AGON
Revista de Filosofia

DIÁLOGOS ENTRE GEOGRAFIA AMBIENTAL E DIREITO: breve análise dos aspectos jurídicos voltados aos desastres socioambientais no brasil
LEGAL ASPECTS RELATED TO DISASTERS: a brief analysis of brazilian law

Itamar Sateles de Sá[1]
Edison Fortes[2]

RESUMO: Os desastres socioambientais são fenômenos que desafiam a capacidade de resiliência das sociedades humanas, uma vez que impõem cenários de calamidade pública e alteração da ordem social muitas vezes não previstos. Dessa forma, o Estado; aqui representado pelos diversos níveis de governo e poderes da República; deve estar preparado para desenvolver ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres, bem como de proteção e defesa civil. Portanto, esse texto tem por objetivo analisar criticamente a legislação nacional voltada aos desastres, bem como discutir a emergência de um "Direito dos Desastres" brasileiro. Esse texto foi desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, analisando-se trabalhos já publicados sobre a temática, bem como alguns dispositivos legais. Ao longo da história, o Brasil desenvolveu sua legislação voltada aos desastres e à proteção e defesa civil em ritmo lento, avançando principalmente nos últimos 20 anos; em razão de eventos catastróficos que atingiram o país e exigiram intervenção estatal. No entanto, a aplicação da legislação desenvolvida se faz necessária para que o Estado obtenha êxito na tutela jurídica dos desastres, nas ações de proteção e defesa civil e na manutenção da ordem social; sob pena de que os esforços dos últimos anos sejam em vão.

Palavras-chave: Direito dos Desastres. Proteção e Defesa Civil. Justiça Ambiental. Meio Ambiente e Sociedade.

ABSTRACT: Disasters are phenomena that challenge the resilience capacity of human societies, as they impose scenarios of public calamity and changes to the social order that are often unforeseen. In this way, the State; here represented by the different levels of government and powers of the Republic; must be prepared to develop prevention, mitigation, preparation, response and recovery actions for disasters, as well as civil protection and defense. Therefore, this text aims to critically analyze national legislation focused on disasters, as well as discuss the emergence of a Brazilian "Disaster Law". This text was developed through bibliographical research, analyzing works already published on the subject, as well as some legal provisions. Throughout history, Brazil developed its

[1] Mestre em Geografia (UEM). Universidade Estadual de Maringá - UEM. E-mail: itamarsateles@live.com
[2] Doutor em Geociências e Meio Ambiente (UNESP). Universidade Estadual de Maringá - UEM. E-mail: efortes@uem.br

legislation focused on disasters and civil protection and defense at a slow pace, advancing mainly in the last 20 years; due to catastrophic events that required state intervention. However, the application of the legislation developed is necessary for the State to be successful in the legal protection of disasters, in civil protection and defense actions, as well as in the maintenance of social order; otherwise the efforts of recent years will be in vain.

Keywords: Disaster Law. Civil Defense. Environmental Justice. Environment and Society.

INTRODUÇÃO

Como já destacava Aristóteles, o homem é, por natureza, um ser político; e vê na vida em sociedade uma forma de alcançar seu completo desenvolvimento (BARÃO, 2019). Fatores históricos como a organização dos grupos humanos em sociedades e a necessidade de resolução de conflitos de interesse que emergiam nesse meio fizeram com que fosse necessário o desenvolvimento de um sistema normativo capaz de manter a harmonia e a coesão social, empregando-se para tanto a imposição de regras de conduta e de organização social (DINAMARCO *et. al.*, 2023). Nesse contexto o Direito emerge como instrumento estatal que garante esse fim. Segundo REALE (1999), "o Direito é um fenômeno social, não existe senão na sociedade e não pode ser concebido fora dela" – o mesmo aplica-se ao Estado, que é criação exclusivamente humana. Portanto, o Direito é o conjunto das condições existenciais da sociedade, que ao Estado cumpre assegurar. Para MALUF (2003), o Estado é uma organização política destinada a manter, pela aplicação do Direito, as condições universais de existência da ordem social. Os desastres socioambientais abalam profundamente o tecido social e afetam a pessoas em todas as áreas da vida, fazendo com que a concepção de um *Direito dos Desastres* seja condição necessária para o cumprimento pelo Estado do dever de manutenção da ordem social e de cuidado com o povo.

