

GESTÃO DE DESASTRES NATURAIS: A UTILIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL E A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO RUMO À CONSTRUÇÃO DA RESILIÊNCIA URBANA

MANEJO DE DESASTRES NATURALES: EL USO DEL PRINCIPIO DE LA PROHIBICIÓN DEL RETROCESO SOCIOAMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LA RESISTENCIA URBANA

Henrique Rosmaninho Alves¹

RESUMO

A existência de áreas especialmente sujeitas à ocorrência de desastres ambientais nos centros urbanos é uma realidade no Brasil. Diante disso buscou-se estudar maneiras de mitigar os riscos de desastres naturais e aperfeiçoar as ações de resposta nas áreas de risco. Para tanto, investigou-se a origem da vulnerabilidade das áreas de risco, a atual magnitude dos desastres ocorridos no país e os contornos da vigente Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, para de posse de tais conhecimentos, sugerir alternativas que otimizem a atual gestão de desastres naturais. Realizou-se uma investigação jurídico-sociológica, empregando um raciocínio indutivo para a formulação das propostas de aperfeiçoamento da construção da resiliência urbana. Partiu-se de um marco teórico que englobou a lei nº 12.608/2012, os dados obtidos pelos órgãos de educação e de Defesa Civil do país, a concepção do princípio da vedação ao retrocesso socioambiental do autor Romeu Thomé e a ideia de gestão de desastres defendida por Delton Winter de Carvalho e Fernanda Libera Damascena. Ao final, aponta-se como fatores que possam contribuir para a construção da resiliência urbana, a aplicação do princípio da vedação do retrocesso socioambiental e a participação popular conscientizada pela educação ambiental.

Palavras-chave: Desastres Naturais; Princípio da vedação do retrocesso socioambiental; Resiliência Urbana.

RESUMEN

La existencia de zonas especialmente susceptibles a la ocurrencia de desastres ambientales en los centros urbanos es una realidad en Brasil. Por lo tanto, tratamos de examinar las maneras de mitigar los riesgos de desastres naturales y mejorar las acciones de respuesta en las áreas de riesgo. Con este fin, se investigó el origen de la vulnerabilidad de las zonas de alto riesgo, la magnitud de los últimos desastres ocurridos en el país y los contornos de la política nacional actual sobre la Protección y la Defensa Civil, para de pose de tales conocimientos, sugerir alternativas que optimicen la gestión actual de los desastres naturales. Se realizó una investigación jurídica y

¹ Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais.

sociológica, que emplea un razonamiento inductivo para formular propuestas que mejoren la construcción de la resistencia urbana. A partir de un marco teórico que incluye la Ley nº 12.608/2012, los datos obtenidos por los órganos de educación y defensa civil del país, la concepción del principio de la prohibición del retroceso socioambiental del autor Romeu Thomé y la idea de la gestión de desastres defendida por Delton Winter de Carvalho y Fernanda Libera Damascena. Por último, se señala como factores que pueden contribuir a la construcción de la resistencia urbana, el principio de la prohibición del retroceso socioambiental y la participación popular concientizada por la educación ambiental.

Palabras-clave: Desastres Naturales; Princípio de la prohibición del retroceso socioambiental; Resistencia Urbana.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo destina-se a realizar uma análise da gestão de desastres naturais realizada no Brasil.

Busca-se descobrir novas alternativas para promover a mitigação dos riscos de desastres naturais e de otimização das ações de resposta nas áreas urbanas ambientalmente vulneráveis, para possibilitar a construção de cidades resilientes.

Nos últimos anos a incidência de desastres naturais no país vem aumentando consideravelmente, provocando milhares de mortes e outros prejuízos materiais que afetaram principalmente a população detentora de menor poder aquisitivo. Em razão desse cenário, a necessidade de evitar a reincidência desses eventos e capacitar as comunidades para o enfrentamento de fenômenos naturais intensos, sem que esses resultem em danos catastróficos, torna-se um tema de extrema relevância que merece a atenção dos estudiosos.

Realizou-se uma investigação jurídico-sociológica, visto que ao longo do estudo buscou-se compreender as origens dos fenômenos sociais (criação de áreas de risco e ocorrência de desastres naturais), para proceder a uma análise do fenômeno jurídico, tanto no que tange a sua origem, como no que concerne a sua atual formatação, visando identificar eventuais fatores que prejudiquem a eficácia das normas existentes, para então, formular proposições que possam contribuir com a gestão de desastres naturais.

Para tanto, foi empregado um raciocínio indutivo, visto que foram analisados dados produzidos pelos órgãos de Defesa Civil, contendo informações acerca da magnitude dos impactos causados pelos fenômenos naturais; informações relativas ao

modo como transcorreu a urbanização brasileira; a atual composição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; com a finalidade de propor alternativas para aprimorar a gestão de desastres pátria.

Utilizou-se como marco teórico a lei nº 12.608/2012, os dados obtidos pelos órgãos de educação e de Defesa Civil do país e a concepção do princípio da vedação ao retrocesso socioambiental do autor Romeu Thomé. Inclui-se também a ideia de gestão de desastres defendida por Delton Winter de Carvalho e Fernanda Libera Damascena.

O conteúdo da investigação foi dividido em 5 capítulos, destinados respectivamente a demonstrar: a origem das áreas de risco existentes nos centros urbanos; o potencial destruidor dos desastres naturais; os moldes da atual gestão de desastres naturais implantada no país; os contornos do princípio da vedação ao retrocesso socioambiental e como a sua aplicação pode auxiliar a população e o poder público a promover uma progressiva melhora da qualidade da gestão implantada; e por fim a importância da informação e da educação ambiental para a participação da população na construção da resiliência urbana.

Acredita-se que o estudo desenvolvido pode contribuir efetivamente para a gestão de desastres no Brasil em razão das alternativas de otimização propostas. A comunidade científica também tem muito que se beneficiar, visto que o tema em questão é minimamente abordado no âmbito acadêmico.

2 O PROCESSO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DE ÁREAS AMBIENTALMENTE VULNERÁVEIS

Os desastres naturais ocorreram durante toda a história da humanidade, atingindo vilarejos e fazendas e resultando em prejuízos materiais e mortes.

Na Idade Média os desastres naturais eram atribuídos à vontade dos deuses, que irados por algum motivo, provocavam fenômenos naturais intensos que assolavam aqueles que os haviam desagradado. (CARVALHO; DAMASCENA, 2013)

Com o passar dos anos a evolução da ciência permitiu a constatação da origem dos fenômenos naturais e racionalizou o discurso relativo a desastres.

Ocorre que não foram apenas positivos os efeitos do tempo para a matéria de desastres. Diversos foram os fatores antrópicos que contribuíram para a intensificação dos eventos adversos ou para o agravamento das suas consequências, como as

alterações climáticas decorrentes da poluição industrial e da deflorestação e o crescimento urbano desordenado, respectivamente.

Os fatores responsáveis pelo agravamento dos efeitos dos fenômenos naturais ou pelo aumento da suscetibilidade de efeitos negativos em determinadas áreas decorrentes dos mesmos, são denominados por Delton Winter de Carvalho e Fernanda Libera Damascena de “fatores de ampliação dos riscos e dos custos dos desastres na sociedade contemporânea”. (CARVALHO; DAMASCENA, 2013, p.47)

Os autores supracitados indicam cinco fatores de ampliação dos riscos: condições econômicas modernas; crescimento populacional e tendência demográfica; decisões acerca da ocupação do solo; infraestrutura verde e construída; e mudanças climáticas.

Destacam-se no presente estudo o crescimento populacional e as tendências demográficas, o modo como ocorreu e ainda ocorre a ocupação do solo e o tratamento ofertado à infraestrutura verde, fatores extremamente interligados que no contexto brasileiro foram os maiores responsáveis pela criação de áreas ambientalmente vulneráveis.

