

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS: O DIREITO DE PROTEÇÃO CONTRA DESASTRES

ENVIRONMENT PUBLIC POLICY AND CITY ORDINANCES: URBANISM IN A DEMOCRATIC AND LEGAL STATE

NILTON CARLOS DE ALMEIDA COUTINHO*

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo o estudo do direito de proteção contra desastres dentro da ótica dos direitos sociais e das políticas públicas a eles relacionadas. Tal estudo parte da análise do Estado Democrático de Direito e seu papel na concretização de direitos prestacionais, dentro da teoria dos direitos fundamentais, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Para tanto, são trazidas à discussão questões relacionadas à proteção do meio ambiente e do direito ao desenvolvimento, culminando no denominado desenvolvimento sustentável. A partir daí o texto passa a tratar, especificamente, das políticas públicas diretamente relacionadas com a proteção contra desastres hidrológicos. Nesta linha, são analisadas a lei 12.608/2012, a qual estabeleceu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e a lei 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade. Ao final, passamos a apresentar as conclusões e considerações do autor acerca da política urbana prevista no Estatuto e sua relação com a proteção ambiental e com o desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos fundamentais. Direitos sociais. Política pública. Proteção contra desastres.

ABSTRACT

This article aims to study the right of protection against disaster from the viewpoint of social rights and public policies related to them. This study starts from the analysis of the democratic rule of law and its role in achieving rights, within the theory of fundamental rights, through literature and documents. To do so, are brought to discussion issues related to environmental protection and the right to development, culminating in the so-called sustainable development. From there the text shall specifically address public policies directly related to protection against hydrological disasters. Accordingly, we analyzed the law 12.608/2012, which established the National Policy on Protection and Civil Defense, and the Law 10.257/01, called the City Statute. At the end, we now present the conclusions and findings of the author about urban policy provided for in the Statute and its relation to environmental protection and sustainable development.

KEYWORDS: *Fundamental rights. Social rights. Public Policy. Disaster protection.*

* Professor junto à Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito pelo CESUMAR/PR. Procurador do Estado de São Paulo, com atuação perante os Tribunais Superiores em Brasília.
E-mail: niltonpge@gmail.com.

SUMÁRIO: Introdução. 1 – Do Estado Democrático de Direito e Seu Papel. 2 – Do Direito ao Meio Ambiente e o Direito ao Desenvolvimento. 3 – Direito à Moradia. 4 – Políticas Públicas Ambientais e Urbanísticas. 5 – Do Estatuto da Cidade e a Proteção Contra Desastres. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Os direitos sociais caracterizam-se como direitos a prestações sociais estatais, como o direito à saúde, o direito à moradia, entre outros. Para ALEXY (2012. p. 499) os “direitos a prestação em sentido estrito” constituem-se como direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, “se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares”. Tratam-se, portanto, de direitos que dependem de providências positivas do Poder Público, caracterizando-se, assim, como prestações positivas impostas às autoridades públicas. (SILVA, 2012. p. 151)

Neste aspecto, observe-se que o aumento dos desastres decorrentes de eventos climáticos extremos e, em particular eventos relacionados com as águas – inundações, enchentes e alagamentos – conduz à necessidade de adoção e implementação de instrumentos para auxiliar no enfrentamento deste problema, de modo a reduzir as perdas humanas e materiais, decorrentes de tais desastres em uma resposta de adaptação à mudança do clima. Isso porque, a cada dia que passa, aumentam as preocupações da humanidade acerca da proteção do meio ambiente. Tem-se, assim, uma exigência em face do Estado, no sentido de que este assegure o exercício de determinados direitos por meio da implementação de políticas públicas, impondo-se ao Estado uma obrigação de fazer. (COUTINHO, 2014, 83)

Para a proteção contra os desastres hidrológicos, várias são as ações e políticas públicas a serem implementadas pelo Estado. Assim, o administrador público deve agir em diversas áreas, com o

apoio de toda a sociedade, a fim de que se possa – de fato – obter-se um desenvolvimento sustentável, protegendo-se o cidadão contra a ocorrência de desastres hidrológicos.

