

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AOS EFEITOS DOS DESASTRES AMBIENTAIS À POPULAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO¹

THE CIVIL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN FRONT OF THE EFFECTS OF ENVIRONMENTAL DISASTERS ON THE POPULATION IN AREAS OF RISK

Rafaela Polizel BOTELHO²

ISSUE DOI: 10.21207/2675-0104.2020.1117

RESUMO

O presente trabalho científico tem como objetivo primordial oferecer uma discussão conceitual a respeito da esfera da responsabilidade civil do Estado frente aos efeitos dos desastres ambientais à população vulnerável, das quais habitam em áreas de risco. Para tanto, apresenta definições, doutrinas, livros e revistas, texto normativos e artigos científicos, conduzindo a um conhecimento e um respaldo para reforçar o dever estatal quanto ao tema. Como resultado, demonstra-se a necessidade de reforço ao ordenamento jurídico dos desastres sob a perspectiva dos direitos humanos, do qual remete à necessária consideração dos desastres ambientais como geradoras de direitos, tanto de direitos relacionados à proteção humana, como àqueles concernentes à reparação ou recomposição de um meio ambiente equilibrado. Ressalta, ainda, sobre o necessário gerenciamento das áreas de risco, considerando primordial a prevenção e controle (eliminação ou redução do risco) para a efetiva garantia dos direitos intrínsecos à população, através da efetiva conduta do Estado para com sua responsabilidade.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Desastres Ambientais; Vulnerabilidade; Áreas de risco; Princípio da Prevenção;

¹ O presente artigo sintetiza a monografia de conclusão da pesquisa, realizada para o Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2019-2020) da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP.

² Discente da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP. Bolsista do Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) 2019-2020.

ABSTRACT

The present scientific work has as main objective to offer a conceptual discussion about the sphere of the State's civil responsibility in face of the effects of environmental disasters on the vulnerable population, of whom they live in risk areas. To this end, it presents definitions, doctrines, books and magazines, normative texts and scientific articles, leading to knowledge and support to reinforce the state's duty on the subject. As a result, it demonstrates the need to reinforce the legal ordering of disasters from the perspective of human rights, which refers to the necessary consideration of environmental disasters as generators of rights, both of rights related to human protection, and those related to repair or recomposition of a balanced environment. It also emphasizes the necessary management of risk areas, considering prevention and control (elimination or reduction of risk) as essential for the effective guarantee of intrinsic rights to the population, through the effective conduct of the State towards its responsibility.

Keywords: *State Civil Liability; Environmental Disasters; Vulnerability; Risk areas; Principle of Prevention;*

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é fruto de um trabalho de pesquisa jurídico-científico em que se pretende demonstrar a responsabilidade existente do Estado perante a ocorrência dos desastres ambientais para com a população que habita em áreas de risco. Durante o transcorrer da pesquisa, foram lançados ensinamentos doutrinários atuais que auxiliam a esclarecer os institutos de meio ambiente e a responsabilização civil do Estado. Também foi demonstrado sobre a formação das áreas de risco e a necessidade de segurança das mesmas, como medida preventiva. Escolheu-se o presente tema uma vez que é de extrema necessidade a prevenção dos desastres ambientais, estes que muitas vezes caem no esquecimento e somente fazem perder o equilíbrio ecológico, não se preocupando com a restauração do status quo ante, bem como abordar o dever do Estado em assegurar a tais pessoas, inclusive em termos prestacionais, condições materiais mínimas de bem-estar (individual, social e ecológico), reforçando a necessidade do poder público em garantir os direitos intrínsecos de toda população. A responsabilização estatal desponta no cenário jurídico, tangente aos desastres ambientais, como uma contrapartida à inobservância ao próprio dever de polícia e fiscalização das entidades que trabalham diretamente com o meio ambiente. No primeiro capítulo discorre sobre a contextualização do direito ambiental, em que está inserido a definição de meio ambiente, a tutela constitucional do meio ambiente, classificação do meio ambiente, o direito ambiental em si, e os principais princípios norteadores do direito ambiental. Visa, nesse capítulo, respaldar todo o entendimento posterior tratado. Já no segundo capítulo, aborda a

responsabilidade civil, com os devidos fundamentos para a responsabilidade civil em matéria ambiental. No terceiro capítulo, aborda o enfoque da pesquisa, com enfoque às áreas de risco e suas formações, a relação entre o meio ambiente e os direitos humanos e ainda a vulnerabilidade ambiental da população nessas áreas de risco de ocorrência de desastres ambientais. O tema proposto instiga a pesquisa em referido campo de atuação dentro do direito ambiental e do direito público, para aprimorar a cultura jurídica em vigência.