Vulnerabilidade segundo o International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR) “são as condições estabelecidas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais, que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto dos riscos e perigos”. (UN/ISDR, 2004)

Carvalho e Damascena ressaltam que “a probabilidade de ocorrência de um desastre e sua conseqüente magnitude variam de acordo com as condições do ambiente impactado”. (CARVALHO; DAMASCENA, 2013, p.57) Destacam os autores que os danos e a destruição provocados por eventos de intensidade física similar variarão de um local para o outro, “sendo muito menos graves em regiões onde as construções forem bem estruturadas e planejadas para o enfrentamento de determinados riscos, onde houver a preservação das estruturas verdes”, e “onde a população não estiver exposta a locais impróprios para moradia”. (CARVALHO; DAMASCENA, 2013, p.57) Os autores afirmam que “comunidades ou sistemas se tornam mais ou menos vulneráveis a um desastre dependendo da sua capacidade de enfrentamento e assimilação imediata de um grande impacto”. (CARVALHO; DAMASCENA, 2013, p.57)

A capacidade de enfrentamento e assimilação de um grande impacto consubstancia-se na resiliência da comunidade ou local atingido.

O termo resiliência refere-se à capacidade que um determinado local possui de suportar condições variáveis e inesperadas sem resultar em efeitos catastróficos, ou seja, a “capacidade de absorver choques sem maiores distúrbios”. Delton Winter de Carvalho e Fernanda Libera Damascena definem resiliência como “a capacidade que um sistema apresenta de tolerar perturbações sem alterar suas estruturas e identidades básicas”, e salientam outra faceta de seu significado, qual seja, o poder de reconstrução do sistema diante da destruição. (CARVALHO, DAMASCENA, 2013, p.60)

No cenário brasileiro, onde os eventos que resultam em maiores danos a população são os decorrentes de precipitações hídricas como as enchentes, inundações e deslizamentos de terra, e incidem prioritariamente sobre áreas urbanas ocupadas irregularmente por populações de baixa renda, torna-se imperioso identificar a origem destas ocupações.

2.1 A urbanização brasileira e a ocupação desordenada do solo

A urbanização brasileira ocorreu de modo extremamente célere e foi acompanhada de uma grande explosão demográfica que contribuiu para a ausência de planejamento que culminou na ocupação desordenada do território urbano.

Ano do Censo	População Total	População Urbana	Índice de Urbanização	Índice de crescimento Populacional	Índice de crescimento Urbano
1900	17.438.434	-	-	-	-
1920	27.500.000	4.552.000	16,55 %	43,08 %	-
1940	41.326.000	10.891.000	26,35 %	33,46 %	37,19 %
1950	51.944.000	18.783.000	36,16 %	25,70 %	72,46 %
1960	70.191.000	31.956.000	45,52 %	35,13 %	70,13 %
1970	93.139.000	52.905.000	56,80 %	32,69 %	65,55 %
1980	119.099.000	82.013.000	68,86 %	27,87 %	55,02 %
1991	150.400.000	110.990.990	73,80 %	26,28 %	35,33 %
2000	169.799.170	145.800.000	85,87 %	12,90 %	31,36 %
2006	186.119.238	165.832.920	89,10 %	9,61 %	13,74 %

Tabela 1 – População total e urbana no Brasil

Fontes: Cadernos Cidades/Des. Urbano Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 1, Brasília, Novembro de 2004; Ruben George Oliven, Urbanização e mudança social no Brasil, Vozes, Petrópolis, 1980, p. 69, tabela 1; IBGE, Censos de 1940-2000/ estimativa maio/2006.

Em 40 anos a população urbana brasileira cresceu 700% e conseqüentemente as cidades expandiram-se para acomodar esse excedente populacional.

Durante o processo de crescimento das cidades predominaram ordenamentos jurídicos urbanísticos e políticas públicas elitistas que desconsideravam, ao estabelecer as normas de uso e ocupação do solo, a classe operária que não possuía condições financeiras de adquirir um imóvel no centro e nos bairros ao seu redor. (SERRANO JUNIOR, 2012)

Afastados por suas condições econômicas da cidade regular, dotada de equipamentos urbanos (água, energia elétrica, saneamento básico, pavimentação), a população carente acomodou-se em invasões e ocupações irregulares em sua maioria distantes da cidade regular, o que culminou na favelização dos centros urbanos e na distinção entre a “cidade dos ricos” e a “cidade dos pobres”. (NOLASCO, 2008)

Luiz Paulo Conde aduz que ao se encontrar sem moradia, “o brasileiro foi buscar nas favelas e nas construções clandestinas a solução de seus problemas de moradia”, sendo que “a ausência do poder público, extremamente burocratizado e elitizado, contribuiu para estimular o processo de favelização das cidades”. (CONDE, 1992, p.13-15)

Loreci Nolasco afirma que nas cidades estabelece-se a diferença entre ricos e pobres e assevera com relação aos últimos que:

[...] a luta pela moradia popular, em quase todo o País, é tão antiga quanto o próprio processo de urbanização da cidade. Trata-se de uma sucessão de atos de resistência e busca de condições mínimas de sobrevivência no cenário precário e espoliativo do espaço, que se foi tornando o eixo da acumulação capitalista. [...] No Brasil, a ordenação das cidades não constitui uma tradição. As grandes cidades enfrentam, diariamente, as consequências do crescimento desordenado, causador do caos urbano. Há uma imensa massa de pessoas que vivem em extrema pobreza, em condições sub-humanas, a começar pelos cortiços, constituídos por um pequeno espaço com elevado número de pessoas vivendo em situações promíscuas – favelas compostas de barracos, construídas com restos de materiais de toda espécie, sujeitas a constantes deslizamentos, causando mortes e dores para uma classe socialmente marginalizada, além dos loteamentos clandestinos, que levam à insegurança jurídica aos inúmeros despossuídos – contrastando com a situação de poucas pessoas, proprietárias, que se encontram em situações privilegiadas e que, muitas vezes, estocam os terrenos urbanos, destinando-os unicamente à especulação imobiliária. (NOLASCO, 2008, p. 20-56)

No mesmo sentido, Wrana Maria Pazzini afirma que no Brasil o crescimento das cidades caracterizou-se “pela expansão de zonas urbanas ‘ilegais’ nas quais vive uma parcela cada vez mais significativa da população”, visto que, incapazes de adquirir um imóvel respeitando as leis de mercado, a “população de excluídos constrói sua própria cidade através de múltiplos conflitos e à margem da legislação em vigor, ou seja, na ilegalidade”. (PAZZINI, 1989, p.87)

Os assentamentos urbanos ocupados pela população de baixa renda não raras vezes localizavam-se em áreas ambientalmente impróprias para moradia, como encostas de morros, que devido à inclinação do terreno sujeitavam os moradores a deslizamentos

de terra; margens de rios e córregos que no período chuvoso provocavam enxurradas e inundações.

À ocupação de áreas impróprias somava-se a ausência de infraestrutura urbana, decorrente do abandono do poder público à “cidade irregular” e a precariedade das construções edificadas com materiais de baixa qualidade e sem a estruturação adequada.

O cenário das ocupações urbanas de baixa renda não mudou muito ao longo dos anos, a fragilidade das favelas concretizou-se o que se pode verificar pelos recentes desastres naturais ocorridos pelo país.

Destaque-se os deslizamentos ocorridos na região serrana do Estado do Rio de Janeiro que segundo relatório de avaliação de danos elaborado pelo Banco Mundial, foram responsáveis por 905 mortes, 16.458 desabrigados, 22479 desalojados, 2.351 feridos 7.912 moradias destruídas, 6.621 moradias danificadas, dentre as quais 91% pertencem ao segmento popular. (BANCO MUNDIAL, 2012)

Salienta-se que embora a urbanização desordenada seja o principal fator de potencialização da sujeição a desastres nas cidades, em alguns casos, a própria origem delas, nas margens de rios, invadindo sua área natural de expansão no período chuvoso contribuiu para a vulnerabilidade do local.

