

Da concretização do direito de proteção contra desastres, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais

The realization of the right to disaster protection under the perspective of the theory of fundamental rights

Nilton Carlos de Almeida Coutinho¹

Universidade de Brasília, Brasil

Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Brasil

niltonpge@gmail.com

Resumo

Os direitos fundamentais evoluem constantemente, sendo certo que, à medida que a sociedade se desenvolve, novos direitos passam a ser reconhecidos e tutelados. O direito de proteção contra desastres constitui-se, atualmente, como um direito fundamental do ser humano e que deve ser analisado e tutelado segundo os princípios que regem essa categoria de direitos. Nesta perspectiva, o presente artigo faz uma análise acerca da relação entre os desastres e os direitos fundamentais (destacando suas características e sua evolução) e, na sequência, passa a tratar, especificamente, da concretização do direito de proteção contra desastres enquanto direito fundamental do indivíduo. Ao final, faz-se uma análise acerca do estágio atual desse direito fundamental, apresentando-se as conclusões do autor.

Palavras-chave: desastres, direitos fundamentais, proteção.

Abstract

Fundamental rights are constantly evolving, and it is certain that, as society becomes more developed, new rights shall be recognized and protected. The right to protection against disasters constitutes currently a fundamental human right and must be analyzed and protected under the principles governing this category of rights. In this perspective, this article makes an analysis of the relationship between disasters and fundamental rights (highlighting its features and its evolution) and then specifically addresses the implementation of the right of protection against disasters as a fundamental right of the individual. At the end, it makes an analysis of the current stage of this fundamental right and presents the author's conclusions.

Keywords: disasters, fundamental rights, protection.

¹ Professor na Universidade de Brasília. Campus Universitário Darcy Ribeiro, 70910-900, Brasília, DF, Brasil. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. SCN, Quadra 05, Bloco A, sala 517, 70715-900, Brasília, DF, Brasil.

Direitos fundamentais e desastres

Os direitos humanos (e, conseqüentemente, os direitos fundamentais) são o resultado de lutas e valores defendidos pela sociedade, encontrando-se em contínua evolução, constituindo-se como processos institucionais e sociais que possibilitam a abertura e a consolidações de espaços de luta pela dignidade humana (Flores, 2009).

Para Bobbio, os “direitos do homem” traduzem-se em um termo de difícil conceituação, face sua amplitude terminológica. Trata-se, segundo ele, de direitos que pertencem (ou deveriam pertencer) a todos os indivíduos. São direitos cujo reconhecimento é condição imprescindível para o aperfeiçoamento da pessoa humana (Bobbio, 1992). Para Pansieri, os direitos fundamentais referem-se a normas definidoras de direitos inerentes à pessoa humana (Pansieri, 2008). Assim, a proteção aos direitos fundamentais deve ser compreendida abrangendo não apenas a vida, mas tudo aquilo que seja merecedor de proteção, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais.

Do conceito apresentado, conclui-se que a proteção dos direitos fundamentais tem como foco central o ser humano. Desta forma, a manutenção de sua dignidade, bem como dos demais direitos fundamentais dela decorrentes (tais como o direito à vida, saúde, moradia, segurança, alimentação, etc.) precisam ser protegidos e tutelados pelo ordenamento jurídico.

Nesta perspectiva, torna-se possível afirmar que os direitos fundamentais incluem, em uma sociedade de risco, a proteção contra desastres, uma vez que sua ocorrência afeta a dignidade da pessoa humana, uma vez que lhe acarreta danos à saúde, moradia e qualidade de vida. Igualmente, tais desastres comprometem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de violar o direito à vida. Neste aspecto, registre-se que os desastres hidrológicos são a espécie de desastre que causa maior número de mortes no território brasileiro.²

Do mesmo modo, tem-se que a proteção contra desastres (e, em especial, os desastres hidrológicos), dentro da teoria dos direitos fundamentais, justifica-se, também, em razão do tratamento constitucional dado ao tema. Neste aspecto, observe-se que a Constituição Federal estabeleceu que o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas são de competência da União, destacando sua atuação em relação às situações de secas e inundações. Ademais,

a mitigação de riscos, a resposta de emergência, a indenização e a reconstrução após catástrofes passam a ganhar relevância na proteção do indivíduo em face do risco (ou ocorrência) de um evento dessa natureza (Farber, 2012).

