

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

VLADIMIR PASSOS DE FREITAS

CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO

FELIPE FRANZ WIENKE

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito ambiental e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Felipe Franz Wienke, Vladimir Passos De Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-299-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Ambiental.
3. Socioambientalismo. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA
DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo II demonstrou a constante evolução do debate jurídico-científico em torno de temas importantes relacionados ao direito ambiental no século XXI. Os artigos apresentados pelos pesquisadores de diferentes regiões do país se destacaram pela satisfatória qualidade em face dos temas apresentados.

Foram abordados os mais diferentes temas relacionados ao meio ambiente cultural, meio ambiente digital, meio ambiente artificial e meio ambiente natural em face de diferentes visões com reflexos nacionais e mesmo internacionais . Questões já debatidas na doutrina ambiental, mas não raramente controvertidas, receberam contribuições relevantes destacando-se, outrossim, as diferentes abordagens acerca dos denominados princípios balizadores do direito ambiental.

A apresentação dos artigos, cujo teor integral é disponibilizado na sequência, demonstra a constante evolução de novos pesquisadores no cenário acadêmico, bem como as adequadas abordagens trazidas por professores norteadores do direito ambiental brasileiro.

Prof. Dr. Vladimir Passos De Freitas - PUC-PR

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo - FADISP e UNINOVE

Prof. Dr. Felipe Franz Wienke - FURG

**DO DIREITO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL
DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL**

**OF THE ENVIRONMENTAL LAW AS AN INSTRUMENT OF NATIONAL
PROTECTION AND CIVIL DEFENSE POLITICS**

Luciana Ramos Jordão ¹

Maria Izabel de Melo Oliveira dos Santos ²

Resumo

O artigo analisa os institutos de Direito Ambiental como instrumentos a serem utilizados pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Analisa os conceitos de direito ambiental, tais como desenvolvimento sustentável, prevenção, precaução e poluidor-pagador. Apresenta dados relacionados a desastres e verifica a necessidade de integração entre o sistema de defesa civil e os institutos ambientais. Utiliza método dialético.

Palavras-chave: Direito ambiental, Defesa civil, Princípios, Hermenêutica constitucional

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyses Environmental Law institutes to be used by National Protection and Civil Defense Politics. It analyses environmental law concepts such as sustainable development, prevention, precaution and paying polluter. It presents data related to disasters and it verifies the need of integrating civil defense system and environmental institutes. It uses dialectic method.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental law, Civil defense, Principles, Constitutional hermeneutics

¹ Mestre em Direito Agrário (UFG). Professora de Direito Agrário e Ambiental das Faculdades ALFA-GO e FANAP-GO.

² Mestranda em Direito Agrário (UFG). Professora de Direito Civil das Faculdades ALFA-GO.

1 INTRODUÇÃO

A proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado adquiriu contornos bastante amplos a partir da Constituição de 1988. O constituinte, ao reconhecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de terceira dimensão, vinculado ao primado da solidariedade, conferiu ao sistema jurídico brasileiro a possibilidade de servir como instrumento de regulação social na medida em que toda estrutura normativa deveria considerar a interferência da atividade humana no ambiente.

Considerando que não há norma constitucional que se caracterize tão somente como um conselho, ou aviso, e que todas as outras normas devem seguir o direcionamento constitucional, o tratamento dado ao meio ambiente no texto da Carta tem o condão de impor ao exegeta o dever de interpretar todo ato ou relação jurídica seguindo viés ambientalista.

Neste ponto, a análise da Lei n. 12.608, de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres não poderia deixar de render observações aos instrumentos típicos do Direito Ambiental. De fato, tendo em vista do conteúdo da referida lei e de todo sistema legislativo que a ela se vincula, afastar o Direito Ambiental de sua aplicação e interpretação poderia significar a concretização dos riscos de ocorrência de desastres.

Por este motivo, o presente trabalho visa discutir o Direito ambiental enquanto instrumento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, tendo em vista o objetivo consagrado pelo legislador ao discutir a redução de riscos de desastres e o conceito de meio ambiente previsto pela Lei n. 6.938, de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente).

Utiliza-se o método dialético no mister de realizar a análise da Lei n. 12.608, de 2012, sob o prisma do desenvolvimento sustentável por meio da aplicação dos princípios da prevenção e da precaução no tangente à redução dos riscos e do poluidor-pagador como forma de fiscalização na Defesa Civil.