No caso brasileiro, conforme relatório conjunto desenvolvido entre o IBGE e o CEMADEN[3], 8.270.127 pessoas viviam em áreas de riscos de desastres (IBGE, 2018). Ainda, no período entre 1995 e 2014, o Brasil teve um prejuízo com desastres estimado em 182 bilhões de reais, o que significa que mensalmente esses acontecimentos custaram ao país cerca de 800 milhões de reais (CEPED, 2016). Portanto, trata-se de uma temática que tem que estar na pauta das políticas públicas, uma vez que os desastres são construções sociais, como será apresentado ao longo do trabalho. Sendo assim, este artigo tem por objetivo analisar criticamente a legislação nacional voltada aos desastres, restringindo-se ao nível federal, tal como discutir a emergência de um *Direito dos Desastres* brasileiro. A pesquisa bibliográfica foi o método empregado no desenvolvimento desse estudo, analisando-se criticamente a legislação federal que trata de desastres e de proteção e defesa civil, bem como dados disponibilizados em plataformas públicas. Também, foram analisados e selecionados como referencial teórico o trabalho de autores que abordam a temática nos múltiplos campos do saber, como TOMINAGA *et. al.* (2009), NOGUEIRA *et. al.* (2021), BROETTO *et. al* (2020) e FABER e CARVALHO (2017). Este trabalho está dividido em três partes: a primeira traz à tona as inúmeras tentativas de definição para "desastre" e suas classificações; a segunda aborda a emergência do Direito dos Desastres como novo ramo jurídico; enquanto a terceira apresenta as principais normas federais atreladas a esse ramo no Brasil.

1. DESASTRES: UM ESFORÇO DE DEFINIÇÃO

Para se discutir os aspectos jurídicos acerca dos desastres, faz-se necessário, de início, isolar o conceito e defini-lo. A definição de "desastres" não é uníssona na literatura científica, variando conforme o autor ou visão científica empregada na análise. Dentre as inúmeras

[3] Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais.

definições desse conceito, podemos trazer a preconizada por CASTRO (1998) e divulgada pelo glossário da Defesa Civil Nacional, que descreve os desastres como "resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais" (CASTRO, 1998). Já para a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de sua iniciativa destinada à redução de desastres, a *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (em português, Estratégia Internacional das Nações Unidades para Redução de Desastres); esses fenômenos podem ser entendidos como uma:

> (...) grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade envolvendo perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais de grande extensão, cujos impactos excedem a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada de arcar com seus próprios recursos. (US-UNDRR, 2009).

Na esfera legal, tendo como base o ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 14.750/2023 modificou a Lei nº 12.608/2012 e passou a definir os desastres da seguinte forma:

> Desastre: resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais. (BRASIL, 2023).

A Lei nº 14.750 foi sancionada em 12 de dezembro de 2023 e, a partir de então, essa definição é a que passa a gerar efeitos no mundo jurídico[4] e orientar o poder público nas

[4] De início, pode parecer algo sem importância. Mas se, por exemplo, na definição legal "desastre" fosse descrito apenas como o resultado de um evento adverso de origem NATURAL, desastres tecnológicos como rompimento de barragens e vazamento de substâncias radioativas poderiam não se enquadrar na categoria de desastres, dificultando assim ações de resposta por parte do poder público, como a decretação de estado de calamidade pública e a liberação de recursos.

ações de proteção e defesa civil, bem como nas ações judiciais de reparação pós-desastre. Curioso que essa lei inova ao trazer o conceito de "acidente", diferenciando-o dos desastres. Os acidentes passam a ser entendidos como um "evento definido ou sequência de eventos fortuitos e não planejados que dão origem a uma consequência específica e indesejada de danos humanos, materiais ou ambientais" (BRASIL, 2023). Sendo assim, o "desastre" é resultado de um "evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana"; enquanto o "acidente" é um "evento definido ou uma sequência de eventos fortuitos não planejados". O projeto de lei que deu origem à essa norma (PL nº 2.012/2022) foi iniciativa do Senador Eduardo Braga (MDB-AM) e, inicialmente, não contava com ambas as definições; sendo adicionadas posteriormente por um substitutivo da Câmara dos Deputados[5]. Os efeitos práticos dessa diferenciação no ordenamento jurídico ainda são desconhecidos.