Tratam-se de medidas relacionadas a diversas áreas, podendo-se citar questões ambientais e urbanísticas, etc. Nesta seara, ganham destaque a lei 12.608/2012 (a qual estabeleceu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil) e a lei 10.257/01 (Estatuto da cidade), dentre outras.

1 DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEU PAPEL

A Constituição Brasileira esclarece que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, o que significa que o Brasil possui uma forma de organização política cuja atuação é determinada e limitada pelo direito. Ou seja: o direito atua como uma forma de limitação do poder estatal, de modo a evitar injustiças, abuso ou desvio de poder.

Consoante ensina CANOTILHO (1999, p. 41) o Estado de direito aproximar-se-á de um Estado de justiça no momento em que incorporar em sua estrutura “princípios e valores materiais que permitam aferir do carácter justo ou injusto das leis, da natureza justa ou injusta das instituições e do valor ou desvalor de certos comportamentos”.

Dentro desse Estado de Direito encontramos a preocupação com diversos bens jurídicos, cuja tutela precisa ser efetivada de maneira a garantir a dignidade da pessoa humana e os demais direitos fundamentais do indivíduo.

Assim, no Brasil, o direito de proteção contra desastres hidrológicos surge como uma nova espécie de direito fundamental e, para o seu adequado estudo enquanto direito fundamental, utilizou-se como matriz teórica a investigação crítica de FLORES (2009, p. 37) o qual, na mesma linha que BOBBIO, defende a contínua evolução dos direitos fundamentais em decorrência das necessidades da sociedade. Assim, segundo o referido autor, tais direitos são “resultados sempre provisórios das lutas sociais pela dignidade”.

Do mesmo modo, a participação popular ganha maior relevância dentro de um Estado Democrático e de Direito, na medida

em que o incentivo à participação popular por meio de mecanismos democráticos (tais como consultas e audiências públicas, debates, exercício do direito de manifestação do pensamento, etc.) traduz-se em um importante aliado na proteção dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, surge a necessidade de estímulo à adoção de medidas preventivas em sede de desastres hidrológicos, buscando-se alternativas que possam contribuir para a efetividade do direito de proteção contra desastres, dentro de um Estado Democrático e de Direito.

2 DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

No Estado brasileiro, observa-se que o meio ambiente passou a ter uma tutela constitucional específica somente na Constituição Federal de 1988, a qual inseriu um capítulo disciplinando o tema. Registre-se, porém, que a questão ambiental vem tratada em diversas outros dispositivos do texto constitucional e em normas infraconstitucionais.

E, para proteger tal direito, nossa Constituição Federal estabeleceu, em seu artigo 225, que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, tem-se que a Constituição de 1988 fez muito mais do que simplesmente transformar o meio ambiente em direito constitucionalmente assegurado. Ela o elevou ao status de direito fundamental. E, a partir do momento em que o meio ambiente torna-se um direito fundamental autônomo, políticas públicas específicas começam a ser criadas, trazendo consequências para toda a ordem jurídica. (COUTINHO, 2011, p. 176-177). Logo, observa-se que a constitucionalização do direito ao meio ambiente trouxe importantes transformações para a questão ambiental em nosso país.

Discorrendo a respeito das consequências do seu reconhecimento como direito humano fundamental, MARUM (2002, p. 134) afirma que o direito ao meio ambiente passa a ser irrevogável, eis que passa ele a se constituir como verdadeira cláusula pétrea do regime constitucional brasileiro. O mesmo autor ainda destaca a “integração plena e imediata dos pactos, tratados e convenções internacionais que versem sobre o tema”, bem como a prevalência da “norma que mais favoreça o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado”. (MARUM, 2002, p. 134).

Por outro lado, observa-se que, do mesmo modo que protege o meio ambiente, nossa Constituição Federal também demonstra sua preocupação com o desenvolvimento. Segundo estabelece o art. 3º da referida norma fundamental, “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. Assim, o desenvolvimento constitui-se como um dos objetivos fundamentais de nosso Estado Democrático de Direito, de tal forma que deve ser ele incentivado. Contudo, tal desenvolvimento não pode ser protegido a qualquer custo. (COUTINHO, 2011)

Consoante o disposto no art. 170 de nossa Carta Magna, a ordem econômica estará fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como objetivo assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

E, para atingir tais objetivos, surge, não raras vezes, a necessidade de se violar direitos também constitucionalmente protegidos, tais como o direito ao meio ambiente.