2. DA CONTEXTUALIZAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL

2.1 MEIO AMBIENTE

Para iniciar a tratativa do tema de pesquisa, é de suma importância esclarecer de maneira breve sobre o entendimento de meio ambiente, uma vez que o presente trabalho percorre essa esfera.

Em um primeiro momento, faz mister obter o conceito, trazido à luz da legislação pátria, através da Lei de nº 6.938/81, da qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

Em seu art. 3º, aduz o que segue:

"Art. 3.º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; (...)"³

Dessa forma, à vista da legislação brasileira, tem-se como meio ambiente o espaço, delineado pelo próprio artigo supra, em todas as suas condições, leis, influências e interações que regem e proporcionam o desenvolvimento da vida, seja humana e animal, em seus múltiplos aspectos, não se restringindo somente a assuntos correlatos à natureza.

³ BRASIL. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Disponível em 05 out 2020.

2.2 TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

Ao abordar o tema, a Constituição Federativa do Brasil de 1988 recepcionou o conteúdo da Lei nº 6.938/81, e, ao contrário das constituições precedentes que não trataram da questão ambiental, destinou um capítulo direcionado para as questões ambientais.

Nos ensinamentos de Edis Milaré, essa ruptura às constituições passadas foi um marco histórico de inegável valor, dado que as anteriores sequer se preocupavam com a proteção do meio ambiente de forma específica e global. E ainda, sequer tinham a expressão “meio ambiente” empregadas, revelando total despreocupação com o “próprio espaço que vivemos”.⁴

1.3 – DIREITO AMBIENTAL

Como já elucidado o conceito de meio ambiente, bem como sua tutela constitucional e também suas classificações, resta, nesse momento abranger a definição de Direito Ambiental, uma vez que é tido como o meio jurídico capaz de impor a preservação do meio ambiente em geral.

O Direito Ambiental, conforme Toshio Mukai apresenta uma natureza interdisciplinar uma vez que as normas jurídicas de direito privado (sobretudo no domínio da responsabilidade civil), as normas de direito internacional público, as normas de direito internacional privado, bem como as normas de direito penal ocupam nessa disciplina jurídica um lugar de destaque⁵.

O Art. 225 da Constituição Federal⁶, em seu caput, estabelece o meio ambiente, do qual deve ser ecologicamente equilibrado, como um direito comum ao povo – o que afasta a natureza como coisa possível de ser considerada propriedade de qualquer/somente indivíduo. Determina ainda sobre a necessidade de sua defesa e preservação, a fim de que preserve e garanta uma qualidade de vida à presente e também às futuras gerações.

3. RESPONSABILIDADE CIVIL

⁴ MILARÉ, Edis. Legislação Ambiental do Brasil. São Paulo: APMP, 1991. p. 3.

⁵ MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. 2º Ed. Forense Universitária Biblioteca Jurídica, 1994, p. 11.

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Disponível em: 03 ago 2020

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O vocábulo responsabilidade deriva da expressão latina *respondere*. Indica garantia de restituição ou compensação do bem lesado⁷. Traz em si forte carga ética, indispensável ao convívio social, impondo regra matriz a todos os membros da sociedade de não causar danos a outrem (*nenimem laedere*), uma das pilstras do conceito de Justiça, dos Romanos.

É nessa perspectiva que emergem os contornos que irão alicerçar a responsabilidade civil. Ou seja, todo aquele que causar danos a outrem ficará obrigado a repará-los. Ficaré obrigado a restituir a situação ao status quo ante. Ficaré obrigado a uma indenização que terá por objetivo tornar incólume, ileso, indene o bem jurídico então ofendido⁸.

Em conclusão ao raciocínio sumário aqui desenvolvido, aduz-se que a matéria responsabilidade civil é tema dotado de extremo dinamismo. Incide em quase todos os segmentos da vida em sociedade, operando como núcleo irradiador para uma vida harmônica entre os homens, que atuando repressivamente, ao cominar indenização como resposta à conduta lesiva; quer preventivamente.

Em face desse caráter versátil e polivalente da responsabilidade civil, cuja aplicação perpassa pelos mais singelos aos mais graves atos ilícitos; pelos mais simples aos mais complexos atos negociais, é indispensável que o intérprete e o operador do Direito, com sensibilidade e senso de justiça, saibam identificar e equalizar no caso concreto a solução eficaz e justa, a ser extraída com base na lei, na Constituição Federal e nos princípios que regem o tema.

Somente com esse agir estarão cumprindo seu mister de canal de ligação entre o idealizado no sistema jurídico e a vida real em sociedade. Somente assim estará sendo materializado o convívio harmônico dos membros da sociedade, objetivo mor do Direito.

4. ÁREAS DE RISCO, A RELAÇÃO ENTRE O MEIO AMBIENTE E OS DIREITOS HUMANOS E A POPULAÇÃO VULNERÁVEL

⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. São Paulo: Saraiva. 1994. p.15.

⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. São Paulo: Saraiva. 1994. p.15.

4.1 A FORMAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO

As cidades, em sua origem e por razão de o homem buscar a satisfação das suas necessidades básicas, foram sendo organizadas próximas aos rios, fonte do principal insumo humano.

Por conta de uma ocupação não adequadamente ordenada e da cultura de não sustentabilidade ambiental, atualmente muitos rios, no tecido urbano, encontram-se canalizados, assoreados, margeados por assentamentos humanos. O solo cada vez mais impermeabilizado, o acúmulo de resíduos sólidos e a vegetação ciliar inexistente facilitam sobremaneira o processo de enchentes e inundações, umas das principais causas propulsoras dos riscos.

A população de baixa renda é a destinatária certa das margens dos cursos d'água, pois na produção do tecido urbano só lhe restam glebas que não possuem, pela restrição ambiental existente, valor expressivo de mercado. A concentração da população mais vulnerável nessas áreas, por isso, cuja carência por moradia adequada, serviços e infraestrutura é latente, acaba por aumentar o risco das inundações (vulnerabilidade).

Destarte, as áreas de risco são áreas que apresentam como principal característica uma baixa capacidade natural de escoamento dos cursos principais de drenagem.

A carência de obras de drenagem e outros serviços de infraestrutura urbana contribuem para o incremento do problema. Acidentes dessa natureza causam diversos transtornos em áreas com ocupação consolidada e não consolidada. As áreas de risco com seus assentamentos precários constituem os elementos de risco com maior grau de vulnerabilidade.

Geralmente o risco de perdas sociais é pequeno, considerando a dinâmica relativamente lenta do processo de inundação, sendo pequena a possibilidade de ocorrência de óbitos. Por atingir frequentemente extensas áreas, os transtornos a rotina da cidade são grandes. Da mesma forma, as diversas perdas materiais e patrimoniais são significativas.

A falta ou a insuficiência de planejamento e ações estatais nesse processo fenomenológico e a incapacidade do poder público de buscar dar condições para esta organização territorial ainda hoje acabam por

tangenciar as quatro elementares funções urbanas – habitação, circulação, lazer e trabalho –, sintetizadas pela Carta de Atenas⁹.

Segundo o Ministério da Integração Nacional¹⁰, considera-se desastre “o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios”.

E a intensidade dos desastres, de acordo com o Manual de Capacitação Básica em Defesa Civil, depende muito mais do grau de vulnerabilidade das comunidades afetadas, normalmente composta por assentamentos precários à margem de arroios, rios e encostas, do que pela magnitude do evento em si¹¹.

A discussão sobre medidas preventivas, sobretudo de zoneamento, ganha importância na razão de que a inundação, enquanto fato natural, possa implicar em risco, que, por sua vez, envolve, para seu afastamento, a análise do custo/benefício a ser suportado pela sociedade com a adoção das medidas estruturais e não estruturais.

Portanto, é da análise do risco e da possibilidade de intervir preventivamente e mediante a adoção de medidas não estruturais, menos onerosas ao erário, que as ações a serem adotadas pelo Poder Público devem ser pautadas (poder-dever).