Enfim, nota-se que em todas as definições de desastres apresentadas, há uma ideia central de perturbação da ordem social e, consequentemente, da necessidade de tutela estatal para seu restabelecimento. Para Wisner (2003), as raízes de um desastre se conectam ao funcionamento dos Estados, à boa governança, aos sistemas jurídicos e à capacidade administrativa de quem gere o Estado. Outra questão a ser discutida é sobre a classificação dos desastres: tratam-se de fenômenos naturais, humanos ou socioambientais? Considerando-se a origem, TOMINAGA *et. al.* (2009) classifica os desastres em dois grupos: naturais e humanos (ou antropogênicos). Os desastres naturais são, teoricamente, aqueles causados por fenômenos e desequilíbrios da natureza que atuam independentemente da ação humana, como inundações, enchentes e movimentos de massa (TOMINAGA *et. al.*, 2009). Por sua vez, os desastres humanos ou antropocêntricos são resultado de uma ação

[5] Vide relatório do Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB) acerca das modificações feitas pela Câmara dos Deputados no projeto de lei inicial. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160576

ou omissão humana (TOMINAGA *et. al.*, 2009) – na tabela COBRADE[6] (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres) os desastres de origem humana são chamados de tecnológicos; é o caso do rompimento de barragens, vazamentos de petróleo e explosões. Todavia, a influência humana na ocorrência e nos efeitos de desastres tidos como naturais é amplamente debatida no meio científico, devido, sobretudo, a fatores como a emissão de gases de efeito estufa, o desmatamento, as desigualdades socioespaciais, e assim por diante.

Isso, pois, como traz Broetto *et. al.* (2020), os "desastres são construídos socialmente, ou seja, são resultados de escolhas e decisões políticas, referentes, dentre outros, ao planejamento territorial, ao desenvolvimento econômico e a políticas públicas nos mais variados aspectos" (BROETTO *et. al.,* 2020). Ato contínuo, os autores destacam que os fenômenos naturais, na maior parte das vezes, somente se tornam perigosos quando sua ocorrência se dá em espaços ocupados por populações vulnerabilizadas; vulnerabilidade essa oriunda de construções sociais. Também, como o desastre é resultado de um evento adverso e não o evento em si, independentemente de sua origem, os impactos serão sentidos em conformidade com a intervenção humana no meio e à vulnerabilidade social. Inundações e enchentes, por exemplo, são eventos que fazem parte da dinâmica natural de um rio. Da mesma forma, áreas de topos e vertentes de morro, em razão de sua constituição geológica, podem estar suscetíveis, em maior ou menor grau, à movimentos de massa. No entanto, ações humanas como o desmatamento, a instalação de barragens e a ocupação informal de áreas de risco; podem contribuir para a alteração das dinâmicas naturais e favorecer a ocorrência de desastres, bem como potencializar os efeitos adversos desses eventos sobre as comunidades atingidas, sobretudo na exposição ao risco e no pós-desastre. O caso que ficou

[6] Segundo o Governo Federal, a tabela COBRADE foi elaborada a fim de nivelar e classificar os tipos de desastres presentes no Brasil conforme a codificação internacional. Dessa forma, traz a especificidade dos desastres que ocorrem em território brasileiro alinhada aos marcos internacionais de gestão de risco de desastres.

conhecido como *Memorando Summers* é um exemplo de como o homem poder atuar na potencialização dos impactos sobre as comunidades atingidas por desastres. Em 1991, Lawrence Summers, executivo do Banco Mundial, escreveu um memorando de circulação restrita ao Banco Mundial que vazou e chegou à redação do jornal britânico *The Economist*, tornando-se parte da história do movimento ambientalista e da luta por Justiça Ambiental (ACSERALD *et. al.*, 2009). Neste documento, Summers dizia:

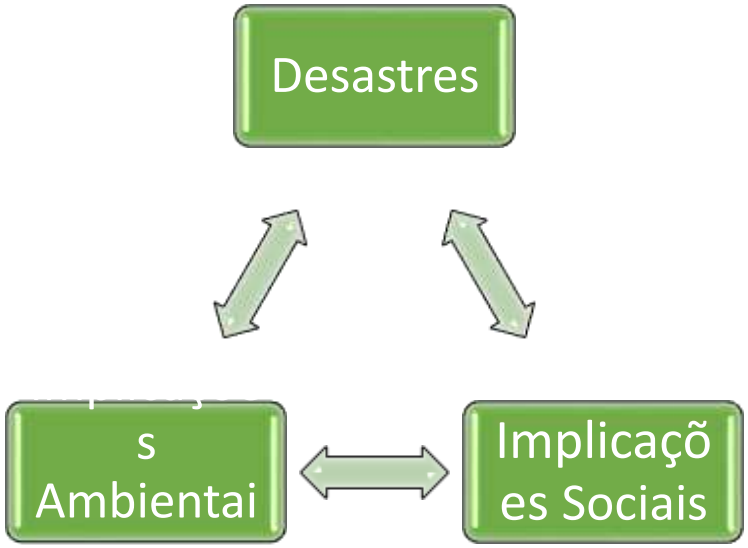
> Cá entre nós, o Banco Mundial não deveria incentivar mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?"
> Três razões justificariam tal sugestão, escreveu Summers:
> "1) o meio ambiente seria uma preocupação "estética" típica apenas dos bem de vida;
> 2) os mais pobres, em sua maioria, não vivem mesmo o tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental. Alguns países da África ainda estariam subpoluídos.
> 3) pela "lógica" econômica, pode-se considerar que as mortes em países pobres têm um custo mais baixo do que nos países ricos, pois seus moradores recebem salários mais baixos. (ACSELRAD et. al., 2009).