Para conciliar a proteção a esses direitos, surge o que se convencionou denominar de desenvolvimento sustentável. Assim, consoante ensina SAMPAIO (2003, p. 47) o desenvolvimento sustentável passa a ser conceituado como o uso racional e equilibrado dos recursos naturais, de forma a atender às necessidades das gerações presentes, sem prejudicar o seu emprego pelas gerações futuras. Surge, aqui, a importância da implementação de políticas públicas ambientais, de modo a permitir que desenvolvimento e meio

ambiente consigam coexistir de forma harmônica dentro de nosso ordenamento jurídico. Foi a forma encontrada pela coletividade a fim de tentar minimizar as lesões a esses direitos.

Sobre o tema, registre-se que a Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, ao proclamar a declaração sobre o direito ao desenvolvimento, estabeleceu que:

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Registre-se que a própria declaração de Estocolmo estabeleceu que os recursos não renováveis da Terra devem ser empregados de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização. Logo, há que se concluir que o direito ao desenvolvimento não possui um fim em si mesmo, devendo pautar-se por diversos outros princípios constitucionais, tais como o da defesa do meio ambiente. Assim, desenvolvimento e proteção ao meio ambiente constituem-se como direitos constitucionalmente garantidos e que devem ser protegidos pelo Estado.

3 DIREITO À MORADIA

Do estudo acerca da teoria dos direitos fundamentais, extrai-se que o direito à moradia é um direito humano protegido pela Constituição Brasileira e por diversos Instrumentos Internacionais, podendo-se citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1); no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, Artigo 11(1)¹, etc.

1 O Brasil ratificou também o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos em 1992.

O direito à moradia já se encontrava consagrado na Constituição Federal de 1988 desde sua promulgação. Assim, o artigo 7º, IV elenca o direito à moradia como uma necessidade vital básica do indivíduo a qual deveria ser atendida por meio do salário mínimo.² Deste modo, a natureza de direito fundamental inerente ao direito à moradia encontra-se prevista no texto constitucional (em sua redação original) além de ser corolário decorrente da proteção da dignidade da pessoa humana. Contudo, com o advento da Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000, tal direito ganhou ainda mais força passando a integrar, expressamente, o rol dos direitos sociais, os quais constituem-se como direitos fundamentais de segunda dimensão.

Segundo o entendimento de SACHS, o direito à moradia decente constitui-se como uma necessidade básica da população e, ao mesmo tempo, um enorme desafio para o chamado desenvolvimento incluyente.³ LAZARI, por sua vez fala sobre a existência de um “direito de não perder um lar”, acrescentando (com base no princípio do mínimo existencial) o direito de que este lar seja servido por prestações estatais de absoluta necessidade.⁴ Assim, conceber o direito à moradia enquanto direito fundamental da pessoa humana implica em atribuir-lhe as características inerentes a tais direitos, a saber: a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade, a universalidade, a interdependência e a complementariedade.⁵

Da relação entre moradia e proteção contra desastres surge o papel do Estado no sentido de garantir a efetivação (e proteção) deste direito. O direito à moradia constitui-se, assim, como um

2 PINHEIRO, Marcelo Rebello. **A eficácia e a efetividade dos direitos sociais de caráter prestacional: em busca da superação dos obstáculos.** Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008. p. 168-9.

3 SACHS, op. cit., p. 40.

4 LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do possível e mínimo existencial: a pretensão da eficácia da norma constitucional em face da realidade.** Curitiba: Juruá, 2012. p. 143.

5 SOUSA, Sergio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 44.

direito humano integrante dos direitos fundamentais reconhecidos no direito brasileiro e que implica na obrigação e responsabilidade do Estado em proteger e assegurá-lo.⁶ Assim, não basta ter direito à moradia: é necessário ter-se direito a uma moradia digna. Neste aspecto, o conceito de moradia digna atrela-se à existência de moradias dotadas de saneamento e infraestrutura urbana, fora de áreas de risco e com acesso ao trabalho e lazer, etc. Acrescente-se, ainda, que a adequação das moradias às necessidades do indivíduo reflete diretamente na qualidade de vida dos moradores.

