



Ministério da Educação – Brasil  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM  
Minas Gerais – Brasil  
Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas  
Reg.: 120.2.095 – 2011 – UFVJM  
ISSN: 2238-6424  
QUALIS/CAPES – LATINDEX  
Nº. 07 – Ano IV – 05/2015  
<http://www.ufvjm.edu.br/vozes>

## **O Território e os Riscos: a busca pela resiliência e as inovações no combate às catástrofes ambientais e sociais**

César Augusto António da Silva  
Doutorando/Pesquisador do Instituto de Investigação Interdisciplinar (3I's)  
Universidade de Coimbra - Portugal  
[lattes.cnpq.br/6835884780438075](http://lattes.cnpq.br/6835884780438075)  
[http://www.ces.uc.pt/doutoramentos/territorio/estudantes.php?action=info&id\\_investigador=931](http://www.ces.uc.pt/doutoramentos/territorio/estudantes.php?action=info&id_investigador=931)  
E-mails: [caesarosdm@gmail.com](mailto:caesarosdm@gmail.com) / [caesarosdm@yahoo.com.br](mailto:caesarosdm@yahoo.com.br)

**Resumo:** O tema proposto para esta pesquisa está relacionado com a busca de alternativas inovadoras, mas principalmente olhar para os sistemas existentes de prevenção de riscos e reforço da resiliência social de forma a torná-los mais justos, abrangentes e eficazes diante de perspectiva da justiça distributiva, do Estado de Direito Ambiental e sob a visão analítica dos Riscos, da Gestão Territorial e das Políticas Públicas voltadas ao fomento de iniciativas tecnológicas e jurídicas na busca pela resiliência das populações que vivem nos meios urbanos. Serão tidos em conta casos de estudo sobre a realidade Brasileira, Portuguesa e Europeia buscando analisar os tratados internacionais que versem sobre questões ambientais, sociais e territoriais.

**Palavras-chave:** Resiliência, Riscos, Inovação, Justiça distributiva e Estado de Direito Ambiental.

## INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento característico do ocidente, fundamentalmente alicerçado na exploração dos recursos naturais, tem dado origem a muitas críticas em alguns setores da sociedade. Entretanto, a busca de medidas governamentais, sociais e de Organismos supra-nacionais e internacionais de compatibilização do desenvolvimento tecnológico aliado à necessidade de preservação ambiental, deve-se muito mais à constatação do desequilíbrio ecológico, observado em sinais visíveis de degradação, do que propriamente a uma preocupação do ser humano com a utilização racional e planejada dos recursos naturais.

Atualmente, com a crescente mudança do ser humano do campo para as cidades, tornando as zonas urbanas mais densas demograficamente, gera a necessidade de criação de medidas tecnológicas e governamentais para fomentar a resiliência frente aos riscos e catástrofes. Em meados do século XX, grandes metrópoles brasileiras passaram por verdadeiros inchaços populacionais, ampliando a precariedade das áreas periféricas e as favelas. Habitações precárias, populações de baixa renda e baixo poder aquisitivo refletem o padrão constante nas cidades brasileiras, tornando-as mais vulneráveis a eventos catastróficos e a crises. Com o crescimento da urbanização, com o acréscimo de mais de 100 milhões de habitantes nas metrópoles, o número de pessoas vivendo em situações precárias no que tange infraestruturas públicas aumenta no mesmo ritmo ou mais rapidamente.

Diante dessa realidade, deve-se dar maior atenção ao risco urbano em que a maior fatia populacional se encontra vivendo em zonas territoriais urbanas. Assim, visando às populações urbanas, cujas necessidades básicas nem sempre são supridas, e que se encontram cada vez mais vulneráveis a eventos catastróficos, carecem de novas e eficazes alternativas para fomentar a resiliência nas cidades. Isto sublinha a necessidade de uma reformulação radical na forma como a comunidade internacional e os gestores locais e regionais analisam e abordam o risco territorial urbano e elaboram seus planos de território, bem como as legislações acerca do risco e pós-catástrofe, além das diretivas e tratados internacionais relacionados com a temática, e primar pela busca de inovação técnica e tecnológica.

Note-se que o paradigma vigente tem sido pouco eficaz nas medidas até agora implementadas com a finalidade de prevenção de Riscos, mitigação de danos e o

fomento de resiliência das cidades e suas populações. Um dos principais fatores para diminuir os Riscos de catástrofes é compreender melhor como as áreas urbanas estão em risco, e como esses indicadores divergem de áreas rurais.

Uma parcela deste risco requer um estudo e pormenorização de eventos relacionados com o desastre, e uma análise levando-se em conta situações passadas das cidades e das ações governamentais para solucionar os principais constrangimentos. Para uma melhor compreensão da distribuição espacial das perdas e dos danos nelas sofridos, torna-se relevante a busca de alternativas para a prevenção e a redução do risco nas diferentes escalas de intervenção. Há novos referenciais de segurança para a gestão territorial dos riscos, naturais e tecnológicos, estando disponíveis novos instrumentos legais e de apoio científico e técnico, além da busca de adequação aos tratados internacionais sobre a temática do Risco, como o Programa das “Cidades Resilientes” (ONU) e o Protocolo de Hyogo (ONU).

Deve-se considerar que existe um longo caminho na busca de prevenção e redução dos perigos, mas também no fomento da resiliência nas populações e comunidades. A análise regional dos riscos fez salientar a importância da temática no desenvolvimento, sendo determinante a abordagem dos diferentes setores de atividades. A aplicação de orientações à escala regional permite a construção e a fortificação de novas ferramentas e tecnologias, bem como parâmetros de atuação na prevenção e minoração dos danos e catástrofes eminentes, e considerar o ordenamento do território como forma estrutural de segurança para as populações.

Neste sentido, o presente trabalho se justifica dada a necessidade de estudar as medidas até agora postas em prática com uma visão crítica de buscar alternativas na questão do risco, sempre levando em conta as resoluções de caráter internacionais emanadas por organismos e entidades Internacionais para alcançar a Resiliência das Cidades e a melhoria nos sistemas de crises no tangente a catástrofes ambientais e sociais. Quando elas já foram alcançadas, analisar as medidas práticas e mecanismos jurídicos tomados para chegar a este fim, otimizando o processo e tomar como exemplo em outros casos. O presente trabalho tenta aplicar os conceitos de Estado de Direito Ambiental e a governação democrática sustentável à realidade do ordenamento Jurídico e de Gestão Pública brasileira.

Procura-se a busca de mecanismos de prevenção de riscos e de calamidades para evitar os danos, e, quando estes são iminentes, minorar seus efeitos sociais e ambientais sofridos pelas populações. Também se procura fomentar iniciativas dos gestores públicos locais e administradores públicos com o objetivo de apoiar as políticas públicas, os processos decisórios e a organização para implantação de atividades de redução de riscos de desastres e de resiliência.