4.2 O MEIO AMBIENTE COMO UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Em tempos hodiernos vive-se uma crise ambiental, de forma que “a degradação ambiental, o risco de colapso ecológico e o avanço da desigualdade e da pobreza são sinais eloquentes da crise do mundo globalizado”.

⁹ CARTA DE ATENAS, repositório das recomendações aprovadas pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, Grécia, 1933, citado por NELSON SAULE JUNIOR, In A proteção jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004

¹⁰ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Instrução Normativa nº1, de 24 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.editoramagister.com/doc_23667061_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_1_DE_24_DE_A_GOSTO_DE_2012.aspx. Acesso em: 05 out 2020

¹¹ Conforme Manual Capacitação Básica em da Defesa Civil, 5ª edição, Florianópolis, 2014. p.96

Em meio a este cenário que se deflagra pelo modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade industrial e agravado pela sociedade pós-industrial, encontra-se a população. Em tempos hodiernos vive-se uma crise ambiental, de forma que “a degradação ambiental, o risco de colapso ecológico e o avanço da desigualdade e da pobreza são sinais eloquentes da crise do mundo globalizado”¹²

Em meio a este cenário que se deflagra pelo modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade industrial¹³ e agravado pela sociedade pós-industrial, encontra-se a população vulnerável que habita em áreas de risco, dos quais sofrem diretamente as consequências reais da “confluência de processos físicos, biológicos e simbólicos reconduzidos pela intervenção do homem – da economia, da ciência, e da tecnologia” na natureza.¹⁴

A necessidade humana prioritária se perfaz pela garantia da qualidade de vida obtida por meio da existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Compreende-se a qualidade de vida, em sentido amplo, como uma expressão da dignidade humana, ou seja, o direito do indivíduo a possuir os bens materiais e imateriais para garantir a sua sobrevivência.

O reconhecimento do direito à qualidade de vida elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de um direito humano fundamental. Referido bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, figura como um propósito para a realização da sadia qualidade de vida dos indivíduos, finalidade última dos pressupostos normativos que se relacionam ao meio ambiente.

4.3 A VULNERABILIDADE AMBIENTAL DA POPULAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO ANTE AOS DESASTRES AMBIENTAIS

¹² LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 9.

¹³ A visão mecanicista do mundo produzida pela razão cartesiana e pela dinâmica newtoniana converteu-se no princípio constitutivo da teoria econômica, predominando sobre os paradigmas organicistas dos processos da vida e orientando o desenvolvimento antinatural da civilização moderna. Dessa forma, a racionalidade econômica desterrou a natureza da esfera da produção, gerando processos de destruição ecológica e degradação ambiental que foram aparecendo como externalidades do sistema econômico. LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 134

¹⁴ LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 9

Os desastres naturais são entendidos como consequências de eventos decorrentes de perigos naturais que ultrapassam a capacidade local de resposta e afetam seriamente o desenvolvimento econômico e social de uma região, gerando perdas humanas, materiais, econômicas e/ou ambientais, e excedendo a habilidade dos afetados de fazer frente à elas por seus próprios meios. Este conceito se coaduna ao adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente¹⁵ em seu documento intitulado “Meio ambiente e riscos de desastres: perspectivas emergentes”, que entende por desastre:

[...] uma séria perturbação no funcionamento de uma comunidade ou sociedade causando geralmente perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais que excedem a capacidade das comunidades ou sociedades afetadas para enfrentá-la usando seus próprios recursos. Um desastre é uma função do processo de risco. Ele resulta da combinação de perigos, condições de vulnerabilidade e capacidade ou meios insuficientes para reduzir as consequências negativas potenciais do risco¹⁶

Pode-se extrair dessa aproximação da ideia de desastre ecológico três elementos: 1) dimensão coletiva; 2) incapacidade das vítimas para enfrentar a situação de desastre sem auxílio externo; 3) resultado de uma combinação de fatores ambientais, socioeconômicos e institucionais, destacando-se entre eles a vulnerabilidade.

É nesse sentido que visa demonstrar sobre à causalidade complexa das catástrofes, ou seja, à dificuldade de estabelecer uma só causa para o evento, que é resultado de diversas interações entre fatores humanos e naturais e distintas formas de vulnerabilidade. Os riscos de desastre surgem quando o perigo interage com vulnerabilidades físicas, sociais, econômicas e ambientais. Ou seja, situações de perigo não se tornariam desastrosas se as vulnerabilidades fossem sanadas. É justamente o fator vulnerabilidade e a não proteção e adequação das áreas de risco que intensifica o perigo e contribui para a concretização dos riscos.

Verifica-se, portanto, que a desigualdade/injustiça ambiental afeta o potencial de desenvolvimento, gerando um círculo vicioso, já que pela vulnerabilidade se sofre uma exposição mais intensa a riscos e custos

¹⁵ PNUMA, 2011. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão. Disponível em: www.unep.org/greeneconomy. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

¹⁶ PNUMA, 2011. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão. Disponível em: www.unep.org/greeneconomy. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

ambientais, que, por sua vez, enseja ainda mais vulnerabilidade ao prejudicar as possibilidades de desenvolvimento.

Em consequência, os hipossuficientes, que, por sua vulnerabilidade ambiental, são as vítimas preferenciais dos desastres ambientais, são também afetados em sua dignidade humana, representada pelo conjunto dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente, que em situações de desastres se veem ameaçados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar da temática dos desastres ambientais e a sua dimensão humana não tem sido reforçada com tanto afinco dentro do cenário internacional, pela ausência de documentos vinculantes que privilegiem essas matérias simultaneamente.

A importância da relação intrínseca entre ambas as dimensões, representa a salvaguarda dos direitos da principal vítima de um desastre: o ser humano.

A necessidade da construção de um direito dos desastres sob a perspectiva dos direitos humanos remete à necessária consideração dos desastres ambientais como geradoras de direitos, tanto de direitos relacionados à proteção humana, como àqueles concernentes à reparação ou recomposição de um meio ambiente equilibrado.

Como se pode ver, as ocupações humanas em áreas de risco são consequências nefastas do fenômeno da concentração urbana e, principalmente, da falta/insuficiência de controle e regulação sobre o uso do solo, do que decorre também a falta de integração e articulação entre as diversas políticas setoriais.

O desequilíbrio acarreta na vulnerabilidade, estado esse, que associado aos fatores sociais, econômicos e ambientais, coloca o peso das consequências degradantes de um desastre nos ombros das populações mais pobres dos países em desenvolvimento.

Um tratamento equitativo, a garantida de uma proteção humana generalizada, são anseios que um direito dos desastres deve possuir ao gerir a prevenção e recuperação de um local atingido por uma calamidade ambiental.

Nesse processo, a prevenção, com adoção, prioritariamente, de medidas não estruturais de zoneamento e de medidas estruturais extensivas (v.g., melhora de cobertura vegetal, diretrizes e medidas de melhorias para

drenagem urbana), deve sempre ser perseguida. É menos onerosa, racionaliza o uso do espaço urbano de acordo com os custos do prejuízo causado pela ocupação irregular na área de risco, e menos danosa aos seus habitantes. A prevenção é diretriz e prioridade legal, fundamental para as áreas de suscetibilidade ainda não ocupadas.

Faz mister destarte, o gerenciamento das áreas de risco, considerada como prevenção e controle (eliminação ou redução do risco) para a efetiva garantia dos direitos intrínsecos à população, através da efetiva conduta do Estado para com sua responsabilidade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Disponível em: 03 ago 2020
- BRASIL. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Disponível em 05 out 2020.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. São Paulo: Saraiva. 1994.
- LEFF, Enrique. Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- LEFF, Enrique. Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.
- MILARÉ, Edis. Legislação Ambiental do Brasil. São Paulo: APMP, 1991.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Instrução Normativa nº1, de 24 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.editoramagister.com/doc_23667061_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_1_DE_24_DE_AGOSTO_DE_2012.aspx. Acesso em: 05 out 2020
- MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. 2º Ed. Forense Universitária Biblioteca Jurídica, 1994,
- NELSON SAULE JUNIOR, In A proteção jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004
- PNUMA, 2011. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão. Disponível em: www.unep.org/greeneconomy. Acesso em: 18 de setembro de 2020