A ocupação irregular do solo é uma das principais causas dos desastres provocados pelas chuvas, razão pela qual houve uma preocupação especial do legislador com relação a ela.⁷ Do mesmo modo, a construção em áreas de risco, tais como áreas de encostas, entre outras propensas a deslizamentos, constitui-se como um fator preocupante e que deve ser observado por todos os envolvidos. Assim, a ocupação de encostas e outros locais de considerável declividade ou impróprios para habitação aumenta o risco de desastres nestas áreas. Isso porque as pessoas, ao construírem suas casas, escavam o morro e abrem plataformas, o que aumenta a declividade e a infiltração de água no terreno. Ademais, a instalação de populações nesta área faz com que o risco de deslizamentos se transforme em um problema social.

Para resolver os problemas decorrentes dessa situação, o legislador procurou estabelecer políticas públicas voltadas para a proteção do meio ambiente e o ordenamento territorial e a ocupação do solo, as quais passa a ser objeto de análise específica.

6 SAULE JUNIOR, Nelson (Coord.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max limonad, 1999. p. 90.

7 Segundo TOMINAGA, os principais condicionantes antrópicos que contribuem para a saturação do solo e concentração de água nessas regiões são o uso e ocupação irregular do solo nas planícies e margens de cursos d'água, a disposição irregular de lixo nas proximidades dos cursos d'água e a alteração das características das bacias hidrográficas e cursos d'água. Para maiores detalhes, veja-se: TOMINAGA, desastres... op. cit., 2009. p. 45.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS

A Constituição Federal de 1988 traz em seu texto expressa menção à proteção ambiental e à política urbana. Segundo estabelece o art. 182 da CF, a política de desenvolvimento urbano (a qual será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Neste aspecto, SILVA (2000, p. 43) relembra que “o ambientalismo passou a ser tema de elevada importância nas Constituições mais recentes”. Assim, se no passado não havia uma preocupação dos países com relação à proteção ambiental, hoje encontramos regras explícitas regulamentando tal direito.

No que tange à Constituição Federal de 1988 temos que essa demonstrou sua preocupação com a função social da propriedade urbana, ao estabelecer, em seu art. 182, § 2º que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Assim, o Plano Diretor tem por missão estimular o discurso entre cidadãos e Poder Público, atuando como um mecanismo de interlocução entre ambos. Assim, por meio dele devem as partes deliberar sobre emergências locais, problemas sociais e políticas de crescimento e expansão. (SCHENKEL, 2010, p. 48)

E, para cumprir os objetivos determinados na Carta Magna foi elaborado o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) o qual, além de tratar do uso da propriedade urbana, demonstrou grande preocupação com a questão ambiental, a qual permeia o desenvolvimento sustentável das cidades.

Assim, o Estatuto da Cidade encontra-se inserido dentro de uma política urbana voltada para o desenvolvimento e regularização da propriedade urbana, que será gerida pelo poder público e que contará com a participação da sociedade.

Neste aspecto, ganha destaque o direito ao desenvolvimento, o qual também se constitui como um direito fundamental a ser protegido pelos Estados por meio de políticas públicas eficazes.

O direito ao desenvolvimento encontra-se inserido nos princípios 3 e 4 da Declaração do Rio de Janeiro/92, in verbis:

PRINCÍPIO 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.

PRINCÍPIO 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

Segundo BARRAL, (2006, p. 13), “desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”. Por isso a importância do planejamento e da elaboração de políticas públicas voltadas para a proteção ambiental. Tais políticas devem levar em conta os objetivos da Administração Pública em benefício da coletividade, sem, contudo, esquecer-se da importância do meio ambiente para a manutenção da vida e da qualidade de vida em nosso planeta.

Com relação à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil esta efetivada por meio da lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a qual tem entre seus objetivos estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana e combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas. (vide art. 5º, X e XI da lei 12.608, de 10 de abril de 2012). Do mesmo modo, tal política nacional abrangerá ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e Defesa Civil. Neste sentido, a referida lei explicitou o dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no sentido de adotar as medidas necessárias para a redução dos riscos de desastre. Tal dever deriva da natureza de “direito fundamental” inerente à proteção contra desastres e manutenção da dignidade da pessoa humana, o que cria para os entes federados os deveres acima mencionados.