Consoante estabelece o artigo 22, XXVIII, da Constituição Federal, houve a inclusão das defesas territorial, aeroespacial, marítima e civil, bem como da mobilização nacional dentre as hipóteses de competência legislativa privativa da União. Conclui-se, assim, que a defesa contra os desastres hidrológicos é considerada uma situação de interesse geral, razão pela qual a competência em relação ao assunto foi atribuída à União.

Ao atribuir-se à União a competência para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, a Constituição concluiu que: (i) Secas e inundações são consideradas calamidades públicas; e (ii) A defesa (e proteção) contra secas e inundações deve ser adotada de forma prioritária. Observa-se, assim, que, em sintonia com o disposto no citado artigo 22, foi outorgado à União um poder-dever no sentido de planejar e promover a defesa contra calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações. Tal preocupação demonstra que, por possuírem a natureza de direito fundamental, a proteção contra essas espécies de calamidades constitui-se como um dever do Estado em relação ao qual o mesmo não pode imiscuir-se. Ademais, no momento em que a Constituição impõe ao Estado determinadas obrigações, acaba elegendo prioridades e retirando do legislador qualquer margem de manobra ou de discricionariedade (Tavares, 2012).

Assim, dentro do contexto de uma sociedade de risco, inserida em um Estado Democrático e de Direito, torna-se possível defender a emergência de um direito fundamental de proteção contra desastres, fundado no princípio da dignidade da pessoa humana e decorrente da ampliação do papel do Estado na proteção dos direitos fundamentais.

Para tanto, passa-se a analisar a evolução de tais direitos e as características a eles inerentes.

Direitos fundamentais: evolução e características

Segundo ensina Ferrajoli (2001), os direitos fundamentais são todos aqueles direitos subjetivos atribuí-

² Segundo dados oficiais, as mortes ocorridas no território brasileiro em decorrência de desastres naturais no período de 1991 a 2010 encontram-se assim distribuídas: 43,19% de inundações bruscas, 20,40% de movimento de massa, 18,63% de inundação gradual, 6,30% de vendaval e ciclone, 06,65% de granizo, 0,20% de tornado e 0,24% de erosão. Para dados completos, veja-se: Brasil (2012).

dos universalmente a todos os seres humanos enquanto dotados do *status* de pessoas, entendendo-se como direito subjetivo toda expectativa positiva (de prestações) ou negativa (e não causar danos) adstrita a um sujeito por meio de uma norma jurídica. Nesta linha, é possível afirmar-se que os direitos fundamentais são direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico, por meio dos quais outorga-se aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face do Poder Público e dos demais indivíduos. São, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva (Mendes, 2004).

Tais direitos foram evoluindo e se ampliando com o passar do tempo, observando-se, assim, a existência de diversas “gerações” ou “dimensões” de direitos³ reconhecidas ao longo dos anos. Isso porque, com a evolução da sociedade, novos direitos passaram a ser reconhecidos e protegidos.

Neste cenário, os direitos fundamentais de primeira dimensão seriam aqueles relacionados a direitos do próprio indivíduo como tal, ou seja: direitos que limitam a atuação do Estado na liberdade individual. São, conforme diz Bonavides (2006, p. 563-564), “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”, sendo também chamados de direitos civis e políticos, os quais englobam os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade formal, os direitos de participação política e algumas garantias processuais.