Outro fator presente na história da urbanização brasileira que contribuiu efetivamente para a vulnerabilização de determinadas áreas foi a desconsideração das infraestruturas naturais no processo de expansão urbana. A impermeabilização do solo e a retirada da vegetação natural das encostas e dos topos de morros contribuem efetivamente para alagamentos e deslizamentos.

Delton Winter de Carvalho e Fernanda Libera Damascena afirmam que os deslizamentos ocorridos em Santa Catarina em 2008 e no Rio de Janeiro em 2011 possuem importante ligação “com o estado de conservação da vegetação natural nos topos de morros, nas encostas e mesmo nos sopés”. (CARVALHO; DAMASCENA, 2013, p.49)

Como se pode verificar, a desordenada ocupação do solo presente durante o processo de urbanização brasileiro foi a maior responsável pela existência de áreas ambientalmente vulneráveis a desastres, vulgo “áreas de risco”.

O cenário das ocupações irregulares da população de baixa renda, marcado pela fragilidade das construções, pela ausência de infraestrutura urbanística e pela inobservância dos aspectos ambientais naturais de segurança, concretizou-se no decorrer

do século XX e já produziu danos grandiosos no início do século XXI, como verificar-se-á a seguir.

3 OS RESULTADOS DANOSOS E A PAULATINA EDIFICAÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS REFERENTES À TUTELA DOS DESASTRES NATURAIS

Os desastres naturais nos últimos anos vêm sendo responsáveis por vultuosos danos materiais e humanos no Brasil.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE – conceitua desastres naturais como “o resultado de eventos adversos que causam grande impacto na sociedade, sendo distinguidos principalmente em função de sua origem, isto é, da natureza do fenômeno que o desencadeia”, e ressalta que referidos eventos “são causados pelo impacto de um fenômeno natural de grande intensidade sobre uma área ou região povoada, podendo ou não ser agravado pelas atividades antrópicas”. (BRASIL, 2007, p.5)

Diversos são os fenômenos naturais que podem resultar em desastres naturais, como, por exemplo, vendavais, furacões, nevascas, avalanches de neve, geadas, granizos, ondas de calor, enchentes, enxurradas, inundações, alagamentos, estiagens, seca, incêndios florestais, terremotos, maremotos, tsunamis, erupções vulcânicas, deslizamentos de terra, entre outros. (BRASIL, 2007)

No Brasil os fenômenos naturais responsáveis por desastres mais recorrentes são as inundações e escorregamentos, conforme se pode verificar no gráfico I:

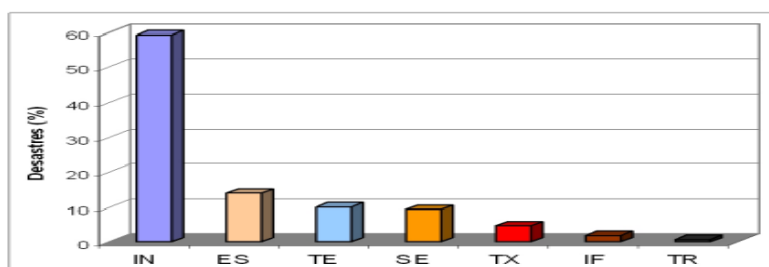


Gráfico 1 – Tipos de Desastres Naturais ocorridos no Brasil (1900-2006)
Legenda: IN – inundação, ES – escorregamento, TE – tempestade, SE – seca, TX – temperatura extrema, IF – incêndio florestal, TR – terremoto.
Fonte: (BRASIL, 2007, p.8)

Segundo o “Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010 – volume Brasil”, elaborado pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da

Universidade Federal de Santa Catarina, nos 20 anos transcorridos no período de 1991 a 2010 os desastres foram responsáveis, no território brasileiro, por 3.404 óbitos, 399.734 pessoas enfermas, 17.406 pessoas gravemente feridas, 70441 pessoas levemente feridas, 5.652 desaparecidos, 1.155.599 desabrigados e 3.168.973 desalojados. Ressalte-se que os danos humanos e materiais supracitados ocorreram em decorrência dos mais variados fenômenos naturais. (SANTA CATARINA, 2012)

No ano de 2012 o “Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2011”, elaborado pelo Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres, constatou os seguintes danos:

	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL
■ DESAPARECIDOS	0	0	0	5	0
■ DESALOJADOS	2.844	113.714	78.537	12.7.161	333.696
■ DESABRIGADOS	209	31.872	19.619	28.576	35.263
■ ENFERMOS	2	9.323	248	27	961
■ FERIDOS	17	23	25	49	558
■ AFETADOS	605.408	1.811.924	639.577	2.623.043	6.855.449
■ ÓBITOS	1	19	6	962	106

Tabela 2: Danos Humanos por Macrorregiões – 2011
Fonte: (BRASIL, 2012, p.32)

Referido anuário apurou a responsabilidade de cada tipo de desastre pelos danos causados, como pode perceber-se da leitura da tabela 3:

Eventos	Óbitos	Feridos	Enfermos	Desabrigados	Desalojados	Desaparecidos	Afetados	Quantidade de Municípios Afetados
Enxurradas	518	304	306	52.832	247.726	2	7.043.989	944
Inundação	79	195	104	49.644	315.885	0	2.050.431	515
Seca	3	10	9.553	10	76	0	1.308.873	234
Vendaval	16	108	30	1.742	12.812	0	900.309	236
Deslizamentos	472	11	0	7.228	44.519	0	676.388	161
Granizo	0	33	2	938	20.632	0	214.461	130
Alagamentos	1	11	0	2.874	13.287	3	179.133	92
Erosão	0	0	0	0	190	0	92.508	25
Chuvas Intensas	2	0	0	271	649	0	27.036	21
Ressaca	0	0	2	0	176	0	21.268	5
Friagem	2	0	564	0	0	0	20.004	4
Geada	0	0	0	0	0	0	1.000	2
Tempestades de Raios	1	0	0	0	0	0	1	1
Total	1.094	672	10.561	115.539	655.952	5	12.535.401	2.370

Tabela 3: Danos Humanos por Tipo de Evento de Desastre - 2011
Fonte: (BRASIL, 2012, p.33)

No ano de 2013 o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres elaborou o “Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2012” que constatou a ocorrência de 93 óbitos, 9.168 feridos, 39.227 enfermos, 110.286 desabrigados, 507.021 desalojados e 4 desaparecidos. (BRASIL, 2013)

Há que se destacar, em razão da magnitude, alguns eventos ocorridos no período em análise, como a passagem do furacão Catarina em Santa Catarina em 2004, as enchentes no mesmo Estado em 2008 e os deslizamentos de terra no Rio de Janeiro em 2011.

Segundo a Defesa Civil do Estado de Santa Catarina “em março de 2004, o Furacão Catarina atingiu o litoral e o sul do Estado com ventos de até 150 km/h”. Foram registrados quatro óbitos, 518 feridos, 35.783 casas danificadas, 993 casas destruídas e 33 mil desabrigados. (SANTA CATARINA, 2014, p.6)

Em novembro de 2008 chuvas intensas assolaram o Estado de Santa Catarina naquele que foi denominado pela Defesa Civil do Estado como “o pior desastre da história de Santa Catarina”. (SANTA CATARINA, 2014, p.9) Nesse período foram registradas 80 mil pessoas desalojadas e desabrigadas e 135 mortes.

