos, ressalvadas, evidentemente, as situações urgentes. Deve, ainda, permitir que os atingidos participem do processo decisório, inclusive com presença e atuação direta nas audiências judiciais. Tudo indica que o mesmo procedimento deve ser usado em *desastres naturais*.

4. CONCLUSÃO E TESE

O breve estudo exposto analisou a evolução dos direitos humanos e, ainda, como desastres, naturais ou tecnológicos, podem criar cenários propícios às violações de direitos humanos. Em seguida, buscou situar o Ministério Público na defesa coletiva desses direitos essenciais à concretização da dignidade humana, compartilhando da opinião de Paulo Cesar Vicente de Lima e Yuri Alexandre dos Santos:

Dada a necessidade de se fomentar a cidadania e de se garantir a dignidade da pessoa humana, considerando que, por força do artigo 1º da Constituição, não há República Federativa do Brasil sem que se o faça, o Ministério Público, por meio de seus

¹² SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma concepção intercultural dos direitos humanos. In: PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela; SARMENTO, Daniel (coordenadores). Igualdade, diferença e direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 3-45, p. 35.

membros, deve buscar a todo custo a consagração e o fortalecimento desses princípios, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista material.¹³

Verificou-se que a efetivação dos direitos humanos no contexto dos desastres depende da sincronia entre Ministério Público e as vítimas dos eventos, de maneira que a viabilização da dignidade humana possa corresponder às expectativas dos maiores interessados. A atuação perante o desastre tecnológico em Mariana comprovou que a eficácia das medidas está diretamente condicionada à plena participação dos atingidos.

Dessa maneira, a tese, a ser defendida no XII Congresso Estadual Ministério Público de Minas Gerais, é: **“Em desastres, naturais ou tecnológicos, o Ministério Público deve buscar a proteção coletiva dos direitos humanos, garantindo a plena participação das vítimas nas decisões sobre as medidas judiciais e extrajudiciais propostas para prevenção, proteção e reparação das violações de direitos fundamentais advindas do evento”.**

REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL. Haiti: Cinco anos após o terremoto devastador, dezenas de milhares de pessoas ainda continuam sem teto e desesperadas. Disponível em: < <https://anistia.org.br/noticias/haiti-cinco-anos-apos-o-terremoto-devastador-dezenas-de-milhares-de-pessoas-ainda-continuam-sem-teto-e-desesperadas/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

BARRETO, Rafael. Direitos humanos. 4. ed. Salvador/BA: Editora Juspodivm, 2014.

BECK, Ulrick. Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2015, Kindle Edition.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CORREIO DA CIDADANIA. Violação de direitos humanos no Brasil em 2011 - Informe 2012 da Anistia Internacional. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=7216>. Acesso em: 02 jun. 2016.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LIMA, Paulo César Vicente de; SANTOS, Yuri Alexandre dos. *O papel do Ministério Público na busca da eficácia social da política nacional dos direitos das populações em situação de rua*. In: LIMA, Paulo César Vicente de; GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra; GUSTIN, Miracy; IENNACO, Rodrigo (orgs.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014, p. 623-643.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma concepção intercultural dos direitos humanos*. In: PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela; SARMENTO, Daniel (coordenadores). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 3-45.

¹³ LIMA, Paulo César Vicente de; SANTOS, Yuri Alexandre dos. O papel do Ministério Público na busca da eficácia social da política nacional dos direitos das populações em situação de rua. In: LIMA, Paulo César Vicente de; GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra; GUSTIN, Miracy; IENNACO, Rodrigo (orgs.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014, p. 623-643, p. 623.