Com o tempo, percebe-se que a simples existência de direitos negativos não era suficiente para garantir a igualdade material entre as pessoas. Assim, torna-se necessária a criação de direitos que possam resgatar o indivíduo da situação de massificação, automatização, espoliação e coisificação imposta pelo capitalismo (Lopes, 2003). Emerge a necessidade de uma ação positiva por parte do Estado, afirmando-se os direitos fundamentais de segunda dimensão, também chamados de direitos sociais e que se constituem como uma série de direitos prestacionais, ou seja: impelem o Estado a programar políticas públicas com vistas ao bem-estar social da população, exigindo-se, portanto, uma postura mais ativa por parte do ente estatal.

Com o desenvolvimento da sociedade, houve um aumento no rol de direitos a serem tutelados. Surgem,

assim, os direitos fundamentais de terceira dimensão, os quais abrangeriam o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos, pertencentes a grupos determinados (Vigliar, 1997). Nesse aspecto, observe-se que, com o desenvolvimento do conceito de meio ambiente e de direito ambiental, torna-se possível o aprimoramento de uma dinâmica reflexiva voltada para a construção do sentido jurídico de meio ambiente com um viés evolutivo (Carvalho, 2009). Desse modo, os direitos de terceira dimensão passam a se caracterizar em função da sua transindividualidade, ou seja: traduzem-se em direitos de grupos sociais e direitos de fraternidade.

Há, ainda, que se mencionar os direitos fundamentais de quarta e quinta dimensão. Os primeiros seriam aqueles associados à engenharia genética ou à democracia, à informação e à pluralidade; ao passo que os direitos fundamentais de quinta dimensão seriam os direitos relacionados à paz.

Refletindo-se acerca das diversas dimensões apresentadas, constata-se que um mesmo direito fundamental pode – a depender da situação fática existente – ser classificado sob “gerações” ou “dimensões” diversas. Nesta perspectiva, o direito proteção contra desastres (analisado de forma ampla, e abrangendo as diversas modalidades de desastres possíveis)⁴ pode ser tutelado enquanto direito fundamental de: primeira dimensão (quando não há a necessidade de intervenção do Poder Público); segunda dimensão (quando a proteção se refere a todo o corpo social); terceira (quando se relaciona a determinados grupos de indivíduos); quarta (quando sua ocorrência pode agredir o patrimônio genético da espécie humana, comprometendo sua existência);⁵ e quinta dimensão (quando a ocorrência de um desastre pode afetar o direito à convivência pacífica entre os seres humanos.).

Segundo a doutrina, várias são as características inerentes aos direitos fundamentais. Dentre elas, podem ser citadas, dentre outras, a indisponibilidade, a irrenunciabilidade, a intransmissibilidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a inviolabilidade, a vitaliciedade, a universalidade, a oponibilidade *erga omnes*, a indivisibilidade, a efetividade, a irrevogabilidade, a proibição de

³ Com relação à nomenclatura, tem-se que a doutrina não é unânime sobre os termos a serem utilizados. Para alguns, novas gerações de direitos fundamentais surgiriam com o desenvolvimento da sociedade e do direito. Para outros, haveria, apenas, uma análise dos direitos fundamentais sob óticas diferentes, passando-se, então, a falar-se em “dimensões” dos direitos fundamentais. Defendendo a utilização de segundo termo, Sarlet (2012, p. 45) entende que o reconhecimento progressivo de novos Direitos Fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, razão pela qual a expressão “gerações” de direito levaria à falsa impressão de que haveria a substituição gradativa de uma geração por outra. Contudo, não obstante a nomenclatura a ser utilizada (gerações ou dimensões de direitos fundamentais), é certo dizer-se que houve uma significativa evolução no conteúdo desses direitos ao longo do tempo.

⁴ Os desastres costumam ser classificados em: naturais (que abrangem os desastres geológicos, hidrológicos, meteorológicos, climatológicos e biológicos) e tecnológicos (que abrangem os desastres relacionados a substâncias radioativas, produtos perigosos, incêndios urbanos, obras civis e transporte de passageiros e cargas).

⁵ Citem-se os desastres radioativos, as mutações genéticas e outros desastres que possam causar alterações no genoma humano.

retrocesso, a autoaplicabilidade, a complementariedade, a interdependência, a não taxatividade e a extrapatrimonialidade.