No ano de 2011 deslizamentos na região serrana do Rio de Janeiro decorrentes das intensas chuvas incidentes sobre a região foram responsáveis por 905 mortes, 16.458 desabrigados, 22479 desalojados, 2.351 feridos e 7.912 moradias destruídas e 6.621 moradias danificadas, dentre as quais 91% pertencem ao segmento popular. Salienta-se que os danos localizaram-se primordialmente sobre as áreas ocupadas por populações de baixa renda, conforme se verifica pelo número de residências danificadas e destruídas pertencentes ao segmento popular em comparação com as pertencentes aos segmentos não populares (13.236 a 1.297). (BANCO MUNDIAL, 2012)

Percebe-se pela análise dos dados expostos que o Brasil sofreu grandes danos materiais e humanos na década de 1990 e no início do século XXI que resultaram em prejuízos para grande parcela da população do país. Nesse período foram editadas sucessivas leis e decretos que compõem o ordenamento jurídico denominado por Delton Winter de Carvalho e Fernanda Libera Damascena de “direito dos desastres”.

4 POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: O CONTROLE DOS RISCOS E A OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES RESILIENTES.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil instituída pela lei 12.608/2012 norteia-se por algumas diretrizes e objetivos básicos, dentre os quais pode-se citar a atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; a prioridade às ações

preventivas relacionadas à minimização de desastres e o planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional.

Observa-se pelas principais diretrizes da PNPDEC os objetivos gerais de redução de riscos e minimização de danos decorrentes de desastres.

O artigo 5º da lei 12.608/2012 estabelece 15 objetivos da PNPDEC que podem ser subdivididos em ações de prevenção, que objetivam a redução de riscos e ocorrem antes da consumação do desastre, e ações de minimização de danos, medidas tomadas após a ocorrência do desastre e destinadas à assistência as vítimas.

Os objetivos relacionados à minimização dos danos são os previstos nos incisos II e III, quais sejam, prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres e recuperar as áreas afetadas por desastres, respectivamente.

Já a prevenção engloba a maioria dos objetivos relacionados no artigo 5º, dentre os quais sobressaem-se o estímulo ao desenvolvimento de cidades resilientes e aos processos sustentáveis de urbanização; a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; o monitoramento dos eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; a produção de alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais; o combate a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e a realocação da população residente nessas áreas; a orientação as comunidades para adotarem comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e a integração de informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente. (BRASIL, 2012)

Note-se que as ações de prevenção englobam inúmeras medidas de obtenção de informações, como o monitoramento dos eventos adversos e a integralização de um sistema de informações apto a subsidiar as ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPEC.

A obtenção de informações acerca dos desastres ambientais é um objetivo recorrente no ordenamento jurídico relativo a desastres, pois coaduna-se com a priorização de medidas preventivas, visto que essas devem ser embasadas nos dados obtidos pelos estudos de desastres anteriores e de áreas de risco, para que possuam maior eficácia.

Observam-se entre as medidas de obtenção de informações presentes na legislação brasileira a criação do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e a instituição de um sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.

4.1 A obtenção da informação para a otimização das medidas preventivas e construção da resiliência urbana

Um dos pilares da PNPDEC é a produção de informações acerca de desastres naturais para a promoção de um adequado planejamento de controle e prevenção dos riscos. Nesse sentido destacam-se o cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e o sistema nacional de monitoramento e alertas de desastres.

O Cadastro Nacional de Municípios sujeitos a deslizamentos, inundações e processos geológicos ou hidrológicos correlatos foi criado pela lei 12.608/2012 ao alterar a lei 12.340/2010 e acrescê-la dos artigos 3-A e 3-B.

A inscrição no referido cadastro dar-se-á por iniciativa do Município ou mediante indicação dos demais entes federados, sendo necessários aos municípios que pretenderem se cadastrar, a realização de “mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”, a elaboração de “carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil”, e de planos de contingência de proteção e defesa civil, e de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastres, conforme exigências do §2º do artigo 3º-B da lei 12.340/2010. (BRASIL, 2010)

Para que os municípios possam ser incluídos no cadastro supracitado é indispensável que possuam órgãos municipais de defesa civil e que criem “mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”, consoante determinação da lei 12.340/2010. (BRASIL, 2010)

Os municípios serão auxiliados pela União e pelos Estados no cumprimento das exigências necessárias para a inclusão no cadastro.

É importante ressaltar o disposto no §4º do artigo 3-B em análise, que determina que o governo federal, sem prejuízo das ações de monitoramento desenvolvidas pelos Estados e municípios publicará com periodicidade, “informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos Municípios constantes do cadastro”. (BRASIL, 2010) Referida medida é de extrema importância para a participação da sociedade civil na PNPDEC, ao possibilitar a constatação de retrocesso socioambiental das comunidades cadastradas.

As informações obtidas pelo cadastro nacional servirão para subsidiar as ações de prevenção e minimização dos danos previstas no artigo 3-B da lei nº 12.340/2010, como a remoção de edificações e pessoas das áreas de risco, a implantação de medidas que impeçam a reocupação dessas áreas, e a execução do plano de contingência e de obras de segurança.

Outro mecanismo relevante de obtenção de informações relativas a desastres é o Sistema Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais ao qual pertence o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – CEMADEN.

O CEMADEN é um importante órgão do poder público federal e conforme a página oficial do órgão:

O CEMADEN tem por objetivo desenvolver, testar e implementar um sistema de previsão de ocorrência de desastres naturais em áreas suscetíveis de todo o Brasil. O Centro não só auxilia as ações preventivas, mas possibilita identificar vulnerabilidades no uso e ocupação do solo, com destaque para o planejamento urbano e a instalação de infraestruturas. Atua ainda no aumento da consciência e consequente prontidão da população em risco, induzindo ações efetivas e antecipadas de prevenção e redução de danos. (CEMADEN, 2014)

Instalado em Cachoeira Paulista/SP, o CEMADEN monitora 644 municípios espalhados por todas as regiões do país, sendo 23 na região centro-oeste, 208 no nordeste, 68 no norte, 122 no sul e 223 no sudeste. Os 26 Estados brasileiros possuem municípios monitorados, sendo que dentre as capitais apenas Goiânia/GO, Cuiabá/MT e Palmas/TO não são monitoradas. O Distrito Federal também não é monitorado pelo CEMADEN. (CEMADEN, 2014)

As informações obtidas pelo CEMADEN são extremamente relevantes para a elaboração de políticas públicas de prevenção a futuros desastres e de conscientização e alerta a população exposta a riscos, elementos essenciais para a construção da resiliência urbana.

4.2 Círculo de gestão de desastres

A gestão de desastres brasileira é realizada nos moldes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC - instituída pela lei nº 12.608/2012.

Denominada por alguns doutrinadores como “gestão de riscos” a gestão de desastres abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, conforme determinado pelo *caput* do artigo 3º da lei 12.608/2012.

A PNPDEC exige que as referidas ações possuam uma abordagem sistêmica, devendo ser priorizadas as ações de prevenção.