Por óbvio, não constitui pretensão deste trabalho esgotar assunto tão vasto e tão caro à população brasileira, que, atualmente, clama com fervor por saúde e segurança. O objetivo consiste em contribuir para o debate acerca da Proteção e Defesa Civil a fim de que se possa incluir ferramentas já disponíveis na busca pela efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

2 DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS E DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição para se garantir o direito à vida, à saúde, à dignidade humana. Tal fato é reconhecido pelo artigo 225¹, da Constituição Federal, que informa haver direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vincula-se sobremaneira ao princípio da dignidade humana uma vez que engloba a possibilidade de acesso a outros direitos de natureza fundamental, como moradia, segurança, alimentação, saúde, trabalho, entre tantos outros que não se poderia verificar na ausência de ambiente qualificado (FIORILLO, 2009).

O texto proposto pelo legislador constituinte brasileiro elevou a defesa do ambiente a valor da ordem econômica e social, conferindo legitimidade e unidade a um

¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

sistema de leis, decretos e resoluções esparsas que se prestam a tutelar a saúde e qualidade de vida e o bem-estar social das pessoas por meio da observância dos locais onde vivem, trabalham, desenvolvem atividades culturais e todos os aspectos vinculados ao exercício da cidadania.

De fato, a Carta brasileira erigiu-o à categoria de um daqueles valores ideais da ordem social, dedicando-lhe, a par de uma constelação de regras esparsas, um capítulo próprio que, definitivamente, institucionalizou o direito ao ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo (MILARÉ, 2009, p. 143).

O constituinte não se limitou, no art. 225, a reconhecer o direito fundamental ao meio ambiente enquanto base para obtenção de vida digna e sadia, sem se ocupar de maneiras para realização da norma. Impôs-se a todos (assim se compreendendo o Poder Público e a coletividade) o dever de defesa e preservação para as presentes e futuras gerações. A Constituição reconheceu a eficácia horizontal dos direitos fundamentais ao estabelecer deveres a serem cumpridos pelos cidadãos para que restasse resguardado o direito coletivo.

Nota-se que o legislador aponta o bem comum como causa e efeito da existência de um ambiente equilibrado no aspecto ecológico e sadio no tangente à qualidade de vida da população.

A livre iniciativa, fundamento da República, passou a ser vista sob novo prisma, isto é, de modo mais restrito, na medida em que não há liberdade absoluta quando se trata meio ambiente ecologicamente equilibrado. Do artigo 170, da Constituição, depreende-se que a ordem econômica deve buscar equilíbrio com base na proteção do meio ambiente.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

A inclusão da defesa do meio ambiente entre os princípios regentes da ordem econômica deixa nítido o desejo do constituinte de elevar a questão ambiental incluindo-a no âmbito de discussão da livre iniciativa e conferindo-lhe responsabilidade por seus atos. Deste

modo, a ordem econômica deve se curvar aos desígnios do aspecto social. Isto ocorre por meio da elaboração de estudos ambientais, criação de espaços territoriais especialmente protegidos, realização de audiências públicas, licenciamento e criação de sistema rigoroso de responsabilidade.

De fato, o capítulo do Meio Ambiente está inserido na Ordem Social. Ora, o social constitui a grande meta de toda ação do Poder Público e da sociedade. A Ordem Econômica, que tem suas características e valores específicos, subordina-se à ordem social. Com Efeito, o crescimento, ou desenvolvimento socioeconômico deve portar-se como um instrumento, um meio eficaz para subsidiar o objetivo social maior. Neste caso, as atividades econômicas não poderão, de forma alguma, gerar problemas que afetem a qualidade ambiental e impeçam o pleno atingimento dos escopos sociais (MILARÉ, 2009, p. 154).

A defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica não se impõe de modo absoluto. Afinal, o direito é produzido por homens e voltado à consecução de seus objetivos primordiais. O objetivo econômico é um deles. Se a defesa plena do meio ambiente constitui entrave ao desenvolvimento econômico, é bastante provável que o meio ambiente necessitará se curvar às necessidades econômicas. Evidentemente, isso não significa o abandono do princípio, mas sua relativização, na medida em que, para que se alcance o objetivo econômico, deve-se traçar o caminho que menos agrida o meio ambiente. E tal caminho só poderá ser trilhado se tais danos não forem irreversíveis.