No que se refere à indisponibilidade, tem-se que, por serem direitos inerentes ao ser humano, seus titulares não podem deles dispor. Pela mesma razão tais direitos também seriam intransmissíveis, irrenunciáveis, inalienáveis e imprescritíveis.

Do mesmo modo, tratando-se de direitos fundamentais, tem-se que estes não podem ser desrespeitados por nenhuma autoridade pública ou por disposições infraconstitucionais, sob pena de responsabilização. Fala-se, assim, em inviolabilidade dos direitos fundamentais, em razão destes exigirem proteção prioritária, de modo a evitar-se sua lesão.

Outra característica inerente aos direitos fundamentais refere-se à sua vitaliciedade, ou seja: tais direitos são inatos e permanentes, acompanhando a pessoa desde o seu nascimento/concepção até a morte.⁶ Assim, do mesmo modo que ocorre com a “imprescritibilidade”, não há que se falar em prazo para o exercício de tais direitos.

Do mesmo modo, tais direitos são oponíveis *erga omnes*, uma vez que a todos, indistintamente, cumpre o dever genérico de observar e respeitar tais direitos. Assim, os direitos fundamentais referem-se a direitos que podem ser exigidos contra todos.

Há, ainda, que se mencionar que, em razão da natureza desses direitos, exige-se a atuação do Poder Público no sentido de garantir a efetivação de tais direitos, os quais devem ser garantidos materialmente.

Em decorrência das características acima elencadas, bem como em razão da máxima efetividade na proteção de tais direitos, outras características também podem ser acrescentadas. Assim, a irrevogabilidade e a proibição de retrocesso também podem ser consideradas características inerentes aos direitos fundamentais. Tais características baseiam-se no fato de que a evolução da sociedade acarreta a necessidade de formulação de novos direitos, razão pela qual aqueles declarados e reconhecidos oficialmente não podem ser revogados (Comparato, 2001).

Outra característica dos direitos fundamentais refere-se à sua autoaplicabilidade, de tal forma que não há necessidade de regulamentação infraconstitucional dos mesmos.

Do mesmo modo, também merecem destaque a complementariedade e a interdependência dos direi-

tos fundamentais. Assim, em razão da sua natureza e dos bens jurídicos tutelados, os direitos fundamentais relacionam-se mutuamente, não podendo ser analisados isoladamente. Logo, as várias previsões constitucionais, apesar de autônomas, comunicam-se mutuamente a fim de permitir a proteção da dignidade da pessoa humana.

Disso decorre outra característica dos direitos fundamentais, que é da sua não taxatividade (também chamada de ilimitabilidade – ou historicidade – de tais direitos), razão pela qual o rol de direitos fundamentais estabelecidos em uma Constituição não é taxativo. Ademais, na medida em que a dignidade da pessoa humana se constitui como fundamento primeiro para a proteção desses direitos, tem-se que, em razão da evolução da sociedade, novos direitos virão a surgir com o tempo, exigindo-se a adequada proteção por meio do ordenamento jurídico. Fala-se, assim, em uma mutabilidade histórica dos direitos fundamentais, na medida em que as condições históricas mudam e alteram as necessidades e interesses da sociedade e, conseqüentemente, passam a exigir a proteção de novos direitos.

Do direito de proteção contra desastres

O “direito de proteção contra desastres” constitui-se, assim, como um direito fundamental do indivíduo – tanto por revestir-se das características inerentes aos direitos fundamentais, quanto em razão do tratamento constitucional dado ao tema – mas, principalmente, em razão de ter como objetivo garantir a proteção da dignidade da pessoa humana, evitando a ocorrência de desastres ou (não sendo possível evitá-los) procurando medidas que possam resguardar tal dignidade, defendendo os interesses fundamentais dos cidadãos (Coutinho, 2014).