Observe-se, ainda, que um dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é monitorar os eventos meteorológicos,

hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; e produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais. Tal monitoração demonstra a preocupação do poder público em prevenir a ocorrência de desastres em nosso país.

Em sede de políticas públicas relacionadas à proteção contra desastres, observa-se que a ação em diferentes áreas, de forma articulada e envolvendo Poder Público e a coletividade foi a forma preconizada pela lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) para o atingimento dos objetivos propostos. Assim, a PNPDEC deverá integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. (CARVALHO, 2013, p. 101)

Não obstante tenha sido criada uma lei específica atinente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, tem-se que diversas outras políticas públicas implementadas pelo Poder Público constituem-se como instrumentos que podem ser utilizados na proteção contra desastres “naturais” hidrológicos. Aliás, é justamente por meio da junção e alinhamento de diferentes ações e políticas públicas que a proteção contra desastres poderá ser realizada de maneira eficaz. E tal junção exige planejamento e gestão adequados.

Assim, além da Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, há diversas outras leis que tratam, direta ou indiretamente, de políticas públicas relacionadas à proteção contra desastres. Deste modo, políticas públicas voltadas para a gestão de resíduos sólidos, ordenamento territorial, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, meio ambiente e Defesa Civil foram criadas e estruturadas de modo a coordenar as ações do Poder Público, com o objetivo de permitir a adequada proteção da população e dos recursos ambientais existentes. Tais políticas abrangem diversos segmentos e somente por meio de uma ação coordenada e direcionada poder-se-á avançar em termos de proteção contra desastres. E a justificativa deve-se ao fato de que tais políticas são interdependentes, ou seja:

os avanços experimentados em qualquer dessas áreas interferirá (direta ou indiretamente) em outra política pública.

Tais políticas, não obstante tenham objetivos específicos, podem se consubstanciar em instrumentos importantes na proteção e defesa do ser humano contra a ocorrência de desastres, garantindo-se o desenvolvimento sustentável da sociedade e protegendo os direitos fundamentais dos cidadãos. Por exemplo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (instituída por meio da lei 12.305/210) apresenta diretrizes relacionadas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos. Neste aspecto, a referida lei tem, dentre seus objetivos, a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e a redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos. Ocorre que o lançamento de lixo e outros resíduos sólidos em locais inadequados pode causar o entupimento de bueiros, facilitando a ocorrência de enchentes em épocas de chuva, uma vez que a água das chuvas não poderá escoar de forma eficaz. Observa-se, assim, que diversas políticas públicas relacionam-se entre si, contribuindo para o sucesso (ou insucesso) de políticas estabelecidas para outras áreas.

5 DO ESTATUTO DA CIDADE E A PROTEÇÃO CONTRA DESASTRES

Conforme destacado, o direito à moradia encontra-se previsto como um direito social, a exigir a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais. E para a proteção de tal direito foram criadas diversas leis e instrumentos jurídicos voltados à efetivação do direito à moradia digna.

Nessa linha, surge, como parte integrante da política urbana, o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001). Assim, com o objetivo de implementar políticas públicas específicas relacionadas à questão habitacional e de ordenamento territorial foi criada o referido estatuto, o qual regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Com ele, surge uma nova concepção em relação ao uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano, a qual deverá orientar a ação do Poder Público e da sociedade, de modo que a

gestão das cidades seja executada por meio de princípios e diretrizes estabelecidos sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade.

De início, registre-se que o Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Consoante estabelece o referido estatuto, 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 socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos uma série de diretrizes.

Do mesmo modo, observa-se a presença de uma grande preocupação com a política urbana ambiental no Estatuto da Cidade. Tal Estatuto preocupa-se com a garantia do direito a cidades sustentáveis, bem como o planejamento do desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência. As medidas nele elencadas têm como objetivo evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Assim, quando o Estatuto fala em sustentabilidade deve esta ser entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, de tal forma que se torna possível afirmar que a sustentabilidade encontra-se diretamente relacionada à necessidade de planejamento e manutenção das recursos ambientais para as gerações presentes e futuras. (COUTINHO, 2011)

O Estatuto da cidade também apresenta como diretriz a necessidade de ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental.