O grande desafio que se apresenta reside em conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Por muito tempo julgou-se que a degradação do meio ambiente era consequência natural do desenvolvimento. Agora, é necessário encontrar alternativas que permitam que as futuras gerações também tenham acesso aos recursos naturais disponíveis às gerações presentes (MILARÉ, 2009).

Esta discussão adquire relevo quando se verifica que o dano ambiental, mesmo que se possa estudar por meio das ciências afins suas consequências, conclui-se que os ecossistemas são bastante frágeis. O aquecimento global, por exemplo, já alterou o regime de chuvas na região Nordeste do país a ponto de dilatar os períodos de seca que são registrados desde o descobrimento.

As secas no Nordeste relacionam-se ao regime climático dos Oceanos Atlântico e Pacífico. Estatísticas apontam sua ocorrência em períodos que duram dezoito ou vinte anos a cada período de cem anos. Esses registros foram feitos a partir do século XVI. Tratam-se de índices comuns que já fazem parte do cotidiano das populações, mas que se agravaram

consideravelmente após o século XX, quando houve registro de vinte e sete anos de estiagem após 1979. Metade do gado e milhares de pessoas padeceram em virtude deste desastre (MARENGO, 2008). Entre estas vítimas, quem mais sofre são as pessoas em situação de pobreza, que são atingidas de modo bastante violento pelas catástrofes meteorológicas que as levam à fome e à penúria (VALENCIO, 2010).

Há dados que confirmam a perda de milhões de toneladas de alimentos, afetando mais de mil municípios nos anos de 1970 e 1980².

Em 2004, a Secretaria Nacional da Defesa Civil, contabilizou 219 mortos, 1404 feridos, 370.000 desabrigados e desalojados em 1219 municípios atingidos por enchentes em 42% dos municípios nordestinos com danos causados a 115.984 casas (MARENGO, 2008).

Constata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tronem-se inócuos (FIORILLO, 2009, p. 27).

Uma comunidade sustentável é aquela que se preocupa com os problemas que afetam a população, participa dos processos de discussão, busca soluções, se mobiliza, e tem iniciativa para resolver suas próprias questões (MILARÉ, 2009). O desenvolvimento sustentável é um dos princípios mais importantes que orientam o Direito Ambiental.

Vale ressaltar, que conforme último relatório do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2016), houve um comprometimento do Brasil com o equilíbrio do crescimento e do progresso social com a sustentabilidade ambiental, pois nos últimos anos ficou demonstrado que com políticas adequadas é possível alcançar a sustentabilidade, sendo exemplo destas políticas a atual legislação ambiental, a redução do desmatamento, e reserva de extensas áreas para a conservação e proteção da biodiversidade, associando a preservação, desenvolvimento e redução da pobreza.

² “Analisando os efeitos das secas sobre a produção ocorrida no período 1973-83, o Relatório do Senado Federal (1997) estima que, computando as cifras totais do período, chega-se a números impressionantes de 1,6 milhões de TM de algodão; 4 milhões de TM de mandioca; 3 milhões de TM de milho e 952 mil TM de feijão, sem considerar as demais perdas verificadas em outros produtos. O El Niño de 1983 afetou 1328 municípios, com uma população afetada da ordem de 28.954.000 pessoas. Durante o El Niño de 1998, após o desastre da seca gerada pelo fenômeno climático, o governo federal disponibilizou 465 milhões de Reais de um total de 1,6 bilhões para atender aos flagelados pela seca (NAE 2005)” (MARENGO, 2008, p. 158).

A primeira referência ao conceito de desenvolvimento sustentável no Direito brasileiro encontra-se na Lei 6.803, de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição³. Em 1981, a Lei 6.938 colocou como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente a “[...] compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. Para que se alcance tal objetivo a Lei 6.938 traz como instrumentos o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento, a criação de reservas, o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente, entre outros (art. 9º).