Da mesma forma, os efeitos negativos dos desastres não se impõem apenas sob o aspecto social, mas também ambiental; como é o caso dos impactos infringidos à fauna, à flora e aos inúmeros ecossistemas atingidos – vide o caso de degradação ambiental na bacia do Rio Doce em 2019, após o rompimento de uma barragem de rejeitos da mineradora Vale em Minas Gerais[7]. Os desastres devem, portanto, ser reconhecidos como fenômenos socioambientais[8]; visto que sua ocorrência pode ser influenciada pelas ações humanas, em

7 Na ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) em face da Vale; o MPMG, ao longo de 188 páginas, lista e detalha os impactos sociais e ambientais resultantes do rompimento da barragem e pede o bloqueio judicial de, no mínimo, 50 bilhões de reais da empresa para assegurar a reparação dos danos.
8 Acerca do uso do termo "socioambiental" e embate "Ciências da Natureza X Ciências Socias", recomenda-se a leitura do artigo "O que é a Geografia Ambiental?" de Marcelo Lopes de Souza. A referência constará na parte final do texto.

maior ou menor grau, tal como a dimensão de seus impactos no ambiente e na sociedade. Os fenômenos que dão sua origem, como terremotos ou furações, podem ser naturais, mas um desastre não é. Como ensina Romero e Maskrey (1993), esses conceitos, *fenômenos naturais* e *desastres*, não são sinônimos e tampouco se supõem.

Figura 1: Dinâmica dos Desastres



Organização: Os autores (2024)

Interessante destacar que, apesar da legislação nacional não adotar especificamente o termo “desastres socioambientais”; esse entendimento foi adotado de forma implícita pelo Estado; ao, por meio da Lei nº 14.750/2023, corrigir a redação de alguns artigos da Lei nº 12.608/2012 e substituir a expressão “desastres naturais” por apenas “desastres”. Portanto, o Direito brasileiro reconhece os aspectos sociais dos desastres.

2. DIREITO DOS DESASTRES: UM NOVO RAMO DO DIREITO?

A gênese do Direito dos Desastres está associada à necessidade de o Estado responder juridicamente, de forma abrangente, aos impactos ocasionados por esses eventos (NOGUEIRA *et. al.*, 2021). Trata-se, portanto, de um apanhado de normas que tenta, ao menos; disciplinar ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres. O Direito dos Desastres ocupa o papel de condensador da legislação voltada à essa matéria, isso porque os desastres geram reflexos nos inúmeros bens jurídicos tutelados pelo Direito, trazendo à tona questões cíveis, previdenciárias, administrativas, tributárias, de direitos humanos, e assim por diante. Esse ramo não se confunde com o Direito Ambiental, pois esse procura o gerenciamento de riscos e a prevenção de impactos ambientais; enquanto o Direito dos Desastres aborda, principalmente, questões relacionadas à exposição ao risco e à reparação dos danos (FABER e CARVALHO, 2017). Apesar disso, são áreas intimamente ligadas; sendo a transversalidade uma das principais características desse ramo. Conforme posto por NOGUEIRA *et. al.* (2021), diante de grandes tragédias, o poder público não possui tempo hábil para longas discussões jurídicas, sendo necessário a tomada de ações imediatas para contenção dos danos e reparação às vítimas. Logo, faz-se imprescindível um arcabouço jurídico prévio que discipline a atuação dos órgãos competentes e as ações de prevenção ou mitigação dos impactos ocasionados por esses fenômenos. No entanto, apesar do interesse em se estudar os reflexos dos desastres no campo jurídico brasileiro ser recente, impulsionados principalmente pelas chuvas intensas e deslizamentos que atingiram o Brasil nos últimos tempos; a necessidade de que o Estado brasileiro desenvolvesse uma política nacional de proteção e defesa civil estava prevista na Constituição Federal de 1988:

> Art. 21. Compete à União: (...) XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações. (BRASIL, 1988).