As denominadas políticas públicas ambientais têm como ponto principal a garantia do desenvolvimento econômico e social de uma região, sem aniquilar os recursos ambientais nela existentes. Dessa forma, tem-se, no Estatuto da Cidade, a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana

compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.

A lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, promoveu alterações no Estatuto da Cidade (lei 10.257, de 10 de julho de 2001), de tal forma que o plano diretor passou a ser obrigatório para Municípios localizados em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (cf. Art. 41, VI da lei 10.257/2001). Neste aspecto, observe-se que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, constituindo-se como parte integrante do processo de planejamento municipal, de tal forma que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no plano diretor.

Do mesmo modo, por integrar o processo de planejamento municipal, o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo, bem como ser revisto periodicamente, a fim de se adequar à nova realidade local.⁸

Dentre as alterações estabelecidas no Estatuto da Cidade, por força da Lei nº 12.608, de 2012, cite-se, também, a inserção dentre as diretrizes gerais da política urbana, a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres. Assim, com o objetivo de complementar as regras estabelecidas pela Constituição Federal em sede de política urbana, a proteção contra desastres foi expressamente prevista como uma diretriz a ser seguida pela política urbana nacional.

Outra importante mudança inserida no Estatuto da cidade em decorrência da lei nº 12.608/2012 refere-se à ampliação dos itens que devem ser incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Assim, nos termos do art. 42-A do Estatuto da cidade, tal cadastro deverá conter:

8 Art. 40, § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

Complementando o quanto asseverado, observe-se que, por meio de recente alteração legislativa (lei nº 12.983, de 2014) a identificação e o estabelecimento de diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais (quando for o caso) com vistas à redução da impermeabilização das cidades também passaram a ser itens constantes no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de desastre.

Tal identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. Igualmente, o conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Foi a forma que o legislador encontrou para unir diferentes áreas do conhecimento em prol da defesa e proteção do indivíduo que habita em tais áreas.

A lei 12.608/2012 também inseriu um artigo 42-B no Estatuto da Cidade. Segundo estabelece o citado artigo, os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano deverão elaborar projeto específico, o qual deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor e deverá conter alguns requisitos mínimos.

Assim, tal projeto deverá conter:

- I - demarcação do novo perímetro urbano;
- II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
- V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;
- VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e
- VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

Deste modo, a aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às disposições nele constantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desastres naturais (com destaque, para os desastres hidrológicos) têm causados sérios danos para a sociedade, sendo certo que tais desastres têm afetado mais diretamente os moradores das áreas urbanas e, notadamente, populações mais vulneráveis que vivem em áreas de risco.

Tratando-se de um direito fundamental do indivíduo, de caráter prestacional, a atuação estatal por meio de políticas públicas eficazes é medida crucial para a concretização da proteção contra desastres enquanto direito dessa natureza. Nesta perspectiva, as ações preventivas são, sem dúvida, as que podem trazer maiores

benefícios para toda a sociedade, eis que evitam a ocorrência de desastres ou minimizam seus efeitos

Nossa Constituição Federal ampara o direito ao meio ambiente e o direito ao desenvolvimento, de tal forma que ambos devem ser protegidos pelo ordenamento jurídico.

O meio ambiente constitui-se como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, de tal forma que o Estado (abrangendo a Administração Pública) não pode se imiscuir da tarefa de protegê-lo. Do mesmo modo, o desenvolvimento deve ocorrer de forma “sustentável” ou seja, respeitando-se os demais direitos fundamentais protegidos pelo ordenamento jurídico. Assim, as políticas públicas ambientais têm como objetivo a defesa do meio ambiente enquanto instrumento de proteção do direito à vida, saúde e qualidade de vida.

Dentro desse contexto, o desenvolvimento de políticas públicas ambientais constitui-se como dever fundamental do Estado e que deve ser realizado de forma coerente. Logo, a adoção de políticas públicas voltadas para a prevenção contra desastres, eliminando (ou mitigando) os fatores de risco, é um mecanismo importante para a efetiva proteção do direito fundamental de proteção contra desastres. Assim, o Poder Público investir mais eficientemente em políticas públicas preventivas, o que somente será possível com planejamento e adoção de medidas que impeçam o surgimento (ou agravamento) dos riscos de desastres.