Com relação à abordagem sistêmica da gestão de desastres, Daniel Farber sustenta a existência de um ciclo de gerenciamento dos riscos de desastres, composto por ações de mitigação, realizadas previamente à ocorrência do evento adverso e destinadas a diminuir os potenciais impactos; de resposta de emergência, destinadas ao socorro e assistência às vítimas após a consumação do desastre; de compensação; de assistência do governo e de reconstrução, essas destinadas a restaurar o status quo, porém levando em consideração futuros riscos, o que poderá ensejar a inclusão nessa fase de novas medidas de prevenção e mitigação. (FARBER, 2012)

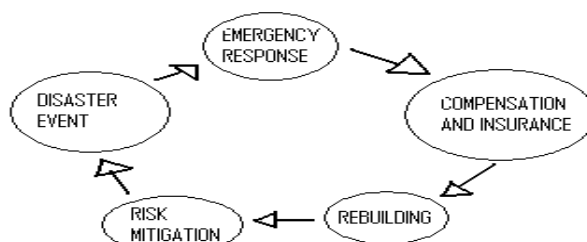


Figura 1: Círculo de Gestão do Risco
Fonte: (FARBER, 2012)

Delton Winter de Carvalho e Fernanda Libera Damascena salientam que o sistema nacional ao contrário do direito europeu e norte americano, “não atribui destaque à função de compensação ambiental e financeira das vítimas”, ressaltando que no Brasil “a fase de compensação tem ficado a cargo da jurisprudência pelo fato de ser

negligenciada pela legislação”, visto que as leis nº 12.340/2010 e 12.608/2012 não contêm disposições acerca de ações de compensação. (CARVALHO, DAMASCENA, 2013, p.76)

Conforme o decreto 7.257/2010, as ações de prevenção “são ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional”. (BRASIL, 2010)

As ações de prevenção subdividem-se em medidas estruturais e não-estruturais.

As medidas estruturais são “as intervenções físicas nas áreas afetadas, que tem por finalidade aumentar o nível de segurança intrínseca dos biótipos humanos, através de atividades construtivas”, como, por exemplo, as obras de engenharia (contenção de encostas, represas, entre outros). (MINAS GERAIS, 2013, p. 38)

As medidas não-estruturais são ações abstratas “entre as quais se destacam o estudo, a caracterização e o planejamento da ocupação e da utilização do espaço geográfico e o aperfeiçoamento da legislação sobre segurança contra desastres”. (MINAS GERAIS, 2013, p. 38)

As ações de preparação visam aperfeiçoar as ações preventivas, de resposta e de reconstrução, caracterizando-se pela capacitação de agentes para a atuação na gestão de desastres (qualificação de recursos humanos); desenvolvimento de sistemas de monitoramento “dos eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres” e de mecanismos “de alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais”; elaboração de planos operacionais e de contingência e aparelhamento e apoio logístico. (BRASIL, 2012)

As ações de resposta correspondem a uma fase posterior a ocorrência do desastre, e compreendem as ações de socorro, de assistência às vítimas e de restabelecimento de serviços essenciais.

O decreto 7.257/2010 define as ações de socorro como as “ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional”. (BRASIL, 2010)

As ações de assistência às vítimas são conceituadas como as “ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional” e as ações de restabelecimento de serviços essenciais como “ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional”. (BRASIL, 2010)

Fechando o círculo de gestão de desastres brasileiro as ações de reconstrução são aquelas “de caráter definitivo, destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.” (BRASIL, 2010)

A fase de reconstrução destaca-se pela necessidade de implementação de “estratégias interconectadas de prevenção a possíveis danos”, que podem ensejar a adoção de medidas estruturais de prevenção e mitigação de riscos futuros. (CARVALHO, DAMASCENA, 2013, p.79)

Há que se destacar a desconsideração legislativa dos aspectos naturais do meio ambiente na fase de reconstrução. Os recursos naturais denominados por Delton Winter de Carvalho e Fernanda Libera Damascena de “infraestrutura verde” são ecossistemas naturais (áreas alagadas, florestas, marismas, dunas, restingas, entre outros) capazes de atuar como proteção a desastres naturais. “A importância da estrutura verde ou natural, como elemento de proteção a desastres, se dá em razão dos serviços prestados pelos recursos naturais, justificando uma atenta manutenção e monitoramento destes bens”. (CARVALHO; DAMASCENA, 2013, p.50)

A desvalorização dos recursos naturais no ambiente urbano pode ser apontada como a principal deficiência do círculo de gestão de desastres brasileiro, visto que tal

omissão impede o aproveitamento de um importantíssimo mecanismo de prevenção de futuros riscos.

5 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL COMO NORMA DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As situações de desastre são responsáveis por variados danos materiais e humanos que afetam múltiplos direitos fundamentais, como vida, saúde, integridade física, meio ambiente sadio, moradia, locomoção (consubstanciado no direito de ir e vir), entre outros.

Os direitos sociais são os mais afetados pela ocorrência de desastres, o que pode constatar-se do elevado número de enfermos e de desabrigados e desalojados no Brasil em decorrência desses eventos no biênio 2011/2012.

Os direitos sociais precisam de uma atuação estatal positiva para sua concretização. A promoção, viabilização e proteção do direito à saúde, a educação, a segurança, é concretizada por meio de serviços públicos.

O direito a moradia, por exemplo, deve ser concretizado por meio de políticas públicas de habitação, que priorizem os hipossuficientes e residentes em áreas de risco.

Salienta-se que os direitos sociais, por necessitarem de uma atuação estatal prestacional que acarreta custos ao Estado, estão sujeitos à reserva do possível, ou seja, à existência de recursos que possam ser disponibilizados a realização de um determinado fim.

A ausência de recursos historicamente constituiu-se em um óbice para a promoção dos direitos fundamentais sociais. Neste sentido:

No Estado Social e Democrático de Direito, percebemos que uma vinculação da efetividade dos direitos sociais traz, historicamente, uma relação com o Orçamento Público e este acaba por instrumentalizar as políticas públicas, além de definir o grau de concretização dos valores fundamentais constitucionais, tendo como consequência a sua dependência de concretização. (RIOS, 2012, p. 89-90)

Ocorre que os direitos sociais uma vez conquistados, seja por meio de determinada lei ou política pública, em certa medida vinculam o administrador/legislador à observância mínima do grau de concretização já atingido, o

que consubstancia uma verdadeira obrigação negativa do Estado, de não cessar ou diminuir a sua prestação atual.

Vital Moreira na sua argumentação na decisão do Tribunal Constitucional Português referente ao requerimento presidencial de declaração de inconstitucionalidade do artigo 17 do Decreto-Lei 254/1982 sustentou:

Em grande medida, os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de fazer, sobretudo de criar certas instituições públicas (sistema escolar, sistema de segurança, etc). Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar exigência para que se criem; mas após terem sido criadas, a Constituição passa a proteger a sua existência, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não o obrigam apenas criá-los, obrigam-no também a não aboli-los uma vez criados. Quer isto dizer que a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar (ou passar também a ser) uma obrigação negativa. O Estado que estava obrigado a actuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social. (PORTUGAL, 1984, p. 113-121)

Essa obrigação de abstenção suscitada por Vital Moreira decorre da aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social no que tange a atuação estatal concernente à efetivação dos direitos sociais.

Rodrigo Goldschmidt afirma que em decorrência do princípio da proibição do retrocesso social, “uma vez reconhecido no sistema jurídico e definido como direito fundamental, esse não poderá ser suprimido ou restringido inadequadamente, a ponto de causar um retrocesso na sua atualização”. (GOLSDSCHMIDT, 2000, p.33)

Importante mencionar que o princípio da vedação ao retrocesso social, em razão da semelhança da atuação estatal na esfera dos direitos sociais e na proteção ambiental, resultou no princípio da vedação ao retrocesso ambiental, que igualmente, impede a inovação legal determinadora de menor proteção ambiental ou a instituição de políticas públicas de igual teor.