Ademais, rememore-se que a luta pelos direitos surge em razão da existência de injustiças, tornando-se necessário criar-se condições (materiais e imateriais) concretas que possibilitem o acesso aos bens necessários para uma existência digna (Flores, 2009). Assim, tratando-se de um direito fundamental do ser humano, a proteção contra desastres exige que a interpretação de suas normas e princípios se paute por uma hermenêutica concretizadora, com vistas à efetiva proteção de tal direito.

Assim, incumbe ao direito de proteção contra desastres a tarefa de criar normas e regular situações jurídicas tendentes a evitar e/ou minimizar os riscos

⁶ Observe-se que, no caso do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal ampliou a proteção de tal direito, devendo o mesmo ser assegurado, inclusive, às futuras gerações.

de desastres. Segundo assevera Dallari (2010, p. 38), “a principal característica dos direitos fundamentais é o escopo de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana”. E a mesma autora ainda conclui no sentido de que qualquer direito que seja essencial à concretização dos valores em pauta deve ser considerado direito fundamental.

Assim, tratando-se de um direito fundamental, a proteção contra desastres exige a criação de mecanismos que permitam a retirada daquela população de determinada área de risco, levando-a para locais mais seguros, garantindo-se o direito à vida digna e à saúde de todos os indivíduos de determinada comunidade ou localidade. Neste aspecto, é importante observar que tal proteção abrange não apenas a vida e a saúde, mas “tudo aquilo que seja digno de proteção a partir do ponto de vista dos direitos fundamentais” (Alexy, 2012, p. 450).

A proteção contra desastres (e, em especial, os hidrológicos) é difícil em razão destes estarem relacionados a diversos fatores, tais como aspectos geográficos, geológicos, climáticos, etc. Do mesmo modo, seu surgimento ou agravamento deriva de interferências decorrentes da ação da natureza e da ação humana sobre o meio ambiente, havendo uma tendência ao crescimento dos desastres climáticos (Carvalho e Damascena, 2013). Assim, a depender da forma como esses elementos se relacionam os riscos de desastres poderão ser maiores ou menores.

Observa-se, assim, que o direito de proteção contra desastres relaciona-se com diversas outras áreas do conhecimento e do direito. No que tange aos aspectos jurídicos, observe-se sua relação com o direito de proteção ao meio ambiente, o direito urbanístico, o direito administrativo, o direito constitucional, o direito civil, etc. O direito de proteção contra desastres tem seu nascedouro no direito ambiental, de tal forma que muitos institutos e princípios a ele inerentes podem e devem ser aplicados em sede de proteção contra desastres e a ele em muito se assemelham. O conhecimento científico procura dar às suas constatações um caráter descritivo, genérico e sistematizado, de modo a ter-se uma conclusão embasada em critérios objetivos e com considerável margem de certeza. Deste modo, a ciência do direito exige a utilização de método próprio, bem como objeto específico de estudo. O estudo científico da teoria jurídica consiste em criar condições para que determinados conflitos sejam resolvidos pela ciência jurídica, propiciando-se maior segurança jurídica ao corpo social. Isso porque o direito visa, em última análise, regular as relações pessoais e dirimir eventuais conflitos instalados.

Nesta perspectiva, observa-se que a primeira aproximação entre o meio ambiente e os desastres refere-se à dimensão internacional dos mesmos. Os desastres, em sua maioria, encontram-se diretamente relacionados às ações da natureza (podendo-se citar o efeito estufa, o aquecimento global, etc.) e ações antrópicas que, não raras vezes, desrespeitam os limites territoriais dos países. Assim, dadas suas características, não é possível limitar os efeitos de um desastre a aspectos puramente geográficos.

Para proteger o direito do indivíduo contra a ocorrência de desastres, há a necessidade do estabelecimento de instrumentos jurídicos que possam cumprir essa missão. Entre eles citem-se: a Avaliação Ambiental Estratégica; o Zoneamento Ecológico Econômico; o plano diretor; o poder de polícia, etc. Tais instrumentos são importantes uma vez que permitem a inserção do conceito de sustentabilidade ambiental, bem como a visualização e análise de situações futuras, com qualidade e planejamento (Silva, 2008).

Cite-se, ainda, o princípio da função socioambiental da propriedade, segundo o qual a propriedade não pode oferecer riscos às demais pessoas, surgindo para o Estado o direito de intervir, caso haja o risco de desastre ou às demais pessoas. Do mesmo modo, os princípios da precaução, da prevenção, do poluidor pagador, da responsabilidade, da cooperação internacional, do meio ambiente equilibrado, etc. também são aplicáveis às questões relacionadas ao direito de proteção contra desastres.

Observe-se, também que, tendo em vista a “transfronteiricidade” dos danos decorrentes de desastres, princípios de direito internacional também são a ele aplicáveis. Tal “transfronteiricidade” decorre do fato de que ações praticadas por indivíduos ou instituições em determinado local podem trazer consequências importantes sobre a vida de pessoas que vivem em outros pontos do mundo (Giddens, 2010).

Neste aspecto, vários princípios de direito internacional e humanitário devem ser aplicados em sede de desastres. Assim, o princípio da colaboração internacional (também denominado de princípio da cooperação entre os povos) salienta a importância da colaboração entre as nações. Por meio de tal princípio, indivíduos e organismos internacionais procuram prestar imediata ajuda a autoridades locais na defesa de cidadãos vítimas de algum tipo de desastre. Do mesmo modo, cite-se o princípio da proteção internacional da pessoa humana. Neste aspecto, é preciso o desenvolvimento de políticas de defesa humanitária, propiciando segurança na entrega de alimentos, materiais, medicamentos e outros tipos de auxílios aos que necessitam.

Do estágio atual do direito de proteção contra desastres e sua concretização

No estágio atual é possível afirmar-se que o direito de proteção contra desastres ainda se constitui como um apêndice (ou capítulo) de direito ambiental. Há, inclusive, quem o inclua dentro do direito administrativo ou, até mesmo, do direito urbanístico. Porém, espera-se que, com o desenvolvimento da ciência jurídica e o aumento das preocupações em torno dos desastres (naturais, antropológicos ou mistos), o direito dos desastres passe a gozar da autonomia científica que lhe é necessária e inerente passando a adotar princípios e regras específicos para as situações jurídicas a ele relacionadas. Aliás, a falta de uma estrutura jurídica para o tratamento dos desastres contribui para a maior vulnerabilidade da população a esse tipo de evento (Carvalho e Damacena, 2013).

No que se refere ao direito administrativo, também é possível encontrar-se diversos pontos de contato com o direito dos desastres. Neste aspecto, destaquem-se as medidas de caráter preventivo, tais como a fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença, outorga de direito de uso, desocupação, retirada de famílias de áreas de risco, etc. São medidas adotadas com o objetivo de eliminar ou mitigar o risco de ocorrência de desastres futuros. O direito dos desastres também contempla medidas punitivas (ou repressivas) tendentes a punir aqueles que desrespeitem suas regras e diretrizes.

Com relação ao direito urbanístico, tem-se que este também possui vários pontos de contato com o direito de proteção contra desastres. Isso porque a forma de ordenação da cidade contribui para a ocorrência (ou não) de acidentes e desastres. Observe-se, também, que o direito urbanístico constitui-se como um conjunto de normas jurídicas, notadamente de natureza administrativa, incidente sobre questões de ordem urbanística e que tem como objeto o estudo das normas que visem impor valores convencionais na ocupação e utilização dos espaços habitáveis (Moreira Neto, 1977). Assim, o uso e ocupação do solo, bem como sua forma de utilização, são temas que interessam tanto ao direito administrativo, quanto ao direito urbanístico e ao direito dos desastres.