No que se refere aos danos decorrentes de desastres, observa-se que a não regulação antecipada dos riscos pelo direito (e, em especial, pelo direito fundiário, urbanístico e ambiental), tem contribuído para a eclosão de desastres com maior frequência e com consequências de grande magnitude. Do mesmo modo, deve-se incentivar a participação popular na direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas, eis que esta traduz-se em medida salutar para a gestão democrática das cidades

Em sede de política nacional de proteção e defesa civil, a redução da exposição a riscos, diminuindo a vulnerabilidade de pessoas e bens, a gestão prudente da terra e do meio ambiente e a melhoria dos sistemas de monitoramento e alerta, permitindo-se uma atuação precoce em relação a eventos adversos, são exemplos

de ações voltadas para a redução do risco de desastres, as quais, entretanto, não excluem outras medidas que possam contribuir na proteção deste direito fundamental.

Do mesmo modo, a ampliação dos poderes postos à disposição da Administração Pública com relação à proteção do meio ambiente é imprescindível para que tal função seja realizada de forma eficaz. Assim, para evitar a ocorrência de desastres é necessária uma ação governamental efetiva (por meio de medidas de possibilitem inclusão social, educação, segurança, estímulo à participação comunitária, construção de habitações adequadas e longe de áreas de risco) além de políticas públicas que estimulem o fortalecimento das capacidades locais de enfrentamento dos problemas relacionados aos desastres, criando comunidades resilientes.

Em sede de política urbana, observa-se que o Estatuto da Cidade encontra-se em consonância com a Constituição Federal de 1988, na medida que demonstra sua preocupação com a questão ambiental, proporcionando à Administração Pública mecanismos que permitam garantir a proteção do meio ambiente, bem como a participação popular nas decisões administrativas.

Do mesmo modo, as alterações implementadas no Estatuto da Cidade por meio da lei 12.608/2012 fizeram com que a proteção contra desastres passasse a estar incluída nas regras constantes do referido Estatuto.

Por fim, o investimento em medidas preventivas, aliadas à uma política ambientalista que tenha como foco a manutenção de um desenvolvimento sustentável, respeitando-se os limites exigidos para a adequada utilização dos recursos naturais e criando-se na população uma consciência ambiental com vistas a evitar que os recursos naturais se tornem escassos e inviabilizem a vida das futuras gerações faz com que esteja-se contribuindo de forma significativa para a tutela do meio ambiente e a proteção contra desastres.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARRAL, Welber; FERREIRA, Gustavo Assed. **Direito ambiental e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

CANOTILHO José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Fundação Mário Soares Gradiva Publicações, Lisboa, 1999.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. **Desastres, cidadania e o papel do Estado: as relações entre os direitos fundamentais e a proteção contra desastres “naturais” hidrológicos**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. **Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental**. In Revista de Estudos Jurídicos da PGE, 2011.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. **Políticas públicas ambientais e o Estatuto da Cidade: o urbanismo em um Estado Democrático e de Direito**. In: Revista Argumentum, n° 12, Marília: UNIMAR, 2011.

FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia et al. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

LAVIEILLE, Jean-Marc; BÉTAILLE, Julien; PRIEUR, Michel. **Les catastrophes écologiques et le droit**. Belgique: Bruylant, 2012.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Meio ambiente e direitos humanos**. In: Revista de Direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 134.

OSÓRIO, Leticia. **Direito à moradia no Brasil**. Disponível em: <http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite, et. all. **Princípios de direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SCHENKEL, Schendel Mara. **Vulnerabilidade urbana e direitos humanos: uma leitura a partir do desastre de 2008 no Município de Blumenau/SC**, Blumenau: UFSC, 2010.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

PINHEIRO, Marcelo Rebello. **A eficácia e a efetividade dos direitos sociais de caráter prestacional: em busca da superação dos obstáculos**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SACHS, Ignacy **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do possível e mínimo existencial: a pretensão da eficácia da norma constitucional em face da realidade**. Curitiba: Juruá, 2012

SOUSA, Sergio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max limonad, 1999.

Recebido em 31/07/2014.

Aprovado em 21/08/2014.