Art 9º, da Lei n. 6.938, de 1981. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

A preservação dos recursos naturais não deve significar entrave absoluto ao desenvolvimento. Ao contrário, o objetivo é garantir a vida humana digna. Neste sentido Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009) recorda que o legislador constituinte pretendeu assegurar vida digna a todos. O Direito Ambiental não visa impedir o desenvolvimento econômico, apenas estabelece limites para que a livre iniciativa não aja de modo a criar danos

³ Art. 1º. Nas áreas críticas de poluição a que se refere o art. 4º do Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental.

e vulnerabilidades à população. É válido lembrar que a busca pelo desenvolvimento sustentável é um processo contínuo e incessante. Sempre existe algo que possa ser melhorado.

A aplicação do princípio da prevenção se dá quando “[...] o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa” (GRANZIERA, 2009, p. 823). Considerando a incerteza da reparação do dano ambiental, o meio mais seguro para garantir a sadia qualidade de vida humana é a prevenir.

Diante do dano ambiental, não se sabe se a reparação é possível. Veja-se o caso da secas na região Nordeste, as vidas perdidas, a safra e o gado jamais serão recuperados. “Na prática, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através de imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras” (MILARÉ, 2009, p. 824).

A partir de análise prévia dos impactos ambientais que possam ser causados por determinado empreendimento é possível adotar medidas compensatórias, ou mitigadoras, que não inviabilizem o projeto, e possibilitem o menor dano ambiental, considerando a capacidade de recuperação do meio ambiente (GRANZIERA, 2009).

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009) ensina que para que seja concretizada a prevenção faz-se necessário desenvolver política séria de educação ambiental. Além disso, é imperioso que haja punição adequada para o poluidor, a fim estimulá-lo a não mais repetir a prática danosa. “A prevenção versa sobre a busca da compatibilização entre a atividade a ser licenciada e a proteção ambiental, mediante a imposição de condicionantes ao projeto” (GRANZIERA, 2009, p. 55).

Wellington Pacheco Barros (2009) esclarece a diferença entre Prevenção e Precaução. Segundo o autor, a aplicação do princípio da prevenção “[...] é decorrência da constatação de que há evidências de perigo de dano ambiental efetivo que deve ser eliminado preventivamente, enquanto o princípio da precaução é anterior à constatação deste perigo” (BARROS, 2009, p. 70). O princípio da precaução encontra-se expresso na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente⁴, na Declaração do Rio⁵ e no texto Constitucional⁶.

⁴ Art. 10, da Lei n. 6.938, de 1981. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Ainda que o dano ambiental seja incerto, deve-se tomar as providências necessárias, todos os cuidados possíveis, consoante estabelece o princípio da precaução, para que ele não ocorra, ou, caso de outro modo não seja possível, que ocorra em escalas recuperáveis (MILARÉ, 2009).

Na dúvida, é mais adequado que se tomem providências drásticas, para evitar danos futuros. Como uma posição além do desenvolvimento sustentável e do princípio da prevenção, o princípio da precaução determina que não se licencie uma atividade, toda vez que não se tenha certeza de que ela não causará danos irreversíveis ao ambiente (GRANZIERA, 2009, p. 57).

Se não se pode dizer acerca do risco com segurança, não se realiza a atividade. A incerteza a que se refere este princípio é científica. Se não há informação fundada em dados científicos, ou se eles são insuficientes, inconclusivos, incertos, e se, houver receio de que a atividade possa prejudicar a qualidade de vida, a saúde humana, os recursos naturais, etc., invoca-se o princípio da precaução.

Pelo princípio do poluidor-pagador, pretende-se que caiba ao poluidor “[...] o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza” (MILARÉ, 2009, p. 827).

Art 4º, da Lei 6.938/81. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Princípio 16. Declaração do Rio. As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Art. 225, §3º, CF. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

⁵ Princípio 15. Declaração do Rio. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

⁶ Art. 225, §1º, CF. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Não se pretende legitimar a poluição, colocando-lhe um preço, mas evitar que ela ocorra, por meio da consideração prévia dos custos com a prevenção. “A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, pena de se admitir o direito de poluir. Trata-se do princípio do poluidor-pagador (poluiu, paga os danos), e não do pagador-poluidor (pagou, então pode poluir)” (MILARÉ, 2009, p. 828).

Cabe ao empreendedor investir em tecnologia suficiente para evitar a poluição. E, caso ela ocorra, o investimento deve ser direcionado à recuperação do meio ambiente, ficando o poluidor sujeito também às responsabilidades e sanções fixadas em lei (GRANZIERA, 2009).

