

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PERSPECTIVAS E DESAFIOS À GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES:  
UMA ANÁLISE SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO DIREITO DE  
DESASTRES NO MUNDO E NO BRASIL**

**Autora: Christiana Galvão Ferreira de Freitas**

**Orientador: Prof. Dr. George Rodrigo  
Bandeira Galindo**

**Brasília  
2014**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PERSPECTIVAS E DESAFIOS À GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES:  
UMA ANÁLISE SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO DIREITO DE  
DESASTRES NO MUNDO E NO BRASIL**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de Doutora em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo.

**Brasília  
2014**

Tese de autoria de Christiana Galvão Ferreira de Freitas, intitulada “Perspectivas e Desafios à Gestão de Riscos e Desastres: uma Análise sobre a Configuração do Direito de Desastres no Mundo e no Brasil”, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito pela Universidade de Brasília, em 16 de dezembro de 2014, defendida e avaliada pela banca examinadora abaixo assinada:

---

Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo  
Orientador

---

Prof. Dr. Airton Bodstein de Barros  
Membro da Banca

---

Prof. Dr. Sven Peterke  
Membro da Banca

---

Prof. Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão  
Membro da Banca

---

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro  
Membro da Banca

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Loussia Penha Musse Felix  
Membro da Banca

**Brasília, 2014.**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

## **Catálogo da Publicação** **Serviço de Biblioteca e Documentação**

**Faculdade de Direito da Universidade de Brasília** Freitas, Christiana Galvão F.

Perspectivas e Desafios à Gestão de Riscos e Desastres: uma Análise sobre a Configuração do Direito de Desastres no Mundo e no Brasil Christiana Galvão Ferreira de Freitas – Brasília: C.G. F. Freitas, 2014.

285 f.; 31 cm.

Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2014.

Orientador: Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito de Desastres. 2. Direito Internacional. 3. Gestão de Riscos e Desastres: Prevenção e Resposta. 4. Brasil. 5. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. 6. Direitos Humanos.

CDU

“Most of us will know someone who is directly affected by a disaster. And in one or other point, we will experience personally trauma and loss and change. Unfortunately, sometimes, the way we talk about disasters cultivates fatalism instead of resilience, cultivates fear, instead of strength.”

**Amanda Ripley**

“I do not think one day we will know enough to predict the future, but yes I think we can avoid disasters. Not seeing the future, but designing the rules of the game.”

**Roger Myerson**

***“Acordei assustado no meio da noite. Só deu tempo de levantar e sair correndo. O barranco desceu e levou tudo. Graças a Deus não me levou”***

Vítima dos deslizamentos em Petrópolis -RJ, 2011.

***“Não morri porque não estava lá. Mas uma parte de mim morreu lá. Fiquei sem minha esposa e sem minha filha. Quando o trator passou revirando toda a terra, reconheci a boneca dela. Quase não aguento de tanta tristeza.”***

Vítima dos deslizamentos de terra em Teresópolis -RJ, 2011

***“Só sobrou a Igreja e olhe lá. A enxurrada foi passando e levando... Passando e levando: era carro, era casa, era tudo que a gente tinha. E agora a gente tá aqui, vivendo de aluguel social, esperando por uma casa do governo. A nossa não existe mais. Era bem aqui.”***

Vítima das inundações em Santana do Mundaú -PE, 2010

***“Todo ano é a mesma coisa: o Rio enche e inunda tudo. Hoje já conseguimos sair de casa com antecedência, mas em 2008 foi o maior dos sustos. Achei que eu fosse morrer. Mas sobrevivi e estou aqui pra contar essa história para vocês.”***

Vítima dos alagamentos em Ilhota – SC, 2008.

## **DEDICATÓRIA**

**Dedico esta tese às pessoas que se encontram em situação de risco ou que já tenham sido vítimas de desastres mundo afora. Especialmente, às vítimas sobreviventes dos deslizamentos de terra de Teresópolis em 2012, que não tiveram “direito ao luto”.**

**Dedico esta tese também a todas às pessoas que têm como missão pessoal ou profissional atuar na área de gestão de riscos e desastres, seja em medidas de prevenção ou de resposta a esses eventos em todo o mundo.**

## JUSTIFICATIVA DA TESE OU O “CHAMADO DA ALMA”

A ideia de escrever essa tese surgiu diretamente de minha participação na qualidade de convidada e sub-relatora do Grupo de Trabalho (GT) “Moradia Adequada”, criado no âmbito do então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (atual Conselho Nacional dos Direitos Humanos) da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, para averiguar denúncias de violações do direito humano à moradia em decorrência de “megaeventos” e de “situações emergenciais e desastres naturais”.