Tem-se, assim, que as normas jurídicas constituem-se como um instrumento por meio do qual se estabelecem caminhos para satisfazer, de um modo “normativo”, as necessidades e demandas da sociedade (Flores, 2009). Nessa esteira, ousa-se em apresentar o seguinte conceito de direito de proteção contra os de-

sastres, qual seja: conjunto de normas jurídicas destinadas a prevenir, mitigar e evitar a ocorrência de desastres, bem como destinadas a possibilitar o adequado socorro às pessoas afetadas e reconstrução da área atingida, de modo a evitar desastres futuros, garantindo-se a manutenção da dignidade da pessoa humana.

Por fim, uma característica umbilicalmente ligada à proteção contra desastres refere-se à característica multidisciplinar desse direito. Isso porque o direito de proteção contra desastres dialoga com diversas áreas do conhecimento, tais como engenharia, geografia, geologia, climatologia, etc. Logo, não é possível tratar-se a proteção contra desastres sob o viés exclusivo de um único ramo do direito. Os desastres estão relacionados a uma série de questões (muitas delas, inclusive, fora do âmbito de incidência da norma jurídica). Desse modo, aspectos relacionados à geografia, arquitetura, geologia, meteorologia, economia, sociologia, etc. também devem ser observados na busca de soluções para o problema atinente aos desastres.

Conclusões

Como se vê, o direito de proteção contra desastres constitui-se como um sistema jurídico complexo, com princípios oriundos de diversos ramos da ciência, requerendo, portanto, uma teoria própria, tendo o indivíduo como o centro das suas preocupações.

A proteção contra desastres possui relação direta com a tutela dos direitos fundamentais, na medida em que a ocorrência de um desastre “natural” de consequências calamitosas não retira das pessoas atingidas a qualidade de “ser humano”, de tal forma que sua dignidade e seus direitos fundamentais devem ser protegidos e tutelados em todos os momentos, incluindo em situações de desastres.

Com base neste pensamento, tem-se que a proteção contra os desastres (e, em especial, os desastres “naturais” hidrológicos) coaduna-se com os princípios e regras atinentes à proteção dos direitos fundamentais. Aliás, observe-se que, quando o titular de um direito fundamental possui um direito em face do Estado, no sentido de que este realize determinada ação positiva, é correto dizer-se que o Estado tem, em relação ao indivíduo, o dever de realizar determinada ação.

Os direitos fundamentais possuem como característica um alto grau de evolutividade, ou seja: os direitos fundamentais tendem a se ampliar e a se expandir ao longo do tempo. Tanto que um dos princípios a eles relacionados refere-se à proibição de retrocesso. Em outras palavras, na medida em que os direitos funda-

mentais se constituem como direitos conquistados pelo ser humano, tendem eles a serem ampliados à medida que a sociedade se desenvolve e evolui.

Tratar o direito de proteção contra desastres como um direito fundamental do ser humano constitui-se em medida salutar para a maior eficácia de sua adequada tutela jurídica. Ademais, a proteção contra desastres (por meio de medidas preventivas e recuperativas) visa, em última análise, resguardar a dignidade da pessoa humana, que é o princípio central em torno do qual a teoria dos direitos humanos e dos direitos fundamentais foi construída. Logo, criar mecanismos que permitam a adequada proteção do cidadão diante da possibilidade da ocorrência de um desastre natural hidrológico, dentre outros, constitui-se em alternativa válida e eficaz para a efetividade de tal proteção.

A atuação do Poder Público e o planejamento realizado em parceria com a sociedade podem contribuir imensamente para a efetiva proteção do ser humano contra a ocorrência de desastres. Logo, pode-se afirmar que a concretização dos direitos sociais exige uma atuação eficaz do Poder Público, aliada à implementação de políticas eficazes, a serem elaboradas e realizadas pelo Estado, em parceria com a sociedade civil (Smario e Bertolin, 2013). No mesmo sentido, tem-se que, para enfrentar os desafios ambientais, deve-se procurar ultrapassar a atuação estritamente legislativa passando-se a utilizar uma abordagem estratégica (Silva, 2003). Tal atuação visa aglutinar esforços em prol da proteção contra o risco de desastres hidrológicos, garantindo a manutenção dos direitos fundamentais dos indivíduos.