3 POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E DO DIREITO AMBIENTAL

Ao final da década de 1940, foi institucionalizada Defesa Civil brasileira, que tinha, inicialmente, intuito de resguardar a população vulnerável a ataques aéreos resultantes dos combates ocorridos durante a Segunda Guerra (VALENCIO, 2010).

Com viés militar, e influenciado pela Guerra Fria e pela corrida armamentista que marcou o período, o Brasil, conferiu destaque à Defesa Civil, incluindo o tema na pauta de diversos de seus Ministérios. No entanto, o fato de participar de diversos âmbitos de discussão dificultou o desenvolvimento de identidade técnica que pudesse consolidar o debate sobre as medidas de proteção e defesa da população civil enquanto instituição (VALENCIO, 2010).

A Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) do Brasil, instituída por decreto em 1995, criou o Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec) cujos órgãos, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), deveriam agir integradamente e em prol do cidadão na redução de desastres; ou, em vista do desastre, ampará-lo. A PNDC reporta, como objetivo geral da defesa civil, a garantia do direito natural à vida e à incolumidade em circunstância de desastre, para o que elegeu, discursivamente, reduzir os desastres através de ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução (VALENCIO, 2010, p. 751).

Aprovada a Política Nacional de Defesa Civil e criado o Sistema Nacional de Defesa Civil, passou-se a constituir quadro de pessoal técnico que dispusesse de compreensão padronizada sobre os desastres brasileiros por meio de adoção de procedimentos comuns de resposta em situações como enchentes e secas (VALENCIO, 2010).

Na década dos anos de 2010, o Decreto n. 7.257, de 2010, dispôs sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil e a Lei n. 12.608, de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil tem como objetivo regulamentar o dever cabível aos entes federativos de adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres “naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (art. 2º, II, Decreto n. 7.257, de 2010).

Entre os objetivos desta política, encontram-se ações voltadas a prevenir, mitigar, reparar, e preparar a populações para as situações de desastres. Para tanto, o legislador prevê a necessidade de integração entre as políticas de desenvolvimento urbano, rural, educacional, ambiental e tecnológico de modo a promover desenvolvimento sustentável (art. 3º, da Lei n. Lei n. 12.608, de 2012).

De se observar que os objetivos delineados incluem o viés ambiental, reconhecendo a possibilidade de criação de vulnerabilidades originada da gestão irresponsável dos recursos do ambiente.

A existência de situação de vulnerabilidade, de fato, é o primeiro requisito para que ocorra o desastre (art. 2º, II, Decreto n. 7.257, de 2010). O Direito Ambiental, por meio de seus institutos e princípios pode auxiliar na identificação dos ecossistemas vulneráveis e atuar na prevenção do dano, em sua reparação e mesmo na preparação das populações. Neste último ponto, recorda-se que os princípios da informação ambiental e da participação comunitária estabelecem a necessidade de dar à sociedade o conhecimento acerca da gestão e uso dos recursos difusos e permitir que a comunidade interfira e contribua.

Justamente, o legislador constituinte estabeleceu a obrigatoriedade de promover educação ambiental em todos os níveis de ensino (art. 225, §1º, VI, CF). Afinal, o titular do bem ambiental é o povo. E, em caso de desastre, é praticamente impossível estabelecer com completude o alcance e os efeitos do dano ambiental, pois este envolve os prejuízos de ordem moral e moral das famílias, o patrimônio histórico, cultural, urbanístico, natural, e os valores que, utilizados para refazer o que se perdeu, não poderão ser empregados em benefícios à população. Isto, sem se considerar as interferências no ecossistema e a criação de novas situações de vulnerabilidade antes inexistentes.

Verificado o desastre, o Decreto n. 7.257, de 2010, classifica em duas as hipóteses que integram o objeto de tutela da Defesa Civil, quais sejam: situações de emergência e de calamidade pública.

A situação de emergência são circunstâncias de anormalidade causadas por desastres que redundam na produção de “[...] danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido” (art. 2º, III, Decreto n. 7.257, de 2010).

Já o estado de calamidade pública remete também a situação de anormalidade decorrente de um desastre anterior, mas que traz danos de grande monta à população, comprometendo de modo substancial a “[...] capacidade de resposta do poder público do ente atingido” (art. 2º, IV, Decreto n. 7.257, de 2010).