Considerando os maiores recentes desastres ocorridos no Brasil, o subgrupo “Situações emergenciais e desastres naturais” realizou três missões *in loco*, entre os anos de 2012 e 2013, em municípios nos Estados de Alagoas (Rio Largo, Murici, Branquinha, União dos Palmares e Santana do Mundaú), Pernambuco (Palmares), na região serrana do Estado do Rio de Janeiro (Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo) e na região do Vale do Itajaí em Santa Catarina (Ilhota, Itajaí, Blumenau e Gaspar) a fim de levantar dados e informações, receber denúncias e formular recomendações aos poderes públicos federal, estaduais e municipais para garantir o direito à moradia adequada às comunidades atingidas por esses eventos.

Ao longo das visitas às localidades afetadas e das reuniões que o grupo realizou com as comunidades atingidas por essas catástrofes, recebemos inúmeros relatos de sofrimento, de violações de direitos, de falta de informação, de supostos desvios de verbas para as obras de recuperação e de reconstrução das casas e das cidades. Interessante é que esses relatos não foram apenas de líderes comunitários ou representantes da sociedade civil organizada, mas também de representantes do poder público. Sob diferentes enfoques, a impressão comprovada que tivemos é que nem os governos, nem as comunidades estão preparados para enfrentar situações emergenciais e adversas como essas. Embora as respostas àqueles desastres possam ter sido mais ou menos eficazes, dependendo dos Estados em que esses eventos ocorreram, medidas preventivas e mitigadoras efetivas não estavam presentes em nenhum desses cenários.

A experiência de relatoria desse GT mudou minha vida pessoal, acadêmica e profissional. À época, já tinha mais da metade de minha tese antiga escrita, mas não teve jeito, foi mais uma vez “o chamado da alma”. Esse chamado já tinha sido despertado em mim durante o meu Mestrado em Assistência Humanitária Internacional (2006-2007), através dos inúmeros relatos de professores e agentes humanitários com que tive a oportunidade de aprender, mas não com histórias tão vivas e presentes como agora.

Mais do que a importância, percebi a necessidade de contribuir acadêmica e profissionalmente, da melhor forma possível, para uma maior compreensão social e jurídica das relações envolvidas ou decorrentes desses eventos catastróficos. Precisava estudar e pensar sobre possíveis formas de intervenção e de respostas, não só para aquelas situações pregressas e para aquelas pessoas que tiveram suas vidas



devastadas por eventos repentinos e avassaladores como são os desastres, mas também em relação a futuros eventos e sua eventuais vítimas.

A presente tese intitulada “Perspectivas e Desafios à Gestão de Riscos e Desastres: uma Análise sobre a Configuração do Direito de Desastres no Mundo e no Brasil” segue esta linha: abordar essa temática interdisciplinar e multifacetada à luz do Direito Internacional e também do Direito Brasileiro.

Decidi me aprofundar no estudo sobre o direito de desastres em construção no Brasil, cuja abordagem é muito recente no país e para a qual essa tese pretende contribuir. Sem saber, as missões realizadas *in loco* acabaram se tornando uma espécie de pesquisa de campo prévia, uma observação participante, cujas preocupações vivenciadas e percebidas permeiam o presente trabalho como um todo.

Ao final dos trabalhos, em setembro de 2013, o GT submeteu o Relatório Final “Moradia Adequada” à apreciação do plenário do CDDPH, e teve a aprovação unânime de todas as recomendações feitas aos Poderes Públicos Federal, Estaduais e Municipais realizadas por esse subgrupo. Essas recomendações serão apresentadas na Parte 2 da tese, que trata sobre o Direito de Desastres no Brasil.

Por um lado, não podemos prever o futuro e nem erradicar a ocorrência de desastres naturais e tecnológicos. Por outro lado, podemos ