

Deslocados ambientais e climáticos: uma perspectiva a partir da gestão dos espaços urbanos e da ideologia

Environmental and climate displaced people: a perspective from the management of urban spaces and ideology

Ailor Carlos Brandelli*

Carlos Alberto Lunelli**

Resumo: A adequada gestão das cidades é um pressuposto fundamental para que se possa enfrentar as consequências de eventos climáticos extremos que, dado o aquecimento global, tendem a tornarem-se mais frequentes. Exige-se uma atuação estatal mais efetiva, em especial no resgate dos deslocados ambientais e climáticos, na proteção de seus bens e na manutenção de direitos individuais e sociais. Os espaços urbanos precisam estar preparados para a ocorrência de eventos extremos. A tramitação do Projeto de Lei nº 1.594/2024, na Câmara dos Deputados, que institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC, estatuiu diretrizes para que o Poder Público promova a proteção dos atingidos pelos eventos climáticos que atualmente não se revela suficiente para garantir a tutela dos atingidos por tais eventos. É preciso aceitar que o componente ideológico, que determina o modo de produção do Direito, haverá de ser considerado sob pena de edição de diploma legal fadado à inefetividade.

Palavras-chave: deslocados ambientais; urbanismo; ideologia.

Abstract: Proper city management is a fundamental prerequisite for dealing with the consequences of extreme weather events which, given the global warming the planet is experiencing, are likely to become more frequent. More effective public action is required, especially in rescuing those people displaced by environment or climate events, protecting their property and maintaining individual and social

* Doutor e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (RS). Especialista em Direito Processual. Advogado. Endereço eletrônico: ailorbrandelli@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0006-5261>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3738383577191133>. Endereço eletrônico: ailorbrandelli@gmail.com.

** Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor titular da Universidade de Caxias do Sul, no Mestrado e Doutorado em Direito, ministrando as disciplinas Processo Ambiental e Jurisdição Ambiental e Novos Direitos. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4976-0719>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5927875935175887>. Endereço eletrônico: calunell@ucs.br.

Submissão: 04.10.2024. **Aceite:** 10.10.2024.

rights. Urban spaces need to be prepared for the occurrence of extreme events. The processing of Bill 1.594/2024 in the Chamber of Deputies, which establishes the National Policy for Environmentally and Climate Displaced People – PNDAC, setting out guidelines for public authorities to promote the protection of those affected by climate events is not enough to ensure protection for those affected by such events. It is vital to accept that the ideological component, which determines the way in which law is produced, must be taken into consideration, otherwise a piece of legislation is doomed to ineffectiveness.

Keywords: environmentally displaced; urbanism; ideology

Introdução

Os recentes eventos climáticos, que ocorreram no mês de maio de 2024, no estado do Rio Grande do Sul, revelaram a fragilidade da sociedade e dos entes estatais frente a esse novo cenário de desastres. O desastre climático deixou milhares de pessoas desabrigadas, destruiu estruturas viárias e urbanas, comprometendo significativamente a economia.

Nesse cenário, a atenção volta-se para a gestão das cidades, que se formaram a partir do êxodo rural, sem planejamento e sem os necessários cuidados, capazes de minimizar os efeitos adversos do clima.

Como uma das medidas de enfrentamento da situação, foi protocolado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.594/2024, que institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC, estabelecendo diretrizes para atuação do Poder Público diante de situações da espécie³. O projeto de lei tramita em regime de urgência, definindo os vitimados e trazendo diretrizes gerais e garantias de direitos.

Assim, objetiva-se perceber que a gestão dos espaços urbanos haverá de realizar-se de modo que se considere a dimensão ambiental. Propõe-se ainda a discussão das políticas de gestão das cidades e de saneamento, além do tratamento dado aos deslocados ambientais, assim definidos aqueles que se encontram afastados de suas moradas habituais, por força dos eventos climáticos. Desse modo, pela metodologia da análise hermenêutica, pretende-se analisar o projeto de lei frente à gestão dos espaços urbanos, considerando a dimensão ideológica, indissociável da ciência jurídica.

Somente a partir da percepção do caráter ideológico que permeia o Direito é que se poderá intervir de forma eficaz na questão que trata dos deslocados ambien-

³ HILTON, Erika *et al.* PL 1594/2024. Institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC, estabelecendo seus direitos e fornecendo diretrizes para que o Poder Público promova sua proteção. Câmara dos Deputados: Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2431186>. Acesso em: 31 maio, 2024.

tais e climáticos, evitando que o texto legal que se pretende inaugurar torne-se um diploma inócuo, incapaz de realizar a efetivação dos direitos fundamentais.

Gestão das cidades e eventos climáticos extremos: um novo desafio à sociedade contemporânea

A gestão dos espaços urbanos sempre foi desafiadora para própria sociedade, muito embora tal afirmação possa aparentar certa incoerência. É que a organização de tais espaços, no caso brasileiro, em geral não é precedida pelo necessário planejamento, capaz de garantir a ocupação urbana de modo organizado e seguro, que permitam o exercício da sadia qualidade de vida, em plenitude. Em vez disso, os espaços urbanos crescem de forma desordenada, através de um processo de exclusão. A própria distribuição e organização dos espaços urbanos premia a condição financeira e social em detrimento da sustentabilidade. As periferias das cidades tradicionalmente abrigam o proletariado, em sua maioria oriunda do processo de urbanização centrado no êxodo rural.

É fato que a imensa maioria das cidades brasileiras cresceu e desenvolveu-se sem um adequado planejamento urbano. O próprio modo de compreender-se a cidade seguiu parâmetros históricos e similares, como bem percebe Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

As cidades do Brasil [...] foram construídas a partir do século XVI em face da enorme extensão da costa e da necessidade de nela estabelecer, para sua defesa, os primeiros núcleos de povoamento e principalmente diante dos objetivos de Portugal, que “antes cuidava de explorar que colonizar. [...] De qualquer maneira é importante registrar que as novas cidades seguiram um modelo uniforme: via de regra um tabuleiro de linhas retilíneas que definiam uma série de quarteirões iguais, quase sempre quadrados. No centro da cidade, suprimiam-se ou reduziam-se alguns quarteirões, conseguindo-se uma praça sobre a qual eram construídos edifícios importantes, a saber, a igreja, o paço municipal, as casas dos mercadores e dos colonos mais ricos (Fiorillo, 2009, p. 1-2).

Quando se analisa o contexto da urbanização, desde a Revolução Industrial até as diretrizes da Constituição Federal de 1988, consolidadas no Estatuto da Cidade, constatam-se inúmeras dificuldades decorrentes do modelo econômico e social, que impõem a necessidade de fomentar instrumentos para diminuir a própria exclusão social que se percebe no crescimento e desenvolvimento das cidades.

Segundo Fábio Scopel Vanin, ao tratar do Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade, aponta que:

Os temas urbanísticos no Direito podem ser observados sobre diferentes perspectivas, fator constatado na ausência de uma identidade absoluta entre o direito

legislado e o direito julgado. Desta forma, ainda que em um mesmo texto jurídico, diferentes unidades podem ser identificadas, especialmente o Direito Urbanístico, a Política Urbana e o Direito à Cidade (Vanin, 2023, p. 12).

Prossegue o autor concluindo que, nas relações entre Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade, “sempre existirá uma retroalimentação permanente entre as três, o que resulta em constante modificação de seus conteúdos, nos mais diferentes sentidos” (2023, p. 23).

As cidades consolidam o exercício da propriedade privada e impõem a convivência humana. O mundo contemporâneo é o mundo das cidades, “a cidade é a nova casa do homem, lugar de civilidade e meio de defesa do interesse comum do cidadão” (Rech; Rech, 2016, p. 23). As diferenças sociais e econômicas acabaram norteando o desenvolvimento e a organização dos territórios urbanos, nem sempre garantindo as condições mínimas de dignidade para todos os seus habitantes, exigindo a necessária intervenção do Estado. A organização urbana, em geral, produz a exclusão dos cidadãos, impondo aos mais pobres e desfavorecidos a ocupação das áreas afastadas dos centros urbanos, num processo verdadeiramente excludente.

A partir da Revolução Industrial, os efeitos dessa exclusão foram mais significativos, porque se demandou mão de obra nas cidades, a partir de um êxodo rural sem precedentes. A dinâmica dessa industrialização, que gestou a urbanização no Brasil, produziu cidades insustentáveis, com deficiências no saneamento básico, mobilidade urbana e qualidade de vida. Agora, nestes tempos de mudanças climáticas, outros problemas, severos e graves, se fazem sentir, como aqueles decorrentes dos eventos climáticos extremos.

A preocupação da sociedade com a proteção ambiental e, em especial, também do ambiente urbano, foi afirmada no texto constitucional pátrio e nas diversas normas infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade. Essa normatização também parte da percepção da finitude dos recursos naturais, muito sentida nos centros urbanos, exigindo ações destinadas à garantia da plenitude do bem ambiental como pressuposto para a manutenção da vida.

O evento climático que ocorreu no Rio Grande do Sul evidenciou a gravidade da situação, demonstrando que o regramento existente não é suficiente para garantir ações eficazes diante de situações similares.

Em outras palavras, esses eventos demonstram que o reconhecimento dos direitos fundamentais e sociais são apenas o início de um exaustivo trabalho de proteção e garantia do bem ambiental. Porém, também servem para demonstrar que, sem a intervenção estatal e sem a regulação jurídica, não há solução capaz

de garantir a gestão democrática das cidades, que modele território, ocupação e acesso de forma digna. Para Blank e Lobato:

O Direito não apenas deve intervir para evitar que se incrementem atividades que contribuam para as mudanças climáticas, como também prevenir as ações necessárias para que a sociedade se adapte às mudanças que irão ocorrer. Significa dizer: hoje, mais do que nunca, o Direito deve corrigir as condutas, bem como prevenir os efeitos e transformações que essas condutas não corrigidas tenham provocado ao planeta e à humanidade. A humanidade está diante da necessidade de que o Direito regule o risco e previna os possíveis efeitos que dele possam derivar-se (2013, p. 146).

Enfim, perceber esses novos desafios que se apresentam ao Estado e à sociedade como um todo, decorrentes dos eventos climáticos extremos que se fazem sentir em intensidades cada vez maiores por força do aquecimento global e, a partir disso, planejar e preparar a cidade para o enfrentamento da nova realidade, constitui fator decisivo para garantir a proteção do bem ambiental e a sadia qualidade de vida.

O Projeto de Lei que Institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos

Tratar de estabelecer a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC implica muito mais do que pensar medidas de desenvolvimento e execução de projetos em benefício da população afetada por eventos ambientais e extremos climáticos. A organização e gestão dos espaços urbanos precisa estar orientada no sentido de atuação preventiva, inclusive do reconhecimento do papel do próprio Direito Ambiental, que exige resultados efetivos, como bem assinala Michel Prieur:

O Direito Ambiental é, por natureza, um direito engajado, que age na luta contra as poluições e a perda da biodiversidade. É um direito que se define segundo um critério finalista, pois se dirige ao meio ambiente: implica uma obrigação de resultado, qual seja, a melhoria constante do estado do ambiente (2012, p. 48).

O evento climático que ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul, quer seja pela extensão territorial, pelo número de pessoas atingidas, pelas consequências econômicas ou também pela duração de seus efeitos, demonstra que as políticas públicas, no trato da questão, precisam considerar o modo de organização dos espaços urbanos, orientada pela garantia dos direitos sociais, a partir de ações inclusivas.

Organizar e delimitar espaços urbanos pressupõe que outros instrumentos sejam diretos ou indiretamente disponibilizados à sociedade, como aqueles necessários ao abastecimento de água e destinação do esgotamento sanitário, o que contempla também mecanismos de drenagem urbana e de águas pluviais, em consonância com as diretrizes do marco Legal do Saneamento Básico e que, a partir do evento que ocorreu no Rio Grande do Sul, demonstram-se aspectos especialmente frágeis. Além disso, ações básicas como a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos, antes, durante e após os eventos climáticos demonstram que, embora vigente a Política Nacional dos Resíduos Sólidos há mais de década, num momento de crise como este, não se tem a destinação desses resíduos, o que transforma os espaços urbanos num cenário típico de territórios pós-guerras.

A preocupação com os eventos climáticos extremos exige engajamento do Estado, da sociedade civil e seus diferentes setores, da classe empresária e de todo cidadão, dada a influência que esses eventos têm em todos os setores. Aloísio Zimmer entende que também as catástrofes ambientais são elementos causadores de possíveis crises financeiras:

[...] o mercado financeiro tem considerado como parte das suas projeções e dos seus cálculos de riscos não apenas a agenda climática e da sustentabilidade, mas também as questões associadas ao combate da desigualdade (2024, p. 63).

Prossegue o autor afirmando que essa preocupação do mercado financeiro sinaliza o reconhecimento de que os resultados ambientais da poluição são distribuídos entre todos e, como tal:

[...] mostra-se prioritária e essencial a universalização do acesso à água e aos serviços de esgotamento sanitário, da limpeza urbana, do manejo correto de resíduos sólidos, da drenagem urbana e do manejo das águas pluviais (2024, p. 64).

Muito além da Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC, está-se diante de uma nova correlação de forças, que precisa mobilizar recursos humanos, financeiros e decisões políticas compartilhadas, no sentido de organizar de forma efetiva as cidades, em tratativas de ocupação urbana e saneamento geridas por equipes multidisciplinares, preparadas para o enfrentamento desse novo modelo climático, que agora se materializa e que demanda um plano de gestão voltado também para o enfrentamento climático, que não se resume a enchentes e alagamentos, podendo alcançar longos períodos de estiagem, epidemias, novas doenças e de outros desdobramentos, decorrentes dos efeitos do aquecimento global.

O ordenamento jurídico pátrio já dispõe da Lei Federal nº 12.187/2009, que trata da Política Nacional sobre Mudança do Clima, tendo em seus propósitos gerais a perspectiva de definir e implementar possíveis medidas para promover a adaptação à mudança do clima das comunidades locais, dos municípios, dos estados, regiões e de setores econômicos e sociais, principalmente aqueles envolvidos e vulneráveis aos efeitos adversos decorrentes dos eventos ambientais ou climáticos. Agora, o Projeto de Lei nº 1.594/2024 traz definições dos atores e instrumentos envolvidos na Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos, definindo os atingidos pelos eventos climáticos como aqueles migrantes forçados, deslocados de sua morada habitual por força de eventos decorrentes das mudanças climáticas⁴.

O Projeto também prevê o direito à resposta humanitária, que consiste, em linhas gerais, na obrigação dos entes estatais na garantia de atenção integral, recuperação e reparação aos indivíduos e comunidades afetados ou deslocados por eventos ambientais ou extremos climáticos, dispondo sobre o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social, à moradia e ao acesso à justiça.

Ainda, contempla alteração na Consolidação das Leis do Trabalho, vedando descontos salariais pelo não comparecimento ao trabalho, quando o domicílio do trabalhador for atingido por evento ambiental ou climático extremo e ainda, garantindo estabilidade no emprego, pelo prazo de dois anos, salvo a ocorrência de falta grave ou circunstância de força maior.

Enfim, a proposta legislativa contempla o reconhecimento da situação dos deslocados ambientais, por força das mudanças climáticas, na busca de benefícios para toda a coletividade, seja de natureza preventiva ou corretiva. É evidente a necessidade do despertar de uma consciência ambiental a ser disseminada em toda a sociedade e que, para realizar-se, dependerá de outros pilares, como a educação, a efetiva fiscalização e o aprimoramento dos modelos de produção sustentável.

Dos entes estatais, esperam-se decisões políticas voltadas ao esforço integrado entre as comunidades de todas as classes sociais, na construção do bem-estar social, focadas em ações preventivas e reparadoras que assegurem a manutenção do ambiente. Por isso que os mandatos políticos deverão atentar para essa continuidade, sem esquecer-se dos erros e dos aprendizados do passado, diminuindo as diferenças econômicas, promovendo a constante defesa dos bens jurídicos

⁴ “I – deslocados ambientais ou climáticos: são migrantes forçados, nacionalmente ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade, deslocados de sua morada habitual por motivos de estresse ambiental ou por consequência de eventos decorrentes das mudanças climáticas, de início rápido ou de início lento, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos”.(Brasil, Câmara dos Deputados, 2024).

afirmados na esfera constitucional, inserindo os deslocados ambientais e climáticos nos programas de tutela do bem ambiental, criando uma interconexão entre a defesa da sociedade, o desenvolvimento e o respeito ao direito individual. Sobre a compreensão histórica, ensina Ovídio Araújo Baptista da Silva:

Talvez seja adequado dizer que as grandes transformações, que nos permitem, de uma longa distância, distinguir um período histórico de outro, acontecem mais pela forma como os homens passam, através de um processo lento e imperceptível, a compreender o acervo cultural acumulado pelas épocas precedentes, mais do que pela descoberta de materiais novos e até mesmo de circunstâncias desconhecidas. Este ponto é fundamental para a compreensão histórica (2004, p. 59).

Os investidores devem seguir propósitos ambientais que justifiquem a existência e a própria manutenção de seus empreendimentos, porque pensar em investimentos escorados em lacunas de normas ambientais implicará em uma conduta não mais aceita pela sociedade. Não se pode permitir o crescimento econômico lastreado na degradação ambiental, que atinge a todos indistintamente. O ar que se respira é o mesmo para todos e a água que alaga as cidades também é. As crises ambientais movem legiões de refugiados, esvaziam povoados, fecham estabelecimentos comerciais e inviabilizam a manutenção de valores mínimos da sociedade.

O desafio que se apresenta ao indivíduo, à sociedade e ao Estado implica afastar-se da ideia da busca da certeza, impregnada no Direito, aceitando a probabilidade e a razoabilidade, como informadoras da ciência, constatado o dinamismo da questão ambiental. Não há mais espaço para a afirmação de que “juridicamente, a vontade concreta da lei é aquilo que o juiz afirma ser a vontade concreta da lei” (Chiovenda, 2000, p. 46) já que tudo parte da interpretação, da hermenêutica sistemática e da construção de definições multidisciplinares pela sociedade. Nesse contexto está inserido também o operador do direito.

O Direito passa então a incorporar outros valores, que são plurais, multifacetados, adotando uma nova posição jurídica e exigindo, como causa-efeito, que o Estado celebre com seus cidadãos, um pacto de proteção a todas as formas de vida, tendo como a premissa principal a manutenção da própria existência. O próprio Bobbio considera que:

O campo dos direitos sociais, finalmente está em contínuo movimento: assim como as demandas de proteção social nasceram com a revolução industrial, é provável que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas, que hoje não somos capazes nem de prever (2004, p. 34).

Portanto, compreende-se que a garantia geral de direitos trazido pelo projeto de lei em debate, elencando a resposta humanitária, direito à saúde, à educação, ao trabalho, assistência social, moradia, dentre outros, poderá esbarrar na práxis que se verifica na organização dos espaços urbanos, nas decisões administrativas que insistem em fomentar o crescimento desenfreado, nem sempre voltadas a garantir a vida para as gerações presentes e futuras.

Certo é que as novas diretrizes deverão estar afinadas às disposições legais existentes, especialmente aquelas que regulam os espaços urbanos, como o Estatuto da Cidade, sob pena de estabelecerem-se disposições conflitantes ou, no mínimo, que resem frustradas, sem aplicação efetiva.

A dinâmica da vida, em seus múltiplos desdobramentos, não é certa e nem previsível, assim como vão se revelando os eventos climáticos que passam a fazer parte do convívio social. E uma ciência que se propõe a resolver tais demandas, haverá de aceitar a multidisciplinaridade, a probabilidade e a razoabilidade, desgarrando-se dos modelos existentes e trazendo, ao final, uma nova perspectiva aos deslocados ambientais ou climáticos. O papel do indivíduo está em reconhecer a gravidade do atual momento ambiental e compreender seu papel na sociedade sob a ótica da sustentabilidade, condição essa que o coloca não apenas na condição de legitimado, mas principalmente de compromissado a buscar elementos pessoais e sociais além daqueles modelos consolidados, ideologicamente permeados de influências capitalistas e antropocêntricas que não mais se sustentam na atual condição.

O papel da ideologia na produção do Direito

O componente ideológico, inerente à produção do Direito, é fator que não pode ser esquecido e a novel proposta legislativa também não escapa dessa dimensão, porque a ideologia conduz a produção do Direito ainda na atividade legislativa, expressa naquele momento temporal e espacial. A produção legislativa é portadora do conjunto das ideias que, em sua atualidade, se fazem presentes e determinam o texto legal⁵. A obra do jurista é, antes de tudo, obra presa ao seu tempo e espaço e que se perderá, com maior ou menor intensidade, ao longo da história.

O componente ideológico pode ser percebido na atividade do jurista que, dada a dimensão própria da ideologia, muitas vezes sequer percebe que essa produção

⁵ Como refere Giuliano Crifò, “E’ vero anzitutto che il giurista è uno scienziato legato all’attualità, e se è così, può anche meglio spiegarsi il fatto, pur esso incontestabile anche nelle dimensioni in cui accade, che le opere del giurista sono scarsamente conosciute fuori del campo, materiale, linguistico etc., del suo operare nel suo proprio tempo e che comunque ben presto vengono dimenticate”, *in: A proposito del “giurista come scienziato”*. *in: “Diritto pubblico”* 1/2005. Milano: Giuffrè. p. 144.

da ciência jurídica se dá nessa construção. A questão faz lembrar das palavras de Lumia, quando diz que “l’ideologia può definirsi come un sistema di idee, di opinioni e di credenze, condivise dai membre di una colletività, relative a certi fini che possiamo chiamare ‘ultimi’, non perchè siano necessariamente pensati come definitivi ed assoluti, ma perchè non si pongono in relazione di mezzo a fine rispetto a fini ulteriori” (1973, p. 115).

E quando se pensa, por exemplo, na proteção do bem ambiental, é fácil perceber o conjunto de ideias que se formaram na comunidade mundial, nas últimas décadas, acerca da necessidade de proteção desse bem, determinaram intensa produção legislativa dirigida no sentido de realizar essa proteção no ordenamento jurídico. Assim, também agora, com a proposição acerca dos deslocados ambientais e climáticos.

Na tutela ambiental, primeiro foram os tratados internacionais, dirigidos nesse sentido. Depois, a incorporação pelos diferentes ordenamentos, ainda que em tempos e intensidades diferentes. Vieram as afirmações nos textos constitucionais e a consagração do direito fundamental ao ambiente sadio e equilibrado. Essa produção legislativa foi, certamente, muito positiva, porque permitiu uma evolução na proteção do bem ambiental que, inegavelmente, determinou e determina, ao indivíduo do tempo atual, ações muito diferentes daquelas adotadas há algumas décadas em relação ao ambiente.

No entanto, é inegável que a proteção legal do bem ambiental situa-se, ainda, num plano teórico e abstrato, que é o plano da produção legislativa, inclusive constitucional. O simples reconhecimento do direito fundamental ao ambiente, ainda que sustentado por intensa legislação infraconstitucional, é evidentemente insuficiente para produzir a sua efetiva proteção. E, aqui, a legislação apresenta-se como um elemento de produção de tranquilidade social, na medida em que também produz a falsa ideia de que exista a efetiva proteção do bem ambiental. Nesse raciocínio, Luis Alberto Warat percebe o papel das ciências jurídicas, atribuindo-lhes a característica de “um conjunto de técnicas de ‘fazer crer’ com as quais se consegue produzir a linguagem oficial do direito que se integra com significados tranquilizadores, representações que têm como efeito impedir uma ampla reflexão sobre nossa experiência sócio-política [...] Nesse sentido, a linguagem oficial do direito determina uma multiplicidade de efeitos dissimuladores” (1996, p. 57).

Não há como negar essa cruel constatação, que é justamente a dissimulação que se produz acerca da proteção do ambiente. A inserção constitucional e a edição de textos legais específicos produzem a falsa ideia de que nesse ordenamento efetivamente exista a proteção do bem ambiental. Há que se atentar no mesmo

sentido, em relação à proposta legislativa que trata da proteção aos deslocados ambientais e climáticos.

A edição de lei, assim, não é garantia de efetividade. Uma vez editada, a norma haverá de ser aplicada pelo administrador, realizando efetivamente as políticas públicas previstas. Essa atividade, realizadora das políticas públicas, também não dispensa a compreensão hermenêutica que, afinal, é produzida num contexto indiscutivelmente ideológico.

Então, mais uma vez, a proteção ambiental depende da compreensão e interpretação que se dará ao texto legal. A atividade legislativa, na produção do Direito, é atividade que sempre depende da aplicação que lhe será dada. Como diz Larenz, o legislador é, por um lado, o criador da lei – não uma simples “abreviatura” com que se designassem os “interesses casuais”, ou uma mera “personificação” –, e está vinculado a conexões de sentido que lhe são dadas, bem como à sua concreta situação histórica; mas a lei, como parte que é da ordem jurídica, participa do seu sentido global e do seu desenvolvimento na História e, além disso, o seu significado é também determinado pelo modo como a compreendem aqueles a quem está confiada a respectiva “aplicação” (1997, p. 159).

Então, quando se pensa na proteção do bem ambiental, não se revela suficiente a proteção legal, é preciso também que o administrador esteja inclinado a realizar essas políticas, pena de tornarem-se previsões inócuas.

A atividade de aplicação da lei é inegavelmente ideológica. E, retornando ao pensamento de Warat, que afirma “[...] a ideologia pode ser também considerada como uma dimensão pragmática da linguagem. A ideologia não só se encontra presente no discurso natural, como também constitui um sistema de evocações contextuais surgidas no uso pragmático do discurso científico” (1996, p. 69) é fácil perceber que tanto a produção da lei, quanto sua aplicação, são indissociáveis desse elemento.

A propósito, Siracusano reconhece que, num círculo hermenêutico, sequer é possível estabelecer quem vem primeiro, se o intérprete que interpreta ou o texto a ser interpretado⁶. A atividade interpretativa encontra limites, trazidos pelo próprio texto legal – estão aí as violações *literais* dos textos legais – bem como aqueles que são o produto do prévio reconhecimento dessa natureza e que se constroem

⁶ Assim, o autor afirma: “L’intima connessione propria della potenza e dell’atto si rinsalda nel circolo ermeneutico tanto che diventa impossibile stabilire cos’è che venga prima, se l’interprete che interpreta o il testo che ha da essere interpretato. Il fatto che l’interprete, con la sua ‘precomprensione’, ponga al testo una domanda latrice di senso non esclude, anzi implica, che un testo gli preesista”. in SIRACUSANO, Paolo. *Ruolo creativo del giudice e principio di legalità nella responsabilità civile da illegittimo esercizio del potere discrezionale*. in “Diritto Pubblico” 2/2003. Milano: Giuffrè, p. 544.

justamente com o propósito de impor, tanto quanto possível, limites à atividade interpretativa.

Assim, a interpretação de um texto legal haverá de realizar-se em consonância com os princípios orientativos, afirmados no próprio ordenamento e, porque não dizer, em consonância com a Constituição desse ordenamento. É assim que Rescigno afirma que essa interpretação, constitucionalmente orientada, haverá de seguir o critério, óbvio e onipresente no próprio ordenamento⁷.

É certo que – como o próprio autor reconhece – essa interpretação constitucionalmente orientada tem os seus limites, limites que decorrem da própria expressão da linguagem que, afinal, é o instrumento de consecução do Direito, feito essencialmente de palavras. As diferentes palavras – e os seus diferentes sentidos – produzem também os diferentes efeitos no Direito⁸, nos seus diferentes momentos, com a vagueza própria das palavras.

Essa dimensão, própria do Direito, demonstra que a produção do Direito passa por diferentes momentos, todos eles permeados pela ideologia. E, ainda que se possam estabelecer as linhas diretivas de um ordenamento, que o seja através da afirmação constitucional de um direito, ainda assim a sua aplicação não escapa dos enlaces da compreensão e da interpretação, decorrentes naturais do processo linguístico. É por isso que apenas a edição de leis protetivas não será suficiente para a proteção dos deslocados ambientais e climáticos.

Considerações Finais

A gestão dos espaços urbanos é um dos maiores desafios da administração pública nas cidades modernas, sendo necessária a conciliação de diferentes inte-

⁷ RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *Comunicare, comprendere, interpretare nel diritto*. in “Diritto pubblico” 3/2009. Milano: Giuffrè. p. 691: “Che una legge, come qualsiasi altra disposizione, debba essere *interpretata* alla luce dell’intera Costituzione, e cioè seguendo il criterio ovvio e onnipresente della interpretazione sistematica, per cui ogni singola frase o proposizione va intesa collegandola con tutte le altre pertinenti, è ovvio, e qualunque operatore ha il dovere di ragionare secondo questo criterio. In questo senso la interpretazione costituzionalmente orientata è espressione altisonante e inutile per ribadire un principio generale mai messo in discussione (e del resto impossibile da mettere in discussione: come si può comprendere un qualsiasi testo fuori del suo contesto?)”.

⁸ RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *Comunicare, comprendere, interpretare nel diritto*. in “Diritto pubblico” 3/2009. Milano: Giuffrè. p. 712: “In primo luogo, se il diritto è fatto essenzialmente di parole, non tutte le parole hanno lo stesso rango: vi sono le parole del testo costituzionale, quelle del testo di legge formale, quelle del regolamento governativo, quelle del contratto, quelle della sentenza, quelle del giurista, e così via. In secondo luogo il tempo scorre: vi sono parole dette ieri oggi non più attuali (la legge, ad esempio, è stata abrogata), parole dette ieri ancora attuali, parole dette oggi che guardano al futuro, parole non definite che ieri significavano cose non del tutto coincidenti col significato attuale (ad esempio, buon costume)”.

resses e a percepção e compreensão acerca do modo de formação das cidades. É preciso garantir espaços de convivência, numa dimensão inclusiva, que privilegie a cidade para todos.

A formação das cidades brasileiras, que historicamente não foi planejada, produz efeitos facilmente perceptíveis na atualidade e, diante dos eventos extremos, que fazem maiores as já evidentes dificuldades existentes, exigem-se ações rápidas e, mais do que isso, planejamento de soluções que permitam à coletividade a superação das adversidades que se apresentam.

O Projeto de Lei nº 1.594/2024, que institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC, estabelecendo direitos e fornecendo diretrizes para que o Poder Público promova a proteção dos deslocados, inicia a sua tramitação legislativa e apresenta-se aquém do que se espera a título de diretrizes, para que os entes estatais promovam a proteção dos direitos individuais e sociais já reconhecidos pela Carta Constitucional e pelas demais normas infraconstitucionais.

Antes mesmo das diretrizes propostas, está a necessária gestão das cidades, quer seja aquelas atingidas pelos eventos climáticos extremos, como aquelas aos quais a atividade estatal preventiva terá possivelmente tempo de promover o ajuste, evitando-se ou minimizando possíveis deslocamentos climáticos ocasionados pela evacuação forçada de indivíduos e de comunidades.

O projeto de lei, ainda que adunado à garantia de direitos já consolidados no ordenamento – mas que não se efetivam por dimensões ideológicas, mas também por deficiências orçamentárias, pela incapacidade do Estado de gerir adequadamente as cidades – não será suficiente, por si só, para traduzir a necessária atuação estatal em relação aos deslocados ambientais.

É preciso compreender que a gestão das cidades também depende da vontade do administrador, que a interpretação das leis é atividade ideológica e que a supremacia da proteção do ambiente depende da efetivação da função social da propriedade, de uma adequada gestão de investimentos e, principalmente, da efetivação de políticas públicas que atuem nas cidades de forma preventiva e corretiva, inclusive em relação aos eventos climáticos extremos.

Referências

ALPA, Guido. *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*. Napoli: Editoriale scientifica, 2006.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

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

BLANK, Dionis Mauri Penning; LOBATO, Anderson Orestes Cavalvante. A necessária regulação jurídica dos efeitos das mudanças climáticas. *Revista JURIS – Universidade Federal do Rio Grande*, Rio Grande, v. 20, p. 139-153, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1594, de 07 de maio de 2024*. Institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC, estabelecendo seus direitos e fornecendo diretrizes para que o Poder Público promova sua proteção. Brasília, DF: 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2431186>. Acesso em: 01 jun. 2024.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Campinas: Bookseller, 2000.

CRIFÒ, Giuliano. A proposito del “giurista come scienziato”. *“Diritto pubblico” 1/2005*. Milano: Giuffrè. p. 143-146.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Natureza jurídica da favela no direito ambiental brasileiro e sua tutela vinculada ao meio ambiente artificial. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (orgs). *Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica*. p. 1-23. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

LUMIA, Giuseppe. *Lineamenti di Teoria e Ideologia del Diritto*. Milano: Giuffrè. 1973.

LUNELLI, Carlos Alberto (org). *Direito, Ambiente e Políticas Públicas*. Curitiba: Juruá. 2010.

PRIEUR, Michel. *Princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Trad. de José A. Tietzmann e Silva. Brasília: Senado Federal, 2012.

RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Comunicare, comprendere, interpretare nel diritto. *“Diritto pubblico” 3/2009*. Milano: Giuffrè, 2009.

SIRACUSANO, Paolo. Ruolo creativo del giudice e principio di legalità nella responsabilità civile da illegittimo esercizio del potere discrezionale. *“Diritto Pubblico” 2/2003*. Milano: Giuffrè, 2003.

VANIN, Fábio Scopel. Direito Urbanístico, Direito à cidade e Política Urbana: Novas Perspectivas. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 13, n. 1, out. 2023. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11426>. Acesso em: 31 maio, 2024.

VIOLA, Francesco. Come la natura diventa norma. *“Diritto pubblico” 1/2011*: Milano: Giuffrè. p. 147-168, 2011

WARAT, Luis Alberto. O Monastério dos Sábios: o Sentido Comum Teórico dos Juristas. In: , Luis Alberto. *Introdução Geral ao Direito II*. Porto Alegre: Fabris, 1996.

ZIMMER, Aloísio. *Direito do Saneamento: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana*. 2. ed. Porto Alegre: Instituto Puras, 2024.