As ações de Defesa Civil são elaboradas dentro do território nacional pelo Sistema Nacional de Defesa Civil de modo articulado considerando os tipos de desastres naturais, antropogênicos e mistos, de ocorrência prevalente no país, bem como estudos acerca de formas de redução de riscos de desastres e ações diretas quando do acontecimento de um desastre para minimizar os danos e socorrer as pessoas atingidas (art. 4º, Decreto n. 7.257, de 2010).

O Conselho Nacional de Defesa Civil, órgão colegiado, de natureza consultiva, ao qual cabe a propositura das diretrizes a serem atendidas pela política nacional de defesa civil é composto obrigatoriamente por representante do Ministério da Integração Nacional, da Casa Civil da Presidência da República, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério das Cidades, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Saúde e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Também compõem o órgão representantes dos Estados, Distrito Federal, Municípios, da sociedade civil, ademais de outros órgãos da administração e de entidades privadas, que se fizerem necessários, tais como órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A última reunião do Conselho Nacional de Defesa Civil, conforme informação disponibilizada no endereço eletrônico do Ministério da Integração Nacional, no entanto, ocorreu em 19 de julho de 2011. O Conselho não registrou qualquer atividade posterior a esta data, quando esteve presente representante do Ministério do Meio Ambiente, mas este não se manifestou acerca da pauta.

Já o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil é órgão colegiado que integra o Ministério da Integração Nacional, atuando “[...] na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil” (art. 12, da Lei n. 12.608, de 2012) entre outras atribuições. É composto por representante Ministério da Integração Nacional, da Casa Civil da Presidência da República, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério das Cidades, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, do Ministério da Saúde, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, de dos Estados e Distrito Federal, dos Municípios, da sociedade civil, e das comunidades atingidas por desastres.

Entre os integrantes do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, atualmente, não há sequer um representante dos órgãos ligados à tutela ambiental (BRASIL, 2016), o que denota o quão tênue é vínculo entre os responsáveis pela Defesa Civil e pela tutela do ambiente.

A despeito de 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” (art. 4º, XV, da Lei n. 12.608, de 2012) constituir objetivo da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, não há previsão legislativa de amparo mútuo de duas esferas de atuação necessariamente dependentes.

A preservação do ambiente não é feita apenas segundo os interesses das gerações presentes, como também das futuras, garantindo a todos a possibilidade de gozar de sadia qualidade de vida, incluindo-se neste âmbito a vida com segurança perante desastres. As forças de segurança pública, defesa civil e proteção atuam na análise dos ambientes vulneráveis, mas não fazem uso das informações provenientes do sistema de controle e fiscalização ambiental.

Este procedimento, contraria os princípios constitucionalmente estabelecidos. Uma vez que a Constituição coloca o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de terceira dimensão, há obrigatoriedade de interpretação do sistema jurídico infraconstitucional como um todo de observar as previsões e instrumentos consagrados pelo art. 225, para proteção e defesa da qualidade de vida, da saúde e do bem-estar social.

A Constituição não é mera folha de papel (LASSALE, 2001). A Constituição é condicionada historicamente pela realidade de seu tempo, e não se reduz à mera expressão das

circunstâncias. Ela tem existência autônoma que advém de sua força normativa superior. O Estado necessita da Constituição, de um valor proteja o cidadão do arbítrio desmedido. O conteúdo do texto constitucional não reflete somente o poder dominante, pois ele não dominará sempre, mas as necessidades e forças atuantes na nação (HESSE, 1991).

Como consequências da fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entende-se que exista efeito obrigacional em sentido vertical. Tal fato vincula o Estado ao cidadão e limita a atuação do estatal no tangente à atenção às normas suas de organização e proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos perante o próprio Estado e perante outros cidadãos (ALEXY, 2011; BARROSO, 2009).

Além disto, verifica-se a existência de outra relação obrigacional, esta em sentido horizontal, atrelando os cidadãos de modo que se lhes caibam deveres recíprocos de atender aos limites dos direitos fundamentais alheios de agir em sua defesa (ALEXY, 2011; BARROSO, 2009).

