COMUNICAÇÃO

As normas jurídicas e a poluição ambiental nos centros urbanos: o zoneamento ambiental urbano como instrumento garantidor de direitos humanos fundamentais na cidade de Betim, MG

The legal standards and environmental pollution in urban centers: the urban environmental zoning as guarantor instrument of fundamental human rights in the city of BETIM, MG

Henrique Rosmaninho Alves¹

¹ Escola Superior Dom Hélder Câmara. Rua Álvares Maciel, 628, Santa Efigênia, Belo Horizonte, Minas Gerais. CEP30.150-250, rickrosmanno@hotmail.com

Keywords: urban environmental zoning; fundamental human rights; environmental pollution.

Palavras-chave: zoneamento ambiental urbano; direitos humanos fundamentais; poluição ambiental.

O presente estudo foi realizado para o Programa de Bolsas de Iniciação Científica da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais. O tema problema que inspirou a investigação foi a eficácia do instituto do zoneamento urbano como mecanismo de promoção dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Município de Betim. Para responder o problema teve-se como objetivo principal analisar a capacidade do zoneamento urbano de impedir a proximidade entre as áreas residências e industriais, a fim de verificar o tempo de exposição e a proximidade da população com a poluição emanada dos processos produtivos industriais. Como objetivos específicos propôs-se catalogar toda a história normativa do zoneamento urbano de Betim; identificar todas as normas em vigor que regem o instituto; identificar sua origem e natureza jurídica; averiguar a eficácia interna e externa das normas em vigor e averiguar a existência de residências localizadas próximas a indústrias. Arguiu-se como hipótese que o zoneamento urbano vigente é um instrumento eficaz no combate à convivência da população com a poluição e conseqüentemente uma ferramenta hábil para a concretização

de direitos humanos fundamentais, em razão do estabelecimento de zonas exclusivamente industriais e de distritos industriais que minimizam o convívio com a poluição industrial. A crescente expansão de problemas ambientais no meio urbano decorrentes da proximidade entre população e indústria no Brasil, como o aumento de doenças respiratórias, alergias, problemas oftalmológicos, e a ainda recente tentativa de tutela do ambiente urbano realizada pela Constituição da República e pelo Estatuto das Cidades ofertou a relevância necessária a tornar apta a investigação proposta. A proliferação de problemas urbanos nas últimas décadas é atribuída pelo geógrafo Milton Santos aos processos de urbanização e industrialização ocorridos no país ao longo do século XX. Dentre os efeitos desses processos sócio-históricos encontra-se a vulnerabilização ambiental da população de baixa renda, que à época de sua migração para as cidades, ocupou áreas próximas a indústrias, a fim de facilitar o acesso ao trabalho, o que culminou na proximidade e conseqüente exposição à poluição industrial. Nesse contexto de expansão urbana e proximidade de residências e indústrias, surgiu no direito norte americano o instituto do zoneamento urbano, com o objetivo de evitar a proximidade de usos incompatíveis. O instituto do zoneamento urbano foi incorporado pelo direito ambiental-urbanístico brasileiro, mantendo seu objetivo de evitar a coexistência de usos incompatíveis como os residenciais e industriais, vislumbrando promover os direitos fundamentais atingidos por tal proximidade, como o direito à saúde, por exemplo. A fim de verificar a eficácia do referido instituto no Município de Betim, utilizou-se como marco teórico a teoria dos direitos fundamentais defendida por Ingo Wolfgang Sarlet, as abordagens de Toshio Mukai e Paulo de Bessa Antunes concernentes ao zoneamento urbano e ambiental, as normas nacionais e locais referentes ao zoneamento ambiental urbano e os dados ofertados pelas Secretarias Municipais de Meio Ambiente, Política Urbana e Defesa Civil de Betim. A vertente metodológica empregada na execução do estudo foi a jurídico-sociológica para averiguar a eficácia das normas regulamentadoras do zoneamento urbano no combate à convivência da população com a poluição ambiental e na promoção de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. O raciocínio aplicado na análise das fontes utilizadas foi o dedutivo, que analisou inicialmente aspectos legais, conceituais e históricos do instituto do zoneamento urbano, para posteriormente identificar o conteúdo dos direitos humanos fundamentais, pela perspectiva de Ingo Wolfgang Sarlet. De posse de tais conhecimentos analisou-se o atual cenário do território urbano de Betim, no que tange à distribuição dos usos disponíveis e procedeu-se ao estudo de caso concreto, o que permitiu verificar se no plano fático, as normas existentes lograram proporcionar à população um meio ambiente salubre. Há que se ressaltar a utilização de pesquisa bibliográfica de cunho doutrinário,

a investigação jurídico-histórica do zoneamento urbano em Betim, por meio da análise na Câmara Municipal de todas as normas referentes ao ordenamento urbano já aprovadas, e de pesquisa de campo. A referida pesquisa de campo destinou-se à identificação das áreas sujeitas a risco geológico; das localidades onde ocorre coexistência de usos residencial e industrial. O estudo do caso referiu-se à interdição do Parque Municipal David Gonçalves Lara, motivada pela poluição sonora resultante dos grandes eventos nele realizados. Para o estudo de caso do Parque de Exposições foram utilizados os dados obtidos pelo Departamento de Ciências Biológicas da Puc/Betim em pesquisa realizada durante o ano de 2012, intitulada “Poluição sonora durante eventos festivos em Betim”. Os resultados da presente investigação foram relatados em cinco capítulos destinados a demonstrar em ordem cronológica a relação de causalidade com a resolução do problema proposto. Inicialmente foram abordados os processos de industrialização e urbanização no exterior e no Brasil, para demonstrar a origem dos problemas ambientais urbanos. O segundo capítulo destinou-se à exposição dos aspectos legais e conceituais do instituto jurídico do zoneamento, no qual foi defendida a utilização da nomenclatura zoneamento ambiental urbano, em razão da interferência dos aspectos naturais do meio ambiente no território urbano e da proximidade conceitual e legal do zoneamento citado pela legislação urbanística e pela legislação ambiental. Neste capítulo versou-se também sobre a natureza jurídica - origem e atual arcabouço regulamentador do instituto do zoneamento ambiental urbano. No terceiro capítulo, a cidade de Betim foi referida em suas características históricas, seu processo de expansão econômica, o modo como transcorreu a ocupação urbana, para enfim descrever o atual cenário, com relação à população, características do território urbano, tipo predominante de atividade econômica, entre outros. Ainda no terceiro capítulo fez-se a investigação histórica das normas municipais regulamentadoras do zoneamento ambiental urbano, elencando-as em ordem cronológica e citando as mudanças que as mesmas foram provocando no ordenamento jurídico-urbanístico municipal. Após a apresentação histórica das normas, detalharam-se as normas vigentes demonstrando os seus principais aspectos, a fim de demonstrar sua capacidade interna de produzir os resultados almejados pelo legislador. Por fim, foram explicitados os dados da estrutura administrativa municipal disponível para a tutela do meio ambiente urbano, obtidos por meio de pesquisa nos órgãos municipais de meio ambiente, defesa civil e planejamento urbano. A estrutura administrativa caracteriza-se por sua notória insuficiência, principalmente em razão da carência de recurso humano, embora haja também ausência de equipamentos e processos de elaboração de dados para ampliar o conhecimento dos problemas ambientais e urbanos municipais. O Instituto de Pesquisa e Política Urbana conta

com apenas um fiscal de obras para proceder à fiscalização de um território de 376 km² onde vivem aproximadamente 426 mil pessoas. Na Secretaria Municipal de Meio Ambiente os 14 fiscais não elaboram gráficos ou planilhas referentes às denúncias e aos problemas ambientais efetivamente verificados, anotando-os em uma planilha simples em que apenas está demonstrada a data do registro e o local da suposta infração, a fim de possibilitar a fiscalização em ordem cronológica. Não são processados os dados para a formulação do cadastro municipal de meio ambiente, o que dificulta o conhecimento dos problemas ambientais da cidade pela Administração Municipal. Na Coordenadoria Municipal de Defesa Civil foi constatado o principal problema ambiental-urbano da cidade, qual seja, a existência de milhares de pessoas residindo em áreas de risco, também denominadas de vulnerabilidade ambiental, em razão de sua potencial sujeição a deslizamentos, alagamentos e enchentes. Um estudo do Serviço Geológico do Brasil (CPRM), do Ministério de Minas e Energia, intitulado “Ação Emergencial para Delimitação de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Enchentes e Movimentos de Massa em Betim – Minas Gerais”, divulgado em agosto de 2012 catalogou 35 áreas de risco no perímetro urbano, em que residem mais de 10 mil pessoas, sujeitas principalmente a enchentes, inundações e deslizamentos de terra. A própria defesa civil já havia cadastrado algumas áreas de risco, destacando-se os bairros Nossa Senhora de Fátima e Colônia Santa Izabel anualmente atingidos por inundações. Em seus arquivos encontram-se fotos das ruas e casas inundadas no período chuvoso 2011/2012, com os respectivos formulários de avaliação de danos. O referido período chuvoso acarretou em 891 pessoas desalojadas, 334 desabrigadas, 1 gravemente ferida e 76 mil pessoas afetadas. A principal descoberta da pesquisa ocorreu na Defesa Civil municipal, onde foi constatado que dentre as diversas áreas de risco catalogadas pelo Serviço Geológico do Brasil, a grande maioria delas tem previsão de uso residencial pela lei de uso e ocupação do solo. A Administração Pública Municipal legitima a ocupação das áreas de risco, contribuindo indiretamente para o agravamento da situação à medida que permite a continuidade da sua ocupação e com isso possibilita o crescimento da população sujeita a desastres naturais. No quarto capítulo foram apresentados os dados do estudo de caso do Parque de Exposições David Gonçalves Lara para evidenciar a deficiência do planejamento urbano municipal. Utilizou-se de fotos antigas da área em que se localiza o parque, para a comparação com as fotos atuais, a fim de demonstrar que a inadequação de localização do mesmo não era originária, mas decorreu da ocupação do entorno por condomínios de prédios residenciais e pela expansão de bairros de uso predominantemente residencial que ilharam o parque. Neste momento foram demonstrados os dados obtidos pelo Departamento de Ciências Biológicas da PUC Minas Betim, que

evidenciaram a poluição sonora acima dos níveis permitidos pela legislação municipal, oriunda do Parque em dias de realização de eventos festivos. O último capítulo foi incluído em razão da constatação de áreas sujeitas a riscos geológicos no município. Foram demonstrados neste momento os resultados do estudo do CPRM, os mapas das áreas de risco, contendo a quantidade de residências e pessoas e os tipos predominantes de risco a que se sujeitam. Foram relatados os usos permitidos nas áreas catalogadas, sendo constatada a permissão municipal de uso residencial na maioria delas. Fez-se uma comparação com a gestão de Defesa Civil do Município de Belo Horizonte, no qual se constatou a ausência de dados referentes aos anos anteriores em Betim. Ainda no quinto capítulo demonstrou-se a existência de áreas em que houve sucesso do planejamento municipal no afastamento do uso industrial (Distrito Industrial do Bandeirinhas, Distrito Industrial Paulo Camilo). Concluiu-se que o zoneamento ambiental urbano possui uma faceta resultante do processo de urbanização que desencadeou a ocupação de áreas de risco, qual seja, considerar as características geológicas do território municipal ao dividi-lo em zonas e estabelecer os usos possíveis. Esta nova faceta não foi observada pelo poder público municipal, o que resultou na parcial ineficácia do zoneamento ambiental urbano de Betim na promoção dos direitos humanos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Embora o instituto em análise demonstrou-se eficaz no combate a convivência da população com a poluição industrial, ao não impedir a existência de pessoas residindo em áreas sujeitas a desastres naturais, o Município legitimou a expansão da população sujeita aos mesmos riscos, que no período chuvoso de 2011/2012 provocou consideráveis danos em Betim, afetando o meio ambiente, a saúde e o direito a moradia diretamente de aproximadamente 1.100 pessoas. Ressalte-se que a maior responsável pela parcial ineficácia do zoneamento ambiental urbano não são as normas em vigor, que observaram os requisitos formais de elaboração e embora permitam usos residenciais em áreas de risco, preveem distritos industriais e zonas de uso residencial e misto que em tese dificultam o convívio da população com a poluição ambiental. A grande responsável pela ineficácia do zoneamento ambiental urbano como instrumento garantidor de direitos humanos fundamentais é a ausência de estrutura administrativa e a péssima gestão do ambiente urbano realizada pelo poder público municipal. Os órgãos municipais de planejamento urbano, meio ambiente e defesa civil não trabalham de maneira integrada, não há fiscalização das áreas de risco a fim de evitar a continuidade da ocupação das mesmas, o número de fiscais é ínfimo em comparação com a população e extensão do território e não há a produção de dados para abastecer o cadastro municipal de informações sobre o meio ambiente. As normas municipais possuem notória

ineficácia externa em razão da ausência de estrutura para promover sua implantação, aplicação e fiscalização, o que compromete a garantia dos direitos humanos fundamentais.