Também, há menção explícita nos textos constitucionais de 1946 e 1967 quanto à essa obrigação, quando definem como competência da União a organização de defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações (o que levou a União a instituir o Fundo Especial para Calamidades Públicas através do Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969). Ainda, nos textos constitucionais de 1824, 1891 e 1934 os desastres já eram mencionados; isso quando abordados os direitos e garantias individuais, ao estabelecer a casa como asilo inviolável e determinar que ninguém poderia adentrá-la de noite sem consentimento do morador; exceto para o socorro de vítimas de crimes, incêndios ou desastres. Apesar disso, mesmo reconhecendo a existência dos desastres, as constituições brasileiras de 1824, 1891 e 1934 não atribuíam ao Estado a responsabilidade pelas ações de proteção e defesa civil. Dessa forma, após um ritmo lento, no século XXI o Estado brasileiro dá início ao desenvolvimento de um aparato legal robusto e consistente para disciplinar e organizar as ações voltadas à prevenção, mitigação, preparação, reposta e recuperação dos desastres; buscando assim garantir a ordem social e reduzir o vácuo jurídico acerca da temática.

3. O ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO VOLTADO AOS DESASTRES

No quadro a seguir serão apresentadas as principais normas que integram o Direito dos Desastres brasileiro, destacando-se as principais inovações que trouxeram, acompanhadas de observações do autor. Importante destacar que esse quadro não pretende ser um rol taxativo e esgotar o tema; tendo, portanto, caráter exemplificativo; uma vez que

a seleção e a exposição de todas as normas legais que podem ser associadas à tutela jurídica dos desastres socioambientais não é tarefa fácil.

Quadro 1: Legislação Brasileira voltada aos Desastres

NORMA	INOVAÇÕES	OBSERVAÇÕES
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (ART. 21, XVIII)	• Estabelece como competência da União o planejamento e a promoção da defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.	• Das sete constituições que o Brasil já teve, a de 1937 é a única que não faz menção nenhuma a desastres, nem nas hipóteses elencadas nas constituições de 1824, 1891 e 1934. Isso se deve, possivelmente, ao regime de exceção que vivia o Brasil com o Estado Novo de Getúlio Vargas, na qual a residência deixou de ser considerada asilo inviolável do indivíduo.
LEI Nº 10.878, DE 08 DE JUNHO DE 2004	• Altera a Lei nº 8.036/1990, a qual dispões sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para permitir que trabalhadores que residem em áreas atingidas por desastres possam sacar seu FGTS para necessidades pessoais.	• Para isso, a área atingida tem que ter o decreto de situação de emergência ou calamidade pública formalmente reconhecida pelo Governo Federal. • A solicitação de movimentação da conta pode ser feita pelo trabalhador em até 90 dias após a publicação do ato de reconhecimento pelo Governo Federal. • Esta lei resultou da conversão da Medida Provisória nº 169, de 20 de fevereiro de 2004, a qual expôs como motivos para sua promulgação as intensas precipitações pluviométricas que se abateram sobre grande parte do território nacional no primeiro trimestre de 2004, levando inúmeros municípios a decretarem situação de emergência e estado de calamidade pública.
LEI Nº 12.334, DE 20 DE SETEMBRO DE 2010	• Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens. • Cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens.	• Essa lei criou classificações de risco para barragens, as quais são definidas com base nos aspectos que possam influenciar na possibilidade de ocorrência de acidente ou desastre. • Definiu também os instrumentos da Política Nacional de Segurança de Barragens, dentre eles a obrigatoriedade da elaboração de um Plano de

		Segurança para as barragens classificadas como de médio ou alto dano potencial associado ou alto risco. • Essa lei foi regulamentada apenas 12 anos depois, pelo Decreto nº 11.310, de 26 de dezembro de 2022.
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 prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres. • Dispõe sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil. • Altera a Lei nº 9.077/1995 e autoriza o poder público a doar estoques públicos de alimentos diretamente às populações atingidas por desastres, quando caracterizadas situações de emergência ou estado de calamidade pública.	• Inicialmente dispunha sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil, o qual passou a ser disciplinado pela Lei nº 12.608/2012. • Revoga o Decreto-Lei nº 950/1969 e passa a disciplinar sobre o Fundo Especial de Calamidades Públicas, agora com nova denominação. • Inicialmente essa lei era regulamentada pelo Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010, o qual foi revogado pelo Decreto nº 11.219, de 05 de outubro de 2022.
LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012	• Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. • Dispõe sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. • Dispões sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. • Autoriza a criação de um sistema de monitoramento de desastres. • Dispõe sobre a competência e atribuições dos entes federados no combate aos desastres. • Possibilita aos Estados, Distrito Federal e Municípios a decretação de estado de calamidade pública.	• Além do exposto, a Lei nº 12.608/2012 altera outras leis a fim de aprimorar o combate aos desastres, como o Estatuto da Cidade, a Lei do Serviço Militar e a Lei do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil e a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. • Essa lei passa a ser regulamentada pelo Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. • A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), ligada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, passa a ser o órgão central do SINPDEC. • Ao CONPDEC é atribuída apenas competência consultiva, ao contrário do Conselho Nacional do

	• Define que a União deve estabelecer critérios e condições para o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública decretado pelos outros entes federados. • Define a criação de um cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de desastres. • Estabelece a bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados à corpos d'água.	Meio Ambiente (CONAMA), por exemplo, que possui competência consultiva e deliberativa nos assuntos voltados ao meio ambiente e ao uso de recursos naturais. • Mesmo tendo sido previsto em 2012, a criação do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a desastres só foi ocorrer em 2021.
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 24 DE AGOSTO DE 2012 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL)	• Determina a adoção da Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, a fim de atender à classificação dos desastres do Banco de Dados Internacional de Desastres.	• Atualmente, o Ministério da Integração Nacional corresponde ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. • Os desastres passam a ser categorizados como naturais ou tecnológicos, os quais são subdivididos em grupos, subgrupos, tipos e subtipos. • Cada tipo e desastre passa a receber um código numérico.
PORTARIA Nº 150, DE 10 DE MAIO DE 2016 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE)	• Institui o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNAMC) • Institui o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, a ser composto por representantes do poder público e da sociedade civil.	• Conforme essa portaria, o PNAMC tem por objetivo promover a gestão e redução do risco climático no País frente aos efeitos adversos associados à mudança do clima, de forma a aproveitar as oportunidades emergentes, evitar perdas e danos e construir instrumentos que permitam a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura. • Apesar de não citar explicitamente o termo "desastre", fica claro a intenção de discutir os desastres resultantes de eventos climáticos extremos, como é o caso das inundações que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024.

DECRETO Nº 10.593, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020	• Dispõe sobre a organização e o funcionamento do SINPDEC e do CONPDEC. • Estabelece princípios e diretrizes para a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, estabelecendo como prazo 24 de junho de 2023. • Estabelece critérios e os procedimentos necessários para decretação de estado de calamidade pública ou situação de emergência pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. • Estabelece que o estado de calamidade pública ou situação de emergência deverá ser reconhecido pela União, e que, em qualquer tempo, caso sejam constatados vícios nos documentos apresentados para embasar o pedido de reconhecimento, as sanções administrativas e penais cabíveis serão aplicadas. • Disciplina o funcionamento do Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres. • Estabelece a obrigatoriedade de que, em hipóteses de sucessão entre governos ou entre titulares dos órgãos de proteção e defesa civil, os gestores da antiga e da nova administração adotem medidas que promovam a continuidade das ações de proteção e defesa civil.	• Posteriormente, o prazo de elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil é adiado para 30 de novembro de 2024, pelo Decreto nº 11.774, de 09 de dezembro de 2023. • O Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres informa em tempo real as áreas no território nacional com reconhecimento de situações de emergência ou estado de calamidade pública.
DECRETO Nº 10.692, DE 03 DE MAIO DE 2021	• Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. • A inscrição no cadastro será de iniciativa do Município ou mediante indicação dos demais entes	• Esse cadastro estava previsto na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, sendo criado de fato somente nove anos depois. • Segundo reportagem de 08 de abril de 2023 no Portal G1, até então apenas 40 municípios haviam

	federados, ficando condicionada à comprovação de áreas de risco de desastre. • Estabelece aos Municípios inscritos no cadastro a obrigatoriedade de, no prazo de um ano após a inscrição, a elaboração de Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, dentre outras exigências.	iniciado o cadastro, mas nenhum havia concluído9. Conforme dados do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional atualizados em 04 de abril de 2024, até o momento há dois municípios inscritos (Capivari-SP e Guarulhos-BR). Há também 98 municípios com usuários habilitados para inscrição10.
DECRETO Nº 11.219, DE 05 DE OUTUBRO DE 2022	• Revoga o Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010, passando a regulamentar a Lei nº 12.340, de 01 de dezembro de 2010. • Detalha os procedimentos para a transferência de recursos financeiros da União especificamente para ações de prevenção em áreas de risco de desastres, ações de assistência e de socorro, ações de restabelecimento e ações de recuperação. • Dispõe sobre a execução e o acompanhamento de ações de prevenção, de resposta e de recuperação. • Dispõe sobre a prestação de contas dos entes federativos beneficiados com recursos financeiros para fins de proteção e defesa civil.	• Em comparação com o Decreto nº 7.257/2010, o novo decreto aprimora os procedimentos de concessão e fiscalização dos recursos financeiros transferidos pela União.
LEI Nº 14.750, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2023	• Modifica o art. 1º da Lei nº 12.608/2012 e passa a dar definições legais para conceitos de desastre, desabrigado, desalojado, vulnerabilidade, dentre outros. • Cria o conceito de “acidente”, diferenciando-o de “desastre”. • Estabelece o prazo de 18 meses contados da data de publicação dessa lei (junho de 2025) para que	• Interessante destacar que essa lei foi sancionada com alguns vetos presidenciais, como é o caso da definição legal do conceito de ameaça: “perigo latente de que um evento adverso, de origem natural ou induzido por ação humana, apresente-se com severidade suficiente para causar acidente ou desastre”. O veto se deu a pedido do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional com o seguinte argumento: “Em que pese a boa intenção do

[9] Fonte da Notícia: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/04/08/lei-preve-cadastro-nacional-de-municipios-com-areas-propicias-a-deslizamentos.ghtml

[10] Fonte da Informação: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=7072385

	seja instituído o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, devendo ser atualizado a cada 3 anos. • Estabelece que os planos estaduais de proteção e defesa civil deverão ser adequados ao Plano Nacional em até 24 meses após a publicação deste. • Adiciona à Lei nº 12.608/2012 o Capítulo III-A, que versa sobre a gestão de acidentes e desastres induzidos por ação humana, definindo exigências e obrigações para o empreendedor público ou privado, de acordo com o risco ou dano potencial associado ao empreendimento. • Estabelece como condição para emissão de Licença de Instalação de empreendimentos que envolvam risco de desastre, a elaboração de Plano de Contingência ou de documento correlato pelo empreendedor.	legislador, a inclusão do termo "ameaça" no rol de definições contraria o interesse público dada a imprecisão conceitual do termo, o que daria margem para interpretações amplas sobre o que poderia ser enquadrado ou não como ameaça no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil."

Organização: Os autores (2024)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como em outras áreas jurídicas, a complexidade do Direito também se aplica ao Direito dos Desastres. Além das legislações citadas na terceira parte desse texto, inúmeros outros dispositivos também se aplicam à tutela jurídica dos desastres e suas implicações, mesmo que não possuam explicitamente esse "rótulo". É o caso do Código Civil brasileiro, da Lei de Crimes Ambientais, das leis orçamentárias anuais, de Ação Civil Pública e de Ação Popular; do Estatuto das Cidades; das políticas nacionais de Segurança de Barragens, de Recursos Hídricos, de Resíduos Sólidos; e assim por diante. Além disso, apesar da legislação ser a fonte primária do Direito, ela não é capaz de prever tudo, principalmente nas ações judiciais de reparação e responsabilização pelos desastres. Nesses casos, é necessário que o Poder Judiciário recorra às fontes secundários do Direito, como estabelecido no art. 4º da LINDB[11] (Decreto-Lei de nº 4.657/1942): "Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito" (BRASIL, 1942). Logo, o Direito dos Desastres também é formado pelas decisões tomadas diariamente nos tribunais brasileiros.

A legislação brasileira referente aos desastres, mesmo desenvolvida com atraso, é robusta e tem condições de garantir uma atuação eficaz do Estado, principalmente nas ações de prevenção. No entanto, para isso, é necessário que seja de fato aplicada, sob pena de que todo esforço tenha sido em vão. É o caso do Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Desastres (ou Cadastro Nacional de Municípios Críticos), que foi previsto pela legislação em 2012, criado de fato apenas em 2021 e, em abril de 2024, possuía apenas dois municípios cadastrados (Capivari e Guarulhos, ambos em São Paulo).O Rio Grande do Sul, estado brasileiro que sofreu com intensas chuvas e inundações em um dos maiores desastres da sua história, até 05 de maio de 2024 já possuía 336 municípios com estado de calamidade pública reconhecidos pelo Governo Federal[12], conforme noticiado pelo Portal G1. Por outro lado, o estado possui apenas 10 municípios com usuários ativos no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Desastres, dos quais nenhum concluiu seu cadastro. Dentre os 10 municípios com usuários ativos, seis estão entre os que tiveram o decreto de calamidade pública reconhecido pelo Governo Federal: Pareci Novo, Gramado, Alegrete,

[11] LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.
[12] Fonte da Notícia: https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/05/05/governo-reconhece-estado-de-calamidade-em-265-municipios-do-rio-grande-do-sul.ghtml