Romeu Thomé sustenta que a “semelhança de cargas normativas e de conteúdo entre os direitos sociais e ambientais” justifica uma aproximação entre eles “para o desenvolvimento de mecanismos normativos de combate à baixa efetividade das normas que tutelam os direitos ambientais”, o que resultou na utilização do princípio da vedação de retrocesso social “como ponto de partida para a defesa da implementação da vedação

de retrocesso socioambiental, tendo em vista a estreita relação entre os direitos fundamentais sociais e ecológicos”. (THOMÉ, 2013, p.72)

José Adércio Leite Sampaio afirma na mesma direção, quando assevera:

[...] não se pode mais pensar [...] apenas na questão social a ser resolvida como se fosse um problema sem relação com as práticas de degradação e de esgotamento dos recursos naturais. [...] o princípio da proibição de regressividade não se atém apenas ao “social”, avançando para sua projeção mais atual e imperiosa: socioambiental. (SAMPAIO, 2013, p.410)

Para Romeu Thomé o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental deriva da cláusula de progressividade prevista no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, “que determina aos Estados Pactuantes a implementação progressiva dos direitos humanos nele consagrados”. Segundo o autor “a cláusula de progressividade atribuída aos direitos sociais deve abarcar, necessariamente, também os mecanismos voltados à proteção ambiental” a fim de possibilitar uma crescente melhora “da qualidade ambiental e, conseqüentemente, da qualidade de vida de uma maneira geral”. (THOMÉ, 2013, p.92)

A gestão de desastres naturais feita pelo Poder Público, tutela como demonstrado anteriormente os direitos ao meio ambiente, à vida, à saúde e a moradia, por intermédio de um aparato normativo (Lei 12.608/2012, Lei 10.257/2001, CR/1988, Lei 12.340/2010, Decreto 7.257/2010), e de uma série de instrumentos e ações de mapeamento, fiscalização, controle e redução das áreas ambientalmente vulneráveis ocupadas.

A aplicação do princípio da vedação ao retrocesso socioambiental fortalece a população frente à atuação estatal de gestão de desastres, ao passo que referido princípio fornece um critério objetivo, com o qual se poderá exercer um maior controle da atuação estatal, cabendo inclusive o controle das políticas públicas implantadas ou em vias de implantação pelo poder judiciário. (GOLDSCHMIDT, 2000)

Conforme explica Romeu Thomé o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental visa à proteção dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado, à saúde e a vida, e deve ser aplicado pelo poder judiciário “nos casos em que a atuação do administrador público e do legislador infraconstitucional tenha como escopo a supressão ou redução do âmbito de proteção dos direitos já existentes”. (THOMÉ, 2013, p. 89)

Os tribunais brasileiros já apresentam referências ao princípio da vedação ao retrocesso social, indicando a adoção do referido princípio pelo direito pátrio.

Conforme a argumentação do ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, no julgamento da ADIN 3.105-DF:

[...] em tema de direitos fundamentais de caráter social, e uma vez alcançado determinado nível de concretização de tais prerrogativas (como estar reconhecidas e asseguradas, antes do advento da EC 41/2003, aos inativos e aos pensionistas), impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive [...] Na realidade, a clausula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertencente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização destas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo inócua – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais. (BRASIL, 2005, p.412)

Há que se ater ainda a duas questões importantes relativas à utilização do princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, quais sejam, a caracterização do retrocesso socioambiental e a possibilidade de controle dos atos do poder público baseados nele.

5.1 Caracterização do retrocesso socioambiental

Duas correntes defendem diferentes requisitos para a constatação do retrocesso socioambiental: a subjetivista e a objetivista.

Segundo a corrente subjetivista o padrão de proteção jurídico-administrativa deve estar consolidado na consciência social, de modo que a regressão da proteção gere um sentimento de injustiça na coletividade.

[...] uma vez concretizadas em sede legislativa as normas definidoras de direitos sociais, tais direitos passam a exibir o status negativus jusfundamental próprio dos direitos de defesa, também oponível ao legislador. Assim se dá quando a concretização legal do direito social atinge um grau de consenso básico suficiente para que venha a radicar na consciência jurídica geral, de modo a corresponder à complementação ou desenvolvimento da própria norma constitucional. (DERBLI, 2007, p.296)

A segunda corrente, objetivista, sustenta que o aferimento de retrocesso deve ser realizado por intermédio da análise de dados normativos e empíricos. Tal corrente indica quatro situações passíveis de causar retrocesso, quais sejam, revogação de lei

disciplinadora do direito; redução do âmbito de proteção jusfundamental; obstaculização do exercício, por meio do aumento de requisitos necessários a sua conquista; diminuição do investimento público destinado à promovê-los. (THOMÉ, 2013)

José Adércio Leite Sampaio assevera quanto às situações de caracterização do retrocesso, que elas podem resultar em duas modalidades de retrocesso: retrocesso normativo (diminuição da proteção existente no direito positivo) e retrocesso eficaz (diminuição da proteção ofertada pelo Estado, independentemente de mudança normativa). (SAMPAIO, 2013)

No que concerne aos desastres naturais e a tutela do meio ambiente artificial realizada no âmbito do ordenamento urbano, o retrocesso eficaz merece especial atenção.

As normas jurídicas não produzem os resultados objetivados por sua pura e simples edição. Há que se destinar uma estrutura administrativa responsável pela implantação e fiscalização da norma, a fim de torná-la eficaz, ou seja, apta a produzir os resultados objetivados.

Não raramente a precária estrutura administrativa dos entes da federação é a responsável pela ineficácia das leis que ordenam o território urbano ou que estabelecem regras relativas ao meio ambiente.

A ausência de fiscalização das normas suscita na população um sentimento de inexigibilidade de adequação à conduta imposta, o que impede a prevenção geral e resulta na não produção dos resultados pretendidos no mundo exterior. (SABADELL, 2010)

O aparato administrativo estatal, composto por equipamentos e pessoal qualificado está intrinsecamente ligado à eficácia dos direitos sociais e ambientais, portanto, a diminuição do quadro de pessoal destinado ao mapeamento, fiscalização, controle e análise das áreas de risco, deve ser proibida com base no princípio da vedação ao retrocesso socioambiental. A redução de pessoal acarreta a diminuição da fiscalização que culmina no retrocesso socioambiental.

A diminuição do quadro de funcionários e da quantidade de recursos destinados à gestão de desastres deverá ocorrer apenas nos casos de redução do orçamento municipal, quando poderá ocorrer proporcionalmente à retração, o que não caracterizará o retrocesso, mas uma adequação da estrutura ao retrocesso financeiro,

respeitando a “reserva do possível”. Proporcionalmente o Município continuará atuando com a mesma intensidade.

O aumento da população residente em áreas de risco, que poderá ocorrer com a continuação da ocupação das áreas já existentes ou com o surgimento de novas áreas é mais uma maneira de verificação do retrocesso socioambiental. As áreas de risco por determinação legal não poderão continuar sendo ocupadas, o que se de fato ocorrer, combinado com a existência de políticas públicas de habitação que beneficiarão os seus ocupantes, resultará numa paulatina diminuição das pessoas que residem nesta situação.

Outro modo de verificar a eficácia da gestão de desastres naturais é por meio da análise dos danos causados pelos últimos eventos adversos comparando-os com eventos anteriores. Fenômenos naturais de mesma intensidade devem produzir danos paulatinamente menores ao longo dos anos. Caso um evento de mesma intensidade do que um ocorrido anos atrás provoque danos maiores do que os causados por aquele, é sinal de que o planejamento e as medidas de mitigação do risco não estão sendo eficientes e o cenário de risco evoluiu, havendo, portanto, um retrocesso socioambiental.

5.2 O controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário (judicialização de políticas públicas)

A gestão de desastres naturais e o planejamento urbano necessitam de estrutura administrativa sólida para planejar, implantar e fiscalizar as normas destinadas a evitar a ocupação de áreas com características compatíveis às de risco, promover habitação adequada aos que já residem nessas áreas, realizar obras que mitigarão o risco (quando possível), entre outras. A redução dessa estrutura impreterivelmente diminuirá a eficácia externa das normas, razão pela qual o administrador público deve ficar vinculado ao quadro administrativo já existente.