A concretização do direito de proteção contra desastres enquanto direito fundamental do ser humano exige não apenas o seu reconhecimento jurídico e a criação de normas específicas para sua proteção (com a aplicação de princípios correlatos), mas também exige uma reflexão sobre como assegurar a proteção dos direitos fundamentais em momentos de crise, tal como ocorre nas hipóteses de desastres hidrológicos.

A visualização da proteção contra desastres enquanto um direito fundamental do indivíduo pode contribuir para a redução dos efeitos dos desastres, na medida em que se passa a exigir do Estado uma preocupação maior com a situação enfrentada e, conseqüentemente, uma maior atuação em relação aos desastres, contribuindo para sua concretização enquanto direito de tal natureza.

Referências

- ALEXY, R. 2012. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo, Malheiros, 669 p.
- BOBBIO, N. 1992. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 217 p.
- BONAVIDES, P. 2006. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, Malheiros, 864 p.
- BRASIL. 2012. *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Brasil*. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Comunicação de Riscos e de Desastres. Florianópolis, CEPED, 94 p.
- CARVALHO, D.W. de. 2009. A formação sistêmica do sentido jurídico de meio ambiente. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 1(1):55-70. <http://dx.doi.org/10.4013/rechtd.2009.11.04>
- CARVALHO, D.W. de; DAMACENA, F.D.L. 2013. *Direito dos desastres*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 152 p.
- COMPARATO, F.K. 2001. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 488 p.
- COUTINHO, N.C. de A. 2014. *Desastres, cidadania e o papel do Estado: as relações entre os direitos fundamentais e a proteção contra desastres "naturais" hidrológicos*. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- DALLARI, S.G.; NUNES JUNIOR, V.S. 2010. *Direito sanitário*. São Paulo, Verbatim, 244 p.
- FARBER, D. 2012. Direito dos desastres e questões emergentes no Brasil. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 4(1):2-15. <http://dx.doi.org/10.4013/rechtd.2012.41.01>
- FERRAJOLI, L. 2001. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid, Editorial Trotta, 391 p.
- FLORES, J. 2009. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis, Fundação Boiteux, 231 p.
- GIDDENS, A. 2010. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro, Zahar, 316 p.
- LOPES, O. de A. 2003. A dignidade da pessoa humana como princípio jurídico fundamental. In: A.V. da SILVA; FRAZÃO, Ana de Oliveira. *Estudos de direito público: direitos fundamentais e estado democrático de direito*. Porto Alegre, Síntese, p. 194-211.
- MENDES, G.F. 2004. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 483 p.
- MOREIRA NETO, D. de F. 1977. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor*. Rio de Janeiro, Forense, 198 p.
- PANSIERI, F. 2008. Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia. In: F.J.R. de OLIVEIRA NETO, J.N. de M. COUTINHO; O. MEZZAROBBA; P. de T. BRANDÃO, (org.), *Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da constituição*. São Paulo/Coimbra, Revista dos Tribunais/Editora Coimbra, p. 111-136.
- SARLET, I.W. 2012. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 501 p.
- SILVA, S. de M. 2008. *Avaliação ambiental estratégica na política nacional de recursos hídricos – PNRH*. Brasília, Universidade de Brasília, 189 p.
- SILVA, S.T. da. 2003. Aspectos da futura política brasileira de gestão de resíduos sólidos à luz da experiência europeia. *Revista de Direito Ambiental*, 8(30):45-62.
- SMANIO, G.P.; BERTOLIN, P.T.M. (org.). 2013. *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo, Atlas, 568 p.
- TAVARES, A.R. 2012. Justiça constitucional e direitos sociais no Brasil. In: J.C. FRANCISCO, *Neonstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial*. Belo Horizonte, Del Rey, p. 137-153.
- VIGLIAR, J.M. 1997. *Ação civil pública*. São Paulo, Atlas, 171 p.

Submetido: 04/03/2014

Aceito: 18/05/2014