O sistema jurídico é definido como um sistema de normas, as quais representam regras e valores da sociedade. O reconhecimento de que há normas de direitos fundamentais representando ordem objetiva de valores (princípios), demonstra a existência de decisão constitucional fundamental que se irradia para todos os ramos do Direito (ALEXY, 2011).

Deste modo, o conteúdo de uma decisão em âmbito cível, penal, tributário ou trabalhista, pelo Judiciário. Do mesmo modo ocorre para os âmbito Legislativo e Executivo no atinente à Defesa Civil, que não pode ignorar ou violar direitos fundamentais.

Estabeleceu-se, por via de consequência, um dever não apenas moral, como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais de transmitir esse 'patrimônio' ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2009, p. 155).

Edis Milaré (2009, p. 155) afirma que “[...] nos termos da Constituição, estão desconformes – e, portanto, não podem prevalecer – as atividades decorrentes da iniciativa privada (e da pública também) que violem a proteção do meio ambiente”. Ao cidadão se impõe dever de preservação e defesa, uma vez que não mais pode ser considerado titular passivo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (MILARÉ, 2009; SIRVINKAS, 2009).

No que tange à atuação do Poder Público, pode-se afirmar que cabe o dever de defender e preservar o meio ambiente utilizando todos os meios disponíveis e cumprindo os

objetivos previstos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e no art. 225, da Constituição.

Logo, não cabe à administração deixar de defender ou de preservar em nome de alguma prioridade pública outra. A atividade administrativa direcionada à preservação do meio ambiente é vinculada, e não discricionária (SIRVINKAS, 2009). Deste modo, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil carece de utilizar os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente na identificação das vulnerabilidades e no estabelecimento de medidas de prevenção.

A experiência brasileira demonstra quão complexo e desafiador é integrar a gestão do meio ambiente e dos recursos naturais ao planejamento econômico nacional, especialmente em um contexto de mudanças do clima. O Brasil ainda precisa aperfeiçoar a coordenação das políticas ambientais e a regulação do uso de seus recursos naturais entre todas as suas agências governamentais responsáveis tanto na esfera ministerial quanto entre os diversos níveis do governo. Para além do processo regulatório, há necessidade, igualmente, de fortalecer o planejamento e os incentivos voltados para os investimentos em infraestrutura a fim de resguardar e gerenciar os recursos naturais, tais como florestas e água doce. Existe um crescente reconhecimento de que políticas adequadas, associadas à infraestrutura apropriada, podem criar novas oportunidades econômicas que conjuguem os objetivos de desenvolvimento social e ambiental. (BANCO MUNDIAL, 2016)

A qualidade de vida é “[...] a finalidade que o Poder Público procura alcançar com a união da felicidade do cidadão ao bem comum, superando a estreita visão quantitativa expressa pelo conceito de nível de vida” (SIRVINKAS, 2009, p. 74-75).

4 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade. Diagnóstico sistemático de país, relatório nº 101431-BR**. Maio de 2016.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Decreto n. 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 da União**. Brasília de 6 ago. 2010.

_____. Lei n. 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 da União**. Brasília de 11 abr. 2012.

_____. Lei n. 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 10 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 da União**. Brasília de 11 abr. 2012.

_____. Ministério Da Integração Nacional. **Ata de reunião do CONDEC**. Brasília, 19 jul. 2011. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=eb434b9b-a9f1-4548-93f7-dfa78235871b&groupId=24915>. Acesso em 20 set. 2016.

_____. _____. **Ata de reunião do CONDPEC**. Brasília, 21 dez. 2013. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=aa2227d4-9d0c-4c38-a430-1b545eeaba44&groupId=10157>. Acesso em 20 set. 2016.

_____. _____. **Programa 2040: gestão de riscos e desastres**. Brasília, 27 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/documents/3958478/0/PPA+2016+-+0172.pdf/d1a12ed3-70da-423f-b064-dbb496b7fd88?version=1.0&download=true>>. Acesso em 20 set. 2016.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10 ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MARENCO, José. Vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima no semiárido do Brasil. **Parcerias estratégicas**. Brasília, n. 27 dez. 2008. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/329/323>. Acesso em: 25 set. 2016.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VALENCIO, Norma. Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 748-762, dez. 2010. ISSN 1984-0470. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/29699/31574>>. Acesso em: 25 set. 2016.