## **OBJETIVOS**

O presente estudo pretende analisar, a partir da visão dos riscos territoriais, as medidas que devem ser fomentadas pelos gestores públicos e pelas populações na busca de cidades mais resilientes e resistentes a iminentes catástrofes ambientais e sociais. Além de buscar a adequação dos sistemas jurídicos e governamentais estudados (Brasil, Portugal e União Europeia como um todo) aos tratados internacionais sobre a temática do ambiente, suas alterações, os riscos de crises ambientais e sociais e danos por ela causados; a busca pela inovação técnica, tecnológica, jurídica e de políticas públicas ambientais e territoriais em sistemas governamentais; alcançar os padrões previstos para um verdadeiro Estado de Direito Ambiental e aplicando os conceitos de Justiça Distributiva bem como a promoção do conceito de “Cidades Resilientes”, num contexto de maior coesão territorial urbana onde os riscos são mitigados ao máximo e as políticas públicas adequadas aos contextos socioeconômicos distintos buscando, a partir dos sistemas existentes de prevenção de riscos e reforço da resiliência social de forma a torná-los mais justos, abrangentes e eficazes.

De uma forma geral, procura-se estudar as políticas públicas, os tratados internacionais e as ações de gestão pública nas áreas do ambiente e do território que fomentam e promovam as inovações no que diz respeito a prevenção de eventos catastróficos provenientes de alterações climáticas e fluxos demográficos, além de também analisar as medidas governamentais de caráter social na busca de adequação das resoluções de organismos internacionais e tratados de caráter internacional com a finalidade de mitigação de calamidades sociais e ambientais, previsão e prevenção de Riscos, bem como a busca de êxitos em sistemas de

prevenção de desastres e pós-catástrofes com a finalidade de proposição de intercambiar tais medidas e adequá-las a distintas realidades de gestões e administrações públicas como uma alternativas para a otimização de sistemas.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### O Risco e as Vulnerabilidades

O risco<sup>1</sup> em algumas situações específicas é ampliado por questões sociais e económicas de uma determinada circunstância analisada. Devem-se levar em conta algumas situações específicas na formatação e no ato de mensurar o grau de risco susceptível e os possíveis impactos que podem ser causados em caso de crise. O impacto social causado por uma catástrofe atinge não somente, apesar de serem os mais atingidos e que mais sofrem com os impactos, os menos favorecidos economicamente e socialmente mas a todos da coletividade social.

*(Yvette Veyret 2007) “O risco, os acidentes, as catástrofes, não constituem em si um novo campo científico e especificamente geográfico. Não se trata de uma nova disciplina, mas de uma abordagem global que integra os aportes provenientes das ciências ditas duras (geologia, meteorologia, química, física) e da sociologia, do direito, da economia. Em que lhe diz respeito a essa problemática do risco? A resposta é evidente: questão social, o risco interroga necessariamente a geografia que se interessa pelas relações sociais e por suas traduções espaciais.*

Neste contexto, deve-se levar em conta os indicadores sociais e socioeconômicos quando se vai mensurar a possibilidade de sofrimento e o índice de resiliência pós-catástrofe ou evento de crise.

Assim, para tal, os organismos internacionais criam índices para medir tais questões, como a possibilidade dos danos e seus posteriores impactos em um determinado número de pessoas ou um coletivo social. No mundo dos agentes do planejamento, a implementação de indicadores e índices permitiu a avaliação do estado de uma

---

<sup>1</sup> Segundo José Mendes e Alexandre Tavares (2011) o Risco pode ser considerado uma questão temporal; de incerteza sobre o futuro e, também, de conhecimento passado. Seguindo o raciocínio de Douglas e Wildavsky (1983), o risco é o produto do conhecimento acerca do futuro e de acordo com as perspectivas mais desejáveis, uma questão de determinação Cardona (2004), sem a qual o conceito de risco não faria sentido. Assim, o risco pode ser definido como possibilidade de ocorrência futura de um dado evento com consequência nefasta segundo entende Gonçalves (2007), ou nas palavras de Luhmann (1993), à ocorrência de evento e das consequências, necessariamente nefastas; quando esta possibilidade não existe, fala-se de incerteza e não de risco.

comunidade ou sociedade, um meio para comparar diferentes sociedades, bem como a intensificação das questões importantes que precisam de ser abordadas a fim de promover o desenvolvimento de uma dada sociedade (De León 2006).

Nesse contexto, é um tanto quanto óbvio e até “gritante” o fato de pessoas em risco social serem também as mais atingidas quando ocorre catástrofe climática ou ambiental. É a partir daí que deve-se iniciar a análise dos gestores públicos quando iniciaram a criação e implementação de medida contida em tratado internacional ou criaram uma política pública específica.

Tentar equalizar questões sociais, econômicas e de infraestruturas técnicas, é uma problemática há muito sentida pelos gestores do risco, a busca de achar um “meio-termo” para o desenvolvimento sustentável e justo, onde as diversidades e desigualdades são minoradas e que as políticas públicas tenham o alcance maior possível (a intenção é que seja plena e alcance a todos da coletividade).

Segundo José Mendes e Alexandre Tavares (2011), um relevante índice medidor de vulnerabilidade<sup>2</sup> é o índice de bem-estar das nações (IBN) elaborado por Prescott-Allen (2001) tem em conta não só a esfera social, mas também o estado do ambiente. O índice é calculado para 180 países e assenta em cinco áreas: saúde e população, riqueza; conhecimento; comunidade e igualdade. Embora Susan Cutter use a expressão de vulnerabilidade causada pela exposição a um perigo e a vulnerabilidade como resposta social, verifica-se que o Índice de Avaliação da Vulnerabilidade Social<sup>3</sup> não tem em conta essa divisão. São vários fatores que

---

<sup>2</sup> Vulnerabilidade: Vulnerabilidade representa o grau de perda do conjunto de elementos expostos, não só antropogênicos, mas também naturais, em resultado da ocorrência de um processo perigoso (CUNHA e FERNANDES, 2013). Envolve os contextos espaciais, socioeconômicos, demográficos, culturais e institucionais e sua abordagem, e sensível às condições locais e a dimensão temporal. (MENDES et al, apud KUHLICKE et al. 2011). A vulnerabilidade é o potencial de perda. A vulnerabilidade significa diferentes coisas: Tem sido explicada de várias perspectivas: a ameaça de exposição, a capacidade de sofrer danos. Tem duas dimensões, temporal e espacial. Isto significa que a vulnerabilidade pode ser examinada a partir do nível da comunidade até ao nível global; pode ser comparada a partir de um lugar para outro, e pode ser estudada a partir do passado para o presente e do presente para o futuro. Os desastres sempre tiveram seus maiores impactos em áreas rurais em termos de mortes, ferimentos graves e empobrecimento. Em parte, isso acontecia porque a maioria das pessoas viviam e trabalhavam em áreas rurais e, em parte, porque a maioria das pessoas com o mínimo

<sup>3</sup> Vulnerabilidade Social: Entendida como o somatório de situações de precariedade para além das variáveis socioeconômicas tradicionalmente associadas e caracterização de populações vulneráveis, como rendimento dos chefes de família, indicadores de escolaridade e outros. é necessário considerar como elementos relevantes no entendimento da privação social aspectos como: Presença de grupos etários específicos no ciclo da vida familiar; exposição a situação de riscos variados (altas incidências de certos agravos saúde, gravidez precoce, exposição a morte violenta, etc.; habitação/

influenciam o cálculo da vulnerabilidade social, como a falta de acesso a recursos, falta de acesso à representação política, o capital social (incluindo vertentes como as redes sociais), a cultura, a tipologia e idade do edifício para a habitação, a qualidade das infraestruturas, estruturas e serviços de emergência e socorro e o peso de grupos críticos, segundo enumera Cutter (2003).

Um indicador bem semelhante ao Índice de Bem-estar das Nações é o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA), elaborado por Esty (2005), e nele apresenta algumas semelhanças com o IBN, na medida em que tem em conta a interação entre a esfera social e o ambiente. Aliás, uma das principais linhas conceituais deste índice assenta na dicotomia entre vulnerabilidade humana e as pressões ambientais. Para além disso, também é tido em linha de conta a capacidade social e institucional para responder à mudança ambiental. O ISA foi calculado para um conjunto de 146 países. O resultado final da equação depende do desempenho de cada país em termos de sistemas ambientais, redução de tensões, redução da vulnerabilidade humana, capacidade em termos institucionais e sociais, assim como a administração geral.

A partir do desenvolvimento intensivo dos riscos, ou a proliferação extensiva das áreas suscetíveis aos processos perigosos, Berke & Campanella (2006) afirmam a dificuldade de planear lugares mais resistentes que são, simultaneamente, socialmente justos, apresentam vitalidade económica, são ecologicamente compatíveis e menos vulneráveis a futuros desastres. Para contrair esta invulnerabilidade salientam a necessidade de se incentivar a participação pública, renovando ou criando novas instituições/estruturas cívicas de forma a e enfrentar situações críticas de recuperação de desastres, a par da aquisição de novas competências cívicas pela população, nomeadamente aquela com baixo status nas comunidades, assim como a construção de redes mais extensas para atingir as metas resiliência desastre.

---

saneamento; situações de violência no território; empregabilidade; precárias condições gerais de vida e outros indicadores.

## **A Precariedade habitacional urbana e a Vulnerabilidade Social no Brasil**

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA (2013), a precariedade habitacional, associada à população de mais baixa renda, reflete o padrão de formação das cidades brasileiras. A aceleração do processo de urbanização, na segunda metade do século passado, agregou 120 milhões de habitantes às cidades. Por seu turno, a produção habitacional formal, seja do setor privado, seja por meio de programas públicos, não conseguiu atender a esta nova demanda. Neste contexto, emergem espaços urbanos denominados de cortiços, de favelas, além de outras formas de autoconstrução da moradia. Neste prisma, famílias com baixo poderio socioeconômico estão mais sujeitas e vulneráveis a situações de crise no que tange a questão social como também as questões ambientais e pandêmicas.

O Censo Demográfico de 2010 informa da existência de cerca de 3,22 milhões de domicílios particulares ocupados em setores censitários subnormais<sup>4</sup>, o que corresponde a cerca de 5,5% dos domicílios do país, localizados em 323 municípios brasileiros, abrigando 6% da sua população. Estes dados contrastam bastante com o observado dez anos antes, quando eram 1,6 milhões de domicílios em setores subnormais abrigando 3,8% da população do país, localizados em 225 municípios. Neste período, teria duplicado o número de domicílios nestes setores, ao passo que o número de municípios que os apresentaram teria aumentado em mais de 40%. (IPEA 2013)

Segundo o IBGE, no Censo 2010 houve grande aprimoramento da capacidade de identificação de setores subnormais, respondendo, em parte, às críticas realizadas acerca da subestimação do fenômeno nas cidades brasileiras (IBGE, 2011). Esta melhora foi causada por um refino na metodologia para reconhecimento dos setores subnormais<sup>4</sup>, que passou por uma maior aproximação do IBGE com as prefeituras municipais. Contudo, não houve, neste período, alterações no conceito de subnormalidade, que permanece sendo usado desde o Censo de 1980. A despeito

---

<sup>4</sup> A tipologia subnormal, portanto, foi criada pelo IBGE para denotar áreas de habitação precária de acordo com o predomínio de algumas características: i) topografia inadequada para habitação (devido à alta declividade ou propensão a alagamentos); ii) urbanização irregular (vias estreitas, alinhamento irregular das edificações ect.); iii) ocupação ilegal da terra; e iv) precariedade de serviços públicos essenciais. Este conceito se aplica a áreas com características e denominação distintas em todo o Brasil, entre elas: favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos e palafitas (IBGE 2010)

do reconhecimento da incomparabilidade dos dados de aglomerados subnormais entre 2000 e 2010, não há estimativas do impacto destas mudanças de classificação nos números totais de setores censitários (IPEA 2013). Destes dados, infere-se íntima relação entre o crescimento real da subnormalidade e suas características demográficas, socioeconômicas e de condição de moradia.

Outros indicadores, referentes a urbanização e infraestruturas, de acordo com dados do IBGE relativos ao censo geral de 2010 e em comparação com o censo geral de 2000 demonstram correlações entre as subnormalidades<sup>4</sup> e o crescimento populacional demográfico das metrópoles: (IPEA 2013) As variáveis relativas à infraestrutura tendem a variar menos entre os grupos de Áreas Mínimas Comparadas (AMC's) parecendo indicar menor capacidade de diferenciação entre eles. As densidades corroboram a reclassificação na maioria das metrópoles. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde o fenômeno da favelização é mais antigo e consolidado, a maior diferença entre as densidades das áreas classificadas como subnormais em 2000 e as demais AMC's é o que distingue estas metrópoles das demais.

Mesmo com esse resultado, as diferenças entre as áreas normais e as subnormais ainda são de magnitude considerável. Na variável de renda (ativo financeiro) e de qualidade habitacional (ativos físicos), a diferença é esperada, indicando que, de fato, são as classes de renda mais baixa que vivem em aglomerados subnormais. A alta densidade dos setores subnormais sem o cumprimento de requisitos urbanísticos, normalmente presentes em planos diretores e nos códigos de edificações, pode causar insalubridade nestes ambientes urbanos. A evolução dos indicadores ao longo do tempo indica que a melhora das variáveis foi maior entre AMC's subnormais em todas as metrópoles. Para tanto, podem ter contribuído as intervenções de uma política nacional de urbanização de assentamentos precários, em andamento, ou simplesmente as melhorias incrementais levadas a cabo pelos moradores de assentamentos precários, contando ou não com o apoio do poder público, não sendo possível, neste momento, distinguir a participação de cada uma (IPEA 2013).

O Censo Geral de 2010 demonstra o crescimento populacional demográfico das metrópoles e das áreas urbanas o que é proporcionalmente relativo ao crescimento da demanda de políticas públicas habitacionais e de infraestruturas principalmente

que atendam e favoreçam moradores de áreas de risco tanto social, como de risco ambiental territorial no sentido de fomentar o espírito e a realidade da resiliência e evitar estados de crise e catástrofes ambientais.

O crescimento regular da exposição das grandes cidades aos fenômenos geradores de danos é facilmente constatado (Chester, 2001; Thouret, 1999). O aumento do número de catástrofes desde 1990 não foi o único aspecto em discussão, trata-se antes da vulnerabilidade dos cidadãos, das construções, da infraestrutura e do sistema institucional ou político local, que enfraqueceu a capacidade de resposta da sociedade às crises e às urgências. Em tal contexto, a América Latina e o Brasil vêm em segundo lugar, depois do sudeste asiático, pois concentram um habitat urbano denso, situado em espaços costeiros e montanhosos ameaçados por diversos riscos e possibilidades de catástrofes ambientais. A interação entre as áreas e as cidades latino-americanas é comprovada pelos números e pela magnitude dos desastres no século XX. (Yvette Veyret 2007).

Ainda segundo Yvette Veyret (2007), os efeitos das áreas naturais e das catástrofes naturais e das catástrofes induzidas se fazem sentir nas cidades, às vezes em diferentes escalas espaciais e em diferentes momentos no tempo (Thouret e D'Ercole, 1994). O sistema urbano traz os germes da vulnerabilidade. Os efeitos da concentração e da densidade urbanas, a desigual mobilidade dos cidadãos, mais marcante nas cidades dos países em desenvolvimento, e o impacto das práticas de urbanismo desregrado induzem as interações entre os agentes destruidores e as construções. A rede urbana regional e nacional, na qual se inscreve uma cidade, também pode engendrar efeitos em cadeia externos a um desastre natural.

### **O Risco e a Resiliência na perspectiva dos tratados internacionais e as medidas práticas tomadas pelo governo brasileiro**

As alterações climáticas, as catástrofes ambientais e sociais, e o crescimento populacional nas zonas urbanas e metropolitanas têm sido alvo de debates internacionais visando a possibilidade de criação de mecanismos capazes de propiciar maior resiliência às cidades. Além de também fomentar o avanço tecnológico no que tange a previsão de catástrofes, para dar possibilidade de evitá-las, e quando tal não é possível, mitigar os danos por elas causados, bem como a

possibilidade de criação de políticas públicas voltadas para questões sociais e territoriais no que tange a questão de risco e minorar os danos nos estados de crise e catástrofes.

Diante desse atual quadro de debate internacional, cito alguns mecanismos, resoluções e tratados voltados à questão dos Riscos e as medidas Governamentais tomadas no âmbito brasileiro no que tange a adequação dos sistemas de gestão citados nos tratados internacionais. Em especial HYOGO <sup>5</sup>, que foi o Tratado precursor de diversos outros e a pedra fundamental de uma política de “boas práticas” com a finalidade de mitigação de danos e fortificação de sistemas no que concerne os Riscos e o Território.

Algumas práticas pós-Hyogo, tomadas no caráter Federal e seguidas por demais entes da administração pública voltadas para a adequação das Defesas Cívicas e outros mecanismos de atendimento a população ao tratado supra-citado, segundo Carlos Tomé Silva (2013), o “rascunho zero” da Rio+20, intitulado “o futuro que queremos” traduz o entendimento de que a redução de riscos de desastres deve ser tratado no contexto do desenvolvimento sustentável. O documento salienta a necessidade de “ampliação da coordenação entre os níveis nacionais, regionais e internacional para uma resposta robusta para emergências ambientais e melhores sistemas de previsão e alerta, assim como uma coordenação mais estreita entre a resposta a essas emergências, a recuperação inicial dos esforços de desenvolvimento incluindo a adoção da “Estrutura (pós-Hyogo<sup>5</sup>)” e sua integração

---

<sup>5</sup> Tratado de HYOGO 2005/2015: O Quadro de Ação de Hyogo (HFA) constitui um instrumento fundamental na estratégia global de redução do risco de desastres, e foi adotado por 168 governos reunidos em Kobe, em 2005, na Conferência Mundial sobre a Redução dos Desastres. Como objetivos principais salientam:

A construção de nações e comunidades resilientes aos desastres; Atingir em 2015 uma redução substancial nas perdas em vidas humanas, assim como dos danos sociais, económicos e ambientais. O HFA estabelece cinco áreas prioritárias de ação, define princípios orientadores e aponta meios práticos para incrementar a resiliência das comunidades vulneráveis a desastres, num contexto do desenvolvimento sustentável. As áreas prioritárias são: Make Disaster Risk Reduction a Priority: Tornar a redução do risco uma prioridade nacional e local com uma forte base institucional para a implementação; Know the Risks and Take Action: Conhecer os riscos e tomar medidas, através da identificação, avaliação e monitorização dos riscos, recorrendo ao desenvolvimento científico, e à capacitação técnica de observar, prever, modelar e cartografar os perigos naturais, e ainda aumentar a capacidade de resposta dos sistemas de alerta precoce. Build Understanding and Awareness Construir: conhecimento e consciência, suportado na inovação e educação, para criar uma cultura de segurança e resistência a todos os níveis. Promove-se assim, a difusão de informação, o reforço do diálogo entre atores, a educação e formação; o desenvolvimento de programas de gestão de riscos de base comunitária de desastres, bem como a realização de atividades de sensibilização. Reduce Risk: Redução do risco através de medidas simples, de normas de proteção estrutural, ou

na política de desenvolvimento”. No plano internacional, os esforços da Organização das Nações Unidas (ONU) estão coordenados em torno da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), instituída em 2000.

Nesse contexto, a missão da EIRD é catalisar, facilitar, mobilizar os recursos e o compromisso em âmbito nacional, regional e internacional dos atores do Sistema da EIRD, para construir resiliência nas nações e nas comunidades em face de desastres, por meio da implementação do Plano de Ação de Hyogo. Considerando que as ameaças naturais podem afetar qualquer pessoa, a Organização das Nações Unidas para a EIRD (UNISDR) estabelece alianças e aplica um enfoque global para a redução de desastres. Com isso, busca a participação dos indivíduos e das comunidades, com o objetivo de reduzir a perda de vidas humanas, os reveses socioeconômicos e os danos ambientais causados pelas ameaças naturais. A redução do risco de desastres constitui tema relativamente novo e tem uma agenda que vem progredindo, no que tange ao seu conteúdo e à sua concepção. Na década de 1970, tratava-se de um tema eminentemente reativo, centrado na resposta aos desastres para aliviar o sofrimento dos afetados. Em 1994, foi criada a primeira estratégia e o primeiro plano de ação para redução de riscos. Em 2002, o plano para o desenvolvimento sustentável, instituído em Joanesburgo, incluiu uma seção sobre “um enfoque integrado, global e multiameaças para tratar o tema da vulnerabilidade, a avaliação do risco e a gestão de desastres”. Já em 2005, a ONU adotou o Marco de Ação de Hyogo, com linhas prioritárias de ação, destinadas a aumentar a resiliência das nações e comunidades relativamente aos desastres. (Carlos Tomé Silva 2013)

No Brasil, a prevenção de calamidades integra o rol de atividades essenciais que o Estado deve prover ao cidadão. Como a experiência recente no Brasil atesta, desastres atingem a todos e não apenas os mais pobres. Em regra, estes ocupam áreas de risco por falta de alternativa. Nesse contexto, é preciso reconhecer o passivo de ocupações irregulares que existe nas cidades brasileiras. As ações de defesa civil podem ser classificadas em ações de prevenção, preparação, resposta

---

através de iniciativas de financeiras ou de alocação de recursos. Be Prepared and Ready to Act: Estar preparado e pronto para agir através do reforço da capacidade de resposta, do desenvolvimento de planos de contingência, da criação da resposta de emergência, envolvendo abordagens coordenadas e do diálogo contínuo entre atores.

e reconstrução. As ações de prevenção e preparação são imprescindíveis para minimizar a ocorrência e os danos provocados por desastres<sup>6</sup>. A redução do tempo de resposta a desastres é fundamental para o sucesso das ações de defesa civil. Além disso, ações adequadas de monitoramento possibilitam a criação de sistemas eficientes de alerta e alarme. Essas ações devem ter, necessariamente, caráter cíclico: a resposta apropriada a uma situação de desastre previne desastres secundários. Em outras palavras, ações adequadas de resposta e reconstrução constituem importantes medidas de prevenção.

Para aumentar a segurança da população, é fundamental que a consolidação de uma cultura de defesa civil e gerenciamento de riscos. Entretanto, isso demanda mudanças nos comportamentos das pessoas e, em especial, dos gestores públicos em todos os níveis de governo. A percepção de riscos deve ser despertada nos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas três esferas da Federação, de modo que todas as ações do sistema de defesa civil possam prevenir desastres; além de preparar os órgãos competentes para a resposta e para a reconstrução das áreas atingidas por eles. (Carlos Tomé Silva 2013)

A defesa civil é financiada, basicamente, por meio de medidas provisórias. Com isso, a liberação de verbas é, em regra, posterior à ocorrência do desastre. Isso acontece porque impera a lógica de que não se pode prever quando ocorrerá o desastre, nem qual será sua intensidade. Contudo, é preciso inverter essa lógica: somente existirá planejamento das ações de defesa civil quando houver dotação orçamentária segura para o setor. Essa garantia é imprescindível para o deslocamento do foco da defesa civil brasileira da resposta e recuperação para a prevenção e preparação.

Em outras palavras, é preciso atrelar o planejamento das atividades preventivas à execução estratégica desses planos, o que depende do aporte seguro de verbas. A Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Desastres é um mecanismo que pode adotar a forma de fórum ou de comitê e que serve para promover a redução do risco de desastres em diferentes âmbitos, contribuindo para analisar, orientar e dar seguimento às ações de redução de desastres, mediante um processo coordenado e participativo. Suas atividades são: 1.o estabelecimento de informação

---

<sup>6</sup> Estatísticas internacionais indicam que para cada unidade monetária aplicada em ações de prevenção, outras sete são economizadas em ações de resposta e reconstrução. Contudo, a regra no Brasil é a inexistência de uma cultura de prevenção de desastres

de referência para a redução do risco de desastres; 2.a identificação das tendências atuais, lacunas e desafios; 3.a identificação de prioridades nacionais; 4.a elaboração de planos de trabalho orientados a resultados concretos; 5.o estabelecimento de indicadores simples para determinar o progresso alcançado; 6.a documentação de lições aprendidas e boas práticas.

No plano normativo, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estruturou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Além disso, a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, “dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas; e dá outras providências”. Tais metas, objetivos e ações acima citadas estão elencadas em relatório do Senado Federal Brasileiro e pretende demonstrar as medidas tomadas pós Hyogo no âmbito das Defesas Civas e Ordenamentos do Território visando a redução de danos e a busca por meios eficientes de previsão de catástrofes.

Outro Tratado Internacional posterior ao Marco HYOGO e de caráter ambiental que visa a redução de Riscos e o fomento da Resilência as populações e as cidades é o tratado Cidades Resilientes<sup>7</sup> (ONU 2013)

*Com mais da metade da população mundial vivendo hoje em áreas urbanas, construir cidades mais seguras é um desafio a ser alcançado em longo prazo. As cidades são os motores do crescimento e da dinâmica nacional, a partir de seus*

---

<sup>7</sup> Making Cities Resilient: Summary for Policymakers. A global snapshot of how local governments reduce disaster risk UNISDR – April 2013: Como pode se podem planejar lugares mais resistentes que são, simultaneamente, socialmente justos, apresentam vitalidade económica, são ecologicamente compatíveis, e menos vulneráveis a futuros desastres? Que reformas são necessárias nas políticas federais e estaduais para dificultar ou impedir o desenvolvimento intensivo dos riscos, ou a proliferação extensiva das áreas suscetíveis aos processos perigosos? Metas: Em primeiro lugar, aplicar as lições clássicas de organização, incentivando a participação pública, renovando ou criando novas instituições/estruturas cívicas de forma a enfrentar situações críticas de recuperação de desastres. Em segundo lugar, ajudar as pessoas a adquirir novas competências cívicas, com especial atenção para aqueles com baixo status nas comunidades. Objetivos: Desenvolver as competências para a caracterização e avaliação dos riscos; Desenvolver sistemas de previsão baseados no entendimento dos processos físicos; Avaliar e monitorizar os riscos relacionados com alterações na paisagem, e particularmente as alterações costeiras Desenvolver a capacidade de monitorização das infraestruturas; Desenvolver a tecnologia para as Redes de Comunicações; Construir estratégias de comunicação e produtos de suporte à decisão dirigida à gestão dos riscos e à construção de comunidades mais Resilientes; Trabalhar em parcerias para controlar a vulnerabilidade das cidades e dos ecossistemas.

*sistemas de governança e capacidades. No decorrer da história, ocorrências de desastres têm interrompido a vida em áreas urbanas. Climas extremos e alterados, terremotos e emergências desencadeadas pelas ameaças decorrentes da ação humana estão crescentemente pressionando as pessoas a ameaçando a prosperidade das cidades. "Como construir cidades mais resilientes: um guia para gestores públicos locais" (ONU, 2012) apresenta a prefeitos, governos, vereadores, etc. um quadro geral para a redução de risco, boas práticas e ferramentas que já foram aplicadas em diferentes cidades com esse propósito. A mensagem é: resiliência e redução de riscos de desastres devem fazer parte do desenho urbano e das estratégias para alcançar o desenvolvimento sustentável. São necessárias alianças fortes e ampla participação popular. (ONU 2013).*

Segundo o Ministério da Integração, Secretaria Nacional de Proteção de Defesa Civil: em 2011, durante 7ª Semana Nacional de Redução de Desastres, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil -Sedec, lançou no Brasil a campanha "[Construindo Cidades Resilientes: Minha Cidade está se Preparando](#)". A campanha, cujo objetivo é aumentar o grau de consciência e compromisso em torno de práticas de desenvolvimento sustentável, diminuindo as vulnerabilidades e propiciando bem estar e segurança aos cidadãos, faz parte da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (Eird), coordenada pela Organização das Nações Unidas (ONU). A construção de uma cidade resiliente envolve 10 providências essenciais a serem implementadas por prefeitos e gestores públicos locais. Cinco delas tem como origem as prioridades estabelecidas em 2005 pelo Marco de Ação de Hyogo (Japão), quando 168 países se comprometeram a adotar medidas para reduzir o risco de desastres até 2015. Entre as medidas estão: a criação de programas educativos e de capacitação em escolas e comunidades locais, o cumprimento de normas sobre construção e princípios para planejamento e uso do solo, os investimentos em implantação e manutenção de infraestrutura que evitem inundações e o estabelecimento de mecanismos de organização e coordenação de ações com base na participação de comunidades e sociedade civil organizada. A campanha define "Cidade Resiliente" como sendo aquela que tem capacidade de resistir, absorver e se recuperar de forma eficiente os efeitos de um desastre e, de maneira organizada, prevenir que vidas e bens sejam perdidos. Uma das finalidades da campanha é mostrar que a redução de riscos e desastres ajuda na diminuição da pobreza, favorece a geração de empregos, de oportunidades comerciais e a igualdade social, além de garantir ecossistemas mais equilibrados e melhorias nas políticas de saúde e educação. A finalidade da campanha é aumentar o grau de consciência e compromisso em torno das práticas de desenvolvimento

sustentável, como forma de diminuir as vulnerabilidades e propiciar o bem estar e segurança dos cidadãos. Entre as cidades brasileiras, estão capitais como Recife (PE), Belo Horizonte (MG) e Manaus (AM), e pequenas cidades, como Talismã (TO) e Barra Velha (SC). Segundo o promotor da campanha no Brasil, Sidnei Furtado, o papel do ministério é sensibilizar e apoiar os estados e municípios a aderirem a esse movimento.

*“A construção de uma cidade resiliente envolve dez providências a serem implementadas por prefeitos e gestores públicos locais. Cinco delas têm como origem as prioridades estabelecidas em 2005 pelo Marco de Ação de Hyogo, quando 168 países, incluindo o Brasil, se comprometeram a adotar medidas para reduzir o risco de desastres até 2015”.*

As cidades estão executando etapas solicitadas pela ONU. Entre elas, criar programas educativos e de capacitação em escolas e comunidades locais, cumprir normas sobre construção e princípios para planejamento e uso do solo, investir em implantação e manutenção de infraestrutura que evitem inundações, e estabelecer mecanismos de organização e coordenação de ações com base na participação de comunidades e sociedade civil organizada. (Ministério do Planejamento do Brasil 2014).

Faz-se importante citar uma convenção de carácter europeia que pode ser ratificada por estados não membros da União Europeia que versa sobre questões ambientais e mitigação de riscos e castastrofes. A Convenção de AarHus <sup>8</sup>e tem como objetivo

---

<sup>8</sup> Através desta decisão, a Convenção de Århus (assinada pela Comunidade Europeia e pelos seus Estados-Membros em 1998) é aprovada em nome da Comunidade. A Convenção, que se encontra em vigor desde 30 de Outubro de 2001, parte do princípio de que uma melhoria da participação e da sensibilização dos cidadãos para os problemas ambientais conduz a uma melhoria da proteção do ambiente. A Convenção tem por objetivo contribuir para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras a viver num ambiente favorável à sua saúde e bem-estar. Para atingir este objetivo, a Convenção propõe uma intervenção em três domínios: Garantia do acesso do público à informação sobre ambiente de que dispõem as autoridades públicas. Promoção da participação do público na tomada de decisões com efeitos sobre o ambiente. Alargamento das condições de acesso à justiça em matéria de ambiente. As instituições comunitárias são abrangidas pela definição de autoridade pública da Convenção, à semelhança das autoridades nacionais ou locais. As Partes na Convenção comprometem-se a aplicar as disposições enumeradas, devendo, por conseguinte: Tomar as medidas legislativas, regulamentares ou outras necessárias. Permitir que os funcionários e as autoridades públicas auxiliem e aconselhem os cidadãos, para que estes tenham acesso à informação, participem no processo de tomada de decisões e tenham acesso à justiça. Favorecer a educação ecológica do público e sensibilizá-lo para as questões ambientais. Reconhecer e apoiar as associações, grupos e organizações que têm como objetivo a proteção do ambiente. Acesso do público à informação sobre o ambiente A Convenção prevê direitos e obrigações bem definidos em matéria de acesso à informação, nomeadamente no que respeita aos prazos de transmissão da mesma e aos motivos suscetíveis de serem invocados pelas autoridades públicas para justificar a recusa de acesso a determinados tipos de informação. As autoridades públicas devem manter as

desta Convenção garantir os direitos dos cidadãos no que respeita a: acesso à informação; participação do público em processos de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, sendo estes três aspetos considerados como os seus três pilares fundamentais. É uma Convenção inovadora, uma vez que estabelece relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando relevo às interações que se devem estabelecer entre o público e as autoridades, aos mais diversos níveis, num contexto democrático.

Deste modo, a Convenção não constitui apenas um acordo internacional em matéria de ambiente, mas tem em conta também os princípios de responsabilização, transparência e credibilidade que se aplicam aos indivíduos e às instituições. Na 5ª reunião das Partes da Convenção, decorrida na Holanda em Junho-Julho de 2014, foi adotada a [Declaração de Maastricht](#), que reafirma a transparência como motor da democracia ambiental. Portugal tem acompanhado estes trabalhos nos seus diversos fóruns e procurado implementar, aos diferentes níveis, as decisões aí tomadas para que possa ser exercida uma cidadania ativa e responsável através de um conjunto de meios de intervenção que manifestam, também, práticas de boa

---

informações na sua posse atualizadas e, para tal, elaborar listas, registos e ficheiros acessíveis ao público. Deve ser favorecida a utilização de bases de dados eletrónicas, incluindo relatórios sobre o estado do ambiente, legislação, planos e políticas nacionais e convenções internacionais. Participação do público no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente O segundo aspecto desta Convenção diz respeito à participação do público no processo de decisão. Esta participação deve ser assegurada através do procedimento de autorização de determinadas atividades específicas (principalmente de natureza industrial) enumeradas no anexo I da Convenção. A decisão final de autorização da atividade deve ter em conta o resultado da participação do público. Desde o início do processo de tomada de decisão, o público deve ser informado dos seguintes elementos: O tema sobre o qual a decisão deve ser tomada.

A natureza da decisão a adotar. A autoridade responsável. O procedimento previsto, incluindo os pormenores práticos do procedimento de consulta. O procedimento de avaliação do impacto no ambiente (caso esteja previsto). Os prazos do procedimento devem permitir uma participação efetiva do público. Foi estabelecido um procedimento simplificado para a elaboração dos planos e programas relativos ao ambiente. A Convenção convida ainda as Partes a favorecerem a participação do público no quadro da elaboração de políticas relativas ao ambiente, bem como das normas e da legislação suscetíveis de terem um impacto significativo no ambiente. Acesso à justiça no domínio do ambiente. Em matéria de acesso à justiça, o público poderá recorrer à justiça em condições adequadas no quadro da legislação nacional quando considerar que foi lesado nos seus direitos em matéria de acesso à informação (pedido de informação ignorado, recusado abusivamente ou tido em conta de modo insuficiente). Está igualmente garantido o acesso à justiça no caso de uma violação do procedimento de participação previsto pela Comunidade. Além disso, prevê-se o acesso à justiça para a regulação de litígios relacionados com atos ou omissões de particulares ou autoridades públicas que infringam as disposições legislativas ambientais nacionais.

governança onde os princípios da transparência e da subsidiariedade são garantidos. (Agencia Portuguesa de Ambiente APA).

### **O debate acerca do Estado de Direito Ambiental e a democracia sustentável**

Importante se faz acrescentar conceitos e o debate surgido a partir de ideias inovadoras acerca do Território, o Ambiente e de como o Estado gerencia e provém meios para tal, conceitos oriundos da Universidade de Coimbra e a luz desses conceitos, contextualizar a realidade jurídica e legislativa da realidade brasileira.

Neste prisma, a luz o Estado de Direito Ambiental<sup>8</sup> cita Alexandra Aragão (2012): é importante sobretudo por representar uma densificação exemplificativa dos acidentes que, nos Estados de Direito Ambiental<sup>9</sup>, devem ser prevenidos. A lista de critérios de notificação de acidentes corresponde, portanto, a uma definição, *preto no branco*, dos limiares de tolerância exigidos pela *sociedade de risco*, acima dos quais os Estados têm o dever de agir, prevenindo os riscos. Desta forma, fazemos uma aproximação ao conteúdo dos riscos que devem ser prevenidos, nos Estados de Direito Ambiental, tomando como base, não a *fonte* dos riscos, mas os seus *efeitos*.

Portanto, uma primeira resposta à nossa pergunta “que riscos devem ser prevenidos?” será: devem ser prevenidos todos aqueles riscos que resultem de acidentes industriais associados a substâncias químicas perigosas e cujos efeitos assumam contornos graves (na linha dos exemplificados na Diretiva Seveso). Porém, entendemos que esta é uma interpretação demasiado limitada, na medida em que existem bons fundamentos para ir bastante mais longe na definição do conteúdo do

---

<sup>9</sup> O conceito constitucional de Estado de Direito Ambiental ou Estado Constitucional Ecológico, entendido por Gomes Canotilho como aquele Estado que “pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente”, e assume o “dever de acompanhar todo o processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental”, tem sido particularmente debatido entre a doutrina alemã. Autores como Michael Kloepfer, Christian Calliess, Rudolf Steinberg, entre outros, desenvolveram estudos aprofundados sobre este tópico. Em Portugal, Gomes Canotilho desenvolve o tema em paralelo com o tópico da democracia sustentada Tal como Klauss Bosselman, concordamos que apesar de a atribuição do adjetivo “ambiental” ao Estado de Direito não dizer muito sobre o papel efetivamente desempenhado pelo Estado na proteção do ambiente, contudo ajuda a orientar o debate sobre os princípios, políticas e leis ambientais mais relevantes. Segundo este autor, os “ingredientes” do Estado de Direito Ambiental são a sustentabilidade ecológica, a justiça ecológica e os direitos humanos ecológicos.

dever de prevenção de riscos pelos Estados de Direito Ambiental. Um dos fundamentos é a já citada Diretiva de 2004, sobre a responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais na União Europeia.

Tais previsões acerca do Estado de Direito Ambiental também estão elencadas na Constituição Brasileira de 1988: Segundo Murilo Gutier (2011) A atual Magna Carta elevou ao patamar constitucional matérias que antes eram tratadas no âmbito infraconstitucional e com a reaproximação do Direito e da Moral, mormente pela consagração nos textos constitucionais dos direitos humanos, operou-se a *dimensão ética às normas constitucionais*, conferindo carga axiológica transcendental. A Constituição não mais rege a estrutura organizacional do Estado apenas, mas consagra uma carta de direitos fundamentais, ou seja, há uma sistematização dos direitos fundamentais. Salienda Ingo Wolfgang Sarlet que há "intima e indissociável vinculação entre os direitos fundamentais e as noções de Constituição e Estado de Direito". Dada estas características, sendo os direitos fundamentais "*conditio sine qua non* do Estado constitucional democrático", e compondo as normas ambientais um importante capítulo do Estado Constitucional Brasileiro, ao ponto de parcela da doutrina denominá-lo de *Estado de Direito Ambiental*.

Ainda nesse prisma, vale ressaltar, dentro do debate do Estado de Direito Ambiental a menção na carta magna de 1988 sobre o princípio da prevenção, donde podemos inferir a temática dos Riscos Ambientais e da prevenção de danos e catástrofes de carácter ambiental: artigo 225 alínea h) *Princípio da prevenção*: Considerando que a grande maioria dos danos ambientais são irreparáveis ou de difícil reparação, a prevenção é conceito chave no direito ambiental, devidamente constitucionalizado na ordem jurídica brasileira (art. 225, *caput*). Referido princípio concebe a adoção de medidas antecipatórias à consecução de danos ambientais, não sendo suficiente a reparação dos mesmos. É necessário antever e prevenir, "através de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras", como a adoção de estudo prévio de impacto ambiental, constitucionalmente previsto (art. 225, § 1º, IV). Tal citação faz menção ao ambiente sustentável e as formas como o Estado enquanto provedor do bem-estar geral tende a alcançar seus objetivos difusos para a

coletividade maior. Ainda nesse sentido, Alexandra Aragão (2013) cita algumas outras obrigações e interesses do estado social de direito na busca pelo bem-estar ambiental: “a) O dever de promover ativamente a melhoria do estado do ambiente, desenvolvendo ações de aperfeiçoamento ambiental e investindo na reabilitação de habitats e ecossistemas. São exemplos deste tipo de medidas, a replantação de florestas (...); b) O dever de evitar a degradação progressiva e gradual dos ecossistemas, habitats e recursos naturais (...); c) O dever de prevenir e precaver a ocorrência de acidentes ambientais graves com consequências irreversíveis e importantes (catástrofes ou calamidades), resultantes de riscos ambientais.”

Na alínea “C” nota-se que um dos objetivos do Estado de Direito Ambiental é evitar catástrofes e desastres ambientais, e cabe aos Estados Signatários de tal conceito adequarem seus sistemas jurídicos legislativos para promoção de demanda para as populações, numa esfera mais específicas, passo a citar alguns objetivos de outros ordenamentos ligados a questão territorial ambiental. Nesse sentido, cabe citar Fernando Alves Correia: “ O direito europeu está presente em múltiplas matérias do direito do ordenamento do território e do urbanismo, (...) as repercussões do mesmo no direito do ordenamento do território e do urbanismo português são vastas e profundas. (...) Seleccionamos algumas das áreas que nos parecem relevantes. São elas as seguintes: a do desenvolvimento sustentável, a do planeamento territorial, a dos instrumentos de execução dos planos, a da coesão territorial, a da política da reabilitação urbana e a da contratação urbanística”.

Assim, como se depreende das referidas citações, as diretivas europeias buscam dar um carácter de igualdade no constante a questões de ordenamento do território, principalmente no que tange as questões de planeamento territorial, desenvolvimento sustentável e coesão territorial. Cabe reter estes pontos, por serem de relevância no embasamento de questões a serem colocadas posteriormente. Uma das questões também relevantes no meu processo de embasamento teórico é o Desenvolvimento Sustentável, um objetivo do Estado de Direito Ambiental e expresso nas diretivas europeias, que a posteriori são recepcionadas pelos estados signatários membros. Questões ambientais estão elencadas no rol de áreas correlatas ao desenvolvimento sustentável.

Segundo Fernando Alves Correia (2013). “O desenvolvimento sustentável, sobretudo na veste de desenvolvimento urbano sustentável, é um conceito conglomerador de múltiplas influências de proteção do ambiente no âmbito do direito do ordenamento do território e do urbanismo. Trata-se de um fenómeno que não nos deve surpreender, porquanto o direito do ordenamento do território e do urbanismo e o direito do ambiente, apesar de manterem um assinável espaço de autonomia, são disciplinas complementares – e não concorrentes -, ambas preocupadas com a proteção do ambiente. (...) o conceito de desenvolvimento sustentável não se esgota na dimensão ambiental, antes comporta dimensões económicas, sociais e culturais. Então, as diretivas europeias de direito do ordenamento que tratam sobre o assunto de desenvolvimento sustentável, elencam assuntos da temática ambiental, e nelas estão dispostas as questões do risco territorial e das catástrofes ambientais, nesse sentido, a união Europeia, tem uma visão de modelização de ações no constante ao território enquanto matéria ambiental, buscando a homogeneização de catalogação de risco, moldes de posturas pré o pós catástrofes. Seguindo tais diretivas o ordenamento territorial Português tende a se adequar aos moldes de fluidez territorial e posturas jurídico-legislativas de conceituação para o aprimoramento da resiliência populacional no caso de desastres ambientais.

Desta forma, analisando a previsão do Estado de Direito Ambiental explícito no caso Português e Europeu bem como o implícito no caso Brasileiro, notamos que há uma iniciativa de promoção da democracia gestorial sustentável. A luz dos preceitos do Estado de Direito Ambiental tentar construir um emaranhado legislativo que instiguem o Estado e o Administrador a fomentarem medidas de promoção de desenvolvimento sustentável<sup>10</sup> onde os Riscos, sejam eles territoriais ambientais como os sociais sejam uma pauta sempre presente. Importante faz-se salientar que a pretensão quando analisar o Estado de Direito Ambiental não como meramente um emaranhado de conceitos e preceitos jurídicos, mas sim que pode-se aplicar

---

<sup>10</sup> Segundo Fernando Alves Correia (2013) O desenvolvimento sustentável, sobretudo na veste de desenvolvimento urbano sustentável, é um conceito conglomerador de múltiplas influências de proteção do ambiente no âmbito do direito do ordenamento do território e do urbanismo. Trata-se de um fenómeno que não nos deve surpreender, porquanto o direito do ordenamento e do urbanismo e o direito do ambiente, apesar de manterem um assinável espaço de autonomia, são disciplinas complementares – e não concorrentes-, ambas preocupadas com a proteção do ambiente. Adiante-se, porém, que o conceito de desenvolvimento sustentável não se esgota na dimensão ambiental, antes comporta dimensão económicas, sociais e culturais.

como um pilar para uma serie de leis que visem a questão do ambiente e do risco como uma questão sistemática e não pontualmente como vem sendo aplicada, e que o fomento dos conceitos de desenvolvimento e democracia sustentável são verdadeiramente possíveis. Dai o interesse no estudo dos conceitos do Estado de Direito Ambiental, para depois a luz da justiça distributiva tentar inovações em políticas públicas visando a mitigação dos possíveis danos nas populações de maior vulnerabilidade social.

## Referências

ARAGÃO, Alexandra: A prevenção de Riscos em Estados de Direito Ambiental na União Europeia, Coimbra 2012.

ALVES, Fernando Correia – Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo e Direito Europeu. Apontamentos para uma Reflexão, Editora Almedina, Coimbra 2013.

BERKE, P. R., & CAMPANELLA, T. J.. Planning for postdisaster resiliency. Annals of the American Academy of Social and Political Science 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, “Brançosos” e interconstitucionalidade, Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, Almedina, Coimbra, 2.<sup>a</sup> ed., 2008.

CANOTILHO; José Joaquim Gomes, Estudos sobre direitos fundamentais, 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

CHESTER D.K, DEGG M:, DUNACAN A. M. The increasing exposure of cities to the effects of volcanic eruptions: a global survey, Environmental Hazards 2001.

GUTIER, Murillo Sapia. [Estado de Direito ambiental e seus mandamentos nucleares normativos](#). Jus Navigandi, Teresina, [ano 16](#), [n. 3015](#), [3 out. 2011](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20119>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) Censo Demográfico 2010: resultado do universo agregados por setor censitário. 2012

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada): Brasil em Desenvolvimento 2013 – Estado, Planejamento e Políticas Públicas.

MENDES, José Manuel; TAVARES, Alexandre; CUNHA Lúcio; ARAGÃO, Alexandra: Risco Vulnerabilidade Social e Estratégias de Planejamento – Uma Abordagem Integrada, CES, Coimbra 2011

MINAYO, M.C. de S. Ciência, Técnica e Arte: O desafio da pesquisa social. In. MINAYO, M.C. de S.; DESLANDES. S. F.; GOMES, R. Pesquisa social: Teoria, método e criatividade. 24 ed. Petropolis: Vozes, 1994, p. 9-29.

TROURET J. C. Special issue on urban hazards and risk: Consequences of large eruptions and earth, Geo Jornal 1999.

VEYRET, Yvette Os Riscos: O Homem como agressor e vítima do meio Ambiente, Editora Contexto, São Paulo 2007.

Senado Federal do Brasil, texto TOMÈ SILVA, Carlos Henrique

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496289> (Visto dia 03 de outubro de 2012)

Construir Cidades Resilientes ONU <http://www.onu.org.br/como-construir-cidades-mais-resilientes-um-guia-para-gestores-publicos-locais/> (visto 30 de outubro de 2014)

Ministério da Integração Brasileira <http://www.integracao.gov.br/cidades-resilientes> (visto 3 de novembro de 2014).

APA

<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=142&sub2ref=726&sub3ref=727>

Agência Português do Ambiente. União Europeia

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/l28056\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28056_pt.htm)

Texto científico recebido em: 06/01/2015

Processo de Avaliação por Pares: (*Blind Review* - Análise do Texto Anônimo)

Publicado na Revista Vozes dos Vales - [www.ufvjm.edu.br/vozes](http://www.ufvjm.edu.br/vozes) em: 05/05/2015

Revista Científica Vozes dos Vales - UFVJM - Minas Gerais - Brasil

[www.ufvjm.edu.br/vozes](http://www.ufvjm.edu.br/vozes)

[www.facebook.com/revistavozesdosvales](https://www.facebook.com/revistavozesdosvales)

UFVJM: 120.2.095-2011 - QUALIS/CAPES - LATINDEX: 22524 - ISSN: 2238-6424

Periódico Científico Eletrônico divulgado nos programas brasileiros *Stricto Sensu*

(Mestrados e Doutorados) e em universidades de 38 países,

em diversas áreas do conhecimento.