Montenegro, Guaíba e São Sepé. Os desastres socioambientais são fenômenos que desafiam a capacidade de resiliência das sociedades humanas; e o Estado, nos três níveis de governo, deve estar preparado para agir de forma abrangente e imediata frente aos diferentes cenários que podem se impor, necessitando para tanto de um arcabouço jurídico robusto e que seja de fato aplicado, a fim de garantir ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres. Os entes federados são autônomos, conforme o Pacto Federativo previsto na Constituição Federal; no entanto, devem atuar de forma conjunta e efetiva nas ações de proteção e defesa civil para que alcancem êxito no socorro à população e na manutenção da ordem social.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; **MELLO**, Cecília Campello Amaral; **BEZERRA**, Gustavo das Neves. O que é Justiça Ambiental? Rio de Janeiro. Editora Garamond, 2009.

BARÃO, Marina Leal. O Naturalismo na Política de Aristóteles. 2019. 71p. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Programa de Pós Graduação em Filosofia. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, Rio Grande do Sul.

BRASIL. 1942. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 04 de junho de 2024.

_____. 1988. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 04 maio. 2024.

_____. 2023. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. Altera as Leis nºs 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14750.htm Acesso em: 04 maio. 2024.

BROETTO, Valeriana Augusta; **CAVEDON-CAPDEVILLE**, Fernanda de Salles; **LEITE**, José Rubens Morato. **O DESASTRE COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL:** Conexões entre Vulnerabilidades, Justiça Socioambiental e Riscos. In: **LEITE**, J. R. M.; **BORATTI**, L. V.; **CAVEDON-CAPDEVILLE**, F. S.; **ARAGÃO**, A (Org.). Direito Ambiental, Territorialidades e Informação Geográfica. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2020, p. 418.

CASTRO, A. L. C. **GLOSSÁRIO DE DEFESA CIVIL:** Estudos de Riscos e Medicina de Desastres. Brasília. Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria Especial de Políticas Regionais; Departamento de Defesa Civil, 1998. 283p.

CEPED (Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil). Universidade Federal de Santa Catarina. Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil (1995-2014). Florianópolis. **CEPED UFSC**, 2016. Disponível em: htpps://www.ceped.ufsc.br/em/relatório-de-danos-materiais-e-prejuizos-decorrentes-de-desastres-naturais-no-brasil-1995-2014/ Acesso em: 20 de maio de 2024.

DINAMARCO, C. D.; **BADARÓ**, G. H. R. I.; **LOPES**, B. V. C. Teoria Geral do Processo. Imprenta, Salvador, JusPODIVM, São Paulo, Malheiros, 2023.

FARBER, Daniel A.; **CARVALHO**, Délton Winter de. Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: Interfaces Comparadas. Curitiba. Prismas, 2017.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). População em Áreas de Risco no Brasil. Rio de Janeiro. IBGE, 2018, 91 p.

LOPES DE SOUZA, Marcelo. O que é a Geografia Ambiental? **AMBIENTES:** Revista de Geografia e Ecologia Política, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 14, 2019. DOI: 10.48075/amb.v1i1.22684. Disponível em: https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/22684. Acesso em: 4 maio. 2024.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. São Paulo. Saraiva, 2003.

NOGUEIRA, Wanda Lemos Paixão; **RODRIGUES**, Gabriel Jucá Ramos; **FERREIRA**, Adriano Fernandes. **O DIREITO DOS DESASTRES:** Caminhos Jurídicos ao Gerenciamento de Riscos na Amazônia. Revista PIXELS - Ano III - Vol. I – 2021.

REALE, Miguel. Lições Preliminares do Direito. São Paulo. Saraiva, 2001.

ROMERO, G.; **MASKREY**, A. Como entender los desastres naturales. In: **MASKREY**, A. (comp.). Los Desastres No Son Naturales. La Red: Red de Estudios Sociales En Prevención de Desastres En América Latina, p. 1993, p. 6-11.

TOMINAGA, L. K.; **SANTORO**, J.; **AMARAL**, R. (org.). **DESASTRES NATURAIS:** Conhecer para Prevenir. São Paulo. Instituto Geológico, 2009.

UN-UNDRR. United Nations Development Programme. **REDUCING DISASTER RISK:** challenge for development. New York. UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery. 2009.

WISNER, B.; **BLAIKIE**, P.; **CANNON**, T.; **DAVIS**, I. The Disaster Pressure and Release Model. In: **WISNER**, B.; **BLAIKIE**, P.; **CANNON**, T.; **DAVIS**, I. **AT RISK:** Natural Hazards, People Vulnerability and Disasters. 2003, p. 49-86.