Com a constitucionalização dos direitos sociais e ambientais e a incidência do princípio da vedação ao retrocesso social e ambiental no direito pátrio, e em razão da eficácia de tais direitos, em grande parte, depender das políticas públicas destinadas à sua satisfação, cabe ao poder judiciário o controle não somente das leis referentes a tais direitos, mas também das políticas públicas implantadas para a sua efetivação.

Romeu Thomé ao abordar o tema assevera:

A clara determinação constitucional no sentido da implementação do princípio do desenvolvimento sustentável vincula o legislador e o administrador público, no sentido de que a esses passa a ser vedada a possibilidade de elaboração de políticas públicas que reduzam os níveis de proteção ambiental já consolidados no ordenamento jurídico pátrio. Configurado tal recuo, estaríamos diante de um retrocesso eficaz (empírico ou de resultados), verificado quando há redução nos indicadores de políticas públicas de promoção jusfundamental. [...] O controle judicial das políticas públicas – sociais, econômicas e ambientais – pode ocorrer tanto no âmbito administrativo quando na esfera legislativa, e decorre da inserção da proteção do meio ambiente no bojo das Constituições contemporâneas. (THOMÉ, 2013, p. 124,125)

O controle judicial de políticas públicas deve necessariamente incidir sobre o número de agentes públicos destinados às funções prestacionais e fiscalizatórias concernentes à concretização dos direitos socioambientais, vide que a efetividade dos citados direitos depende diretamente da fiscalização e implantação realizadas por tais agentes. Quanto menor for o número de funcionários disponíveis para tais funções, menor será a fiscalização e mais lento será o mapeamento e implementação de medidas de controle de áreas de risco.

No caso de adoção de novas políticas públicas, que por sua suposta eficácia, acarretariam uma necessidade menor de recursos e pessoas dedicadas a sua implantação, a dispensa dos funcionários deve ficar condicionada à prévia demonstração dos resultados obtidos.

A diminuição da estrutura disponível (pessoal e financeira) sem justificativa plausível (adoção de medidas comprovadamente mais eficazes ou diminuição do orçamento municipal) do administrador deverá em consonância com o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental ser controlada pelo judiciário, mediante provocação dos legitimados.

Inúmeras são as críticas à interferência do judiciário nas políticas públicas sob o argumento de que tal situação fere a repartição de competências estabelecida constitucionalmente.

...críticas são dirigidas ao controle judicial de atos do Poder Público, como a de que o Judiciário não deveria se imiscuir na definição e execução de políticas públicas. A crítica é pertinente, desde que esteja inserida no plano normal das questões democráticas. Entretanto, há situações em que se faz necessária a restauração da normatividade constitucional e a correção de disfuncionalidades do sistema de representação política, exigindo a atuação dos tribunais, como nos casos de avaliação de eventuais retrocessos em relação às garantias socioambientais... (THOMÉ, 2013, p.162)

Ocorre que em razão da prevalência do interesse público e da essencialidade dos direitos, excepcionalmente o poder judiciário poderá intervir nas políticas públicas a fim de coadunarem-nas aos interesses estabelecidos na Constituição. Nesse sentido:

Ao Poder Judiciário incumbe, excepcionalmente, a implementação de políticas públicas, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter vinculante, comprometam, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais, coletivos ou difusos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, impregnado de estatura constitucional. (THOMÉ, 2013, p.161 e 163)

Resulta claro, pois, que o Poder Judiciário dispõe de competência para exercer, no caso concreto, controle da legitimidade sobre a omissão do Estado na implementação de políticas públicas cuja efetivação lhe incumbe por efeito de expressa determinação constitucional, sendo certo, ainda, que, ao assim proceder, o órgão judiciário competente estará agindo dentro dos limites de suas atribuições institucionais, sem incidir em ofensa ao princípio da separação de poderes, tal como tem disso reconhecido, por esta Suprema Corte, em sucessivos julgamentos. (BRASIL, 2012)

Percebe-se que o Poder Judiciário ao aplicar o princípio da vedação ao retrocesso age em evidente consonância com o interesse público e com os ditames constitucionais.

A eficácia dos direitos socioambientais e, conseqüentemente, a progressividade da qualidade de vida da população dependem de uma estrutura estatal forte, que conte com um poder legislativo coerente, elaborador de leis que aumentem a proteção legal; uma administração pública responsável que disponibilize recursos e pessoal para a execução da gestão do meio ambiente e para o planejamento urbano; e por fim, de um poder judiciário consciente da realidade do país, que quando provocado, se necessário, intervenha nas políticas públicas a fim de promover os interesses constitucionais (especialmente a prevalência dos direitos humanos).

6 INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA OTIMIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO RUMO A CONSTRUÇÃO DA RESILIÊNCIA URBANA

A informação é um mecanismo indispensável para a realização de uma gestão de desastres eficiente. Um dos princípios do Direito Ambiental pátrio, a informação é elencada por Delton Winter de Carvalho e Fernanda Líbera Damascena como um dos princípios basilares do direito dos desastres brasileiro, e juntamente com os princípios

da precaução e da prevenção forma “uma tríade principiológica básica do direito dos desastres”. (CARVALHO, DAMASCENA, 2013, p.43)

A informação subsidia as atuações do poder público e possibilita uma progressiva melhora da atuação estatal, mas o acesso à informação não se restringe ao âmbito estatal, visto que a população possui o direito à informação, em decorrência do disposto no artigo 4º, inciso VI da lei nº 12.608/2012, que elenca a participação da sociedade civil como uma das diretrizes da PNPDEC. A participação da sociedade somente poderá contribuir para o direito se a população estiver adequadamente informada dos fatos, para que então possa se organizar e formular soluções para propor ao poder público.

No que tange à informação, importante mencionar a criação do sistema de informações e monitoramento de desastres, já em funcionamento no Brasil, no qual destaca-se o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – CEMADEN, responsável por importantes pesquisas e pela produção de informações relativas a aspectos de prevenção e alerta a população exposta a riscos.

As informações produzidas por outros órgãos, alheios a defesa civil e ao sistema de gestão de desastres, também devem ser utilizadas para a formulação de novas políticas públicas, como as informações relativas ao meio ambiente e ao território urbano. Nesse sentido salienta-se que a lei nº 6.938/1981 estabelece como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente.

Intrinsecamente ligados à informação estão os princípios da participação e da educação ambiental. (CARVALHO, DAMASCENA, 2013, p.45). A participação da população é prevista em diversos momentos na legislação relativa à gestão de desastres, por exemplo, quando inclui nos objetivos da PNPDEC o desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastres e a orientação das comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre para promover a autoproteção. (BRASIL, 2012)

A educação ambiental é o mecanismo que o poder público possui para levar a informação à população, razão pela qual ela é inserida como um dos princípios da PNMA, e foi objeto da lei 12.608/2012, que incluiu no artigo 26 da lei nº 9.394/1996 (estabelece as diretrizes e bases da educação nacional), um §7º que dispõe que “os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios da proteção e

defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios”. (BRASIL, 2012)

A educação ambiental permite que a população conheça os seus direitos, o cenário fático do meio ambiente de sua localidade e as formas de atuação em casos de desastres, além de funcionar como um importante mecanismo de conscientização da população para incentivar sua participação no processo de tomada de decisões sobre a tutela do meio ambiente natural e artificial.

A educação ambiental é um importante fator para a construção da resiliência urbana em virtude de conscientizar a população a tomar medidas preventivas e mitigadoras eficientes, que diminuirão a vulnerabilidade das comunidades, além de incentivar a fiscalização pela população das políticas públicas em vigor.

Para otimizar a fiscalização das políticas públicas de gestão de desastres, proteção ambiental e adequado ordenamento do espaço urbano, propõe-se que as informações dos órgãos ambientais, urbanísticos e de gestão de desastres, sejam anualmente divulgadas no dia 05 de Junho (“Dia Internacional do Meio Ambiente”), em jornais de grandes circulação e nas páginas oficiais dos entes federativos responsáveis por sua produção. Essa medida terá como resultados debates na mídia, nas escolas, e fomentará a utilização do valiosíssimo instrumento da educação ambiental, mecanismo extremamente importante para a criação de debates e discussões, que possibilitarão uma conscientização da população e consequentemente mudança da realidade de descaso do poder público com o meio ambiente urbano.

A fiscalização das políticas públicas em vigor deve se basear no princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, que fornece critérios objetivos para a verificação da atuação estatal. Os dados divulgados anualmente pelo poder público nos sistemas nacionais, estaduais e municipais de informações, devem ser comparados com os dados dos anos anteriores para que se constate a ocorrência ou não de retrocesso socioambiental. Em caso positivo, deve-se recorrer ao poder judiciário, para que esse exerça o controle das políticas públicas responsáveis pelo retrocesso socioambiental.

7 CONCLUSÃO

O principal fator de criação de áreas ambientalmente vulneráveis no Brasil foi a ocupação desordenada do ambiente urbano, que desconsiderou aspectos naturais do território no processo de expansão urbana. As invasões e loteamento clandestinos

situadas em morros e áreas sujeitas a alagamentos resultaram em uma superexposição da população de baixa renda a situações de desastres naturais.

A incidência de intensos fenômenos naturais sobre as áreas ambientalmente vulneráveis provocou nos últimos anos significativos danos materiais e humanos que resultaram em imensos prejuízos para o poder público e para as comunidades afetadas.

Diante do crescimento da quantidade de desastres foram editadas leis destinadas a promover a gestão de desastres naturais, dentre as quais destaca-se a lei nº 12.608/2012 que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Um dos principais objetivos da PNPDEC é a diminuição dos riscos de desastres por meio da redução das áreas de risco, que será alcançada por intermédio da recuperação das áreas afetadas por desastres, da implantação de processos sustentáveis de urbanização e da construção de cidades resilientes.

Para mitigar os riscos de desastres e melhorar as ações de resposta nas áreas urbanas ambientalmente vulneráveis, os entes da federação devem atuar de maneira integrada, buscando informações em suas respectivas esferas de competências, e instituindo políticas públicas de prevenção, mitigação, preparação, resposta, e reconstrução relativas à ocorrência de desastres naturais.

Propõe-se para auxiliar na tarefa de redução das áreas urbanas vulneráveis e promover à construção de cidades resilientes, a aplicação do princípio da vedação do retrocesso socioambiental que servirá de parâmetro para a atuação estatal e fornecerá critérios objetivos para a população exercer a fiscalização dessa atuação.

Sugere-se ainda que a divulgação das informações obtidas pelos órgãos ambientais, urbanísticos e de gestão de desastres, ocorra anualmente no dia 05 de Junho, o “Dia Internacional do Meio Ambiente”, em jornais de grande circulação e nas páginas oficiais dos entes federativos responsáveis pela produção das informações, para que estes dados sejam debatidos nos jornais e escolas, fato que irá fomentar a utilização do valiosíssimo instrumento da educação ambiental, mecanismo extremamente importante para a criação de debates e discussões, que possibilitarão uma conscientização da população e conseqüentemente mudança da realidade de descaso do poder público com o meio ambiente urbano.

A educação ambiental incentivará a fiscalização das políticas públicas em vigor pela população, que de posse do conhecimento da proibição do retrocesso socioambiental e das informações produzidas pelos órgãos competentes, poderá exercer o controle judicial das políticas públicas que provoquem referido retrocesso, o que

garantirá uma progressiva melhora na atuação estatal de gestão de desastres, que culminará na construção de cidades resilientes e conseqüentemente elevará a qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e Danos: Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro - Janeiro de 2011. Brasília: Editora Executiva, 2012.

BRASIL. Decreto 7.257, de 4 de Agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Diário Oficial, 06 ago 2010

BRASIL. Lei nº 6.938, 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. Diário Oficial, Brasília, 02 set. 1981.

BRASIL. Lei 12.340, de 1º de Dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 02 dez 2010.

BRASIL. Lei 12.608, de 10 de Abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 11 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. Anuário brasileiro de desastres naturais: 2011 / Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. - Brasília: CENAD, 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. Anuário brasileiro de desastres naturais: 2012 / Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. - Brasília: CENAD, 2013.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE. **Desastres Naturais e Geotecnologias: Conceitos Básicos**. Versão preliminar. Santa Maria, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 31.105-DF. Relator: Cezar Peluzo. **Diário da Justiça**, Brasília, 18 de Fevereiro de 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 556.556-PR. Relatora: Ellen Gracie. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 13 agosto 2012.

CADERNOS MCIDADES/DES. URBANO. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 1**. Brasília, Novembro de 2004.

CARVALHO, Delton Winter de; DAMASCENA, Fernanda Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CENTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E ALERTAS DE DESASTRES NATURAIS – CEMADEN. **Missão do CEMADEN**. Disponível em: <<http://www.cemaden.gov.br/missao.php>>. Acesso em 23 jul 2014.

CENTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E ALERTAS DE DESASTRES NATURAIS – CEMADEN. **Municípios monitorados pelo CEMADEN**. Disponível em: <<http://www.cemaden.gov.br/municipiosprio.php>>. Acesso em 23 jul 2014.

CONDE, Luiz Paulo. **Cadernos de Ciência**, São Paulo: FINEP, n. 28, p.13-15, jul./ago./set. 1992.

DERBLI, Felipe. **Princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

FARBER, Daniel. **Disaster Law and Emerging Issues in Brazil**. Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito-(RECHTD), 4(1): 2-15 janeiro-junho, 2012.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **O princípio da proibição do retrocesso social e sua função limitadora dos direitos fundamentais**. Revista Justiça do Direito, nº 14, p. 29-36, 2000.

MINAS GERAIS. Gabinete Militar do Governador. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **Relatório Anual de Chuvas. Período 1º de outubro de 2012 a 30 de abril de 2013** – Cedec/MG – Minas Gerais: GMG. 2013.

NOLASCO, Noreci Gottscalk. **Direito Fundamental à Moradia**. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

PAZZINI, Wrana Maria. **Entre Cidade e Estado, a propriedade e seus direitos**. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano IX, nº 26, p. 84-90, 1989.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 39/84. **Acórdãos do Tribunal Constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 3 volume, 1984.

RIOS, Mariza. **Direito Constitucional à Moradia**. In: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira de (coord). *Direito à Cidade: Moradia e Equilíbrio Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Da cláusula do não retrocesso social à proibição de reversibilidade socioambiental**. In: FILHO, Robério Nunes dos Anjos (Org.). *Direitos Humanos e Direitos Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2013.

SANTA CATARINA. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010, volume Brasil**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis, 2012.

SANTA CATARINA. **Histórico dos Desastres em Santa Catarina e Ações da Secretaria de Estado da Defesa Civil**. Secretaria de Estado da Defesa Civil. Disponível em:
<http://ciram.epagri.sc.gov.br/ciram_arquivos/arquivos/portal/imprensa/seminario/palestra_defesa.pdf>. Acesso em 23 de jul 2014.

SERRANO JUNIOR; Odone. **O Direito Humano Fundamental à Moradia Digna: Exigibilidade, Universalização e Políticas Públicas para o Desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2012.

THOMÉ, Romeu. **O Estado Democrático de Direito no contexto da sociedade de risco: a aplicação da cláusula de vedação ao retrocesso socioambiental como instrumento de transição para uma nova modernidade**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade Mineira de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

UNITED NATIONS – INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UN/ISDR). **Living with Risk: a Global Review of Disaster Reduction Initiatives**. Geneva: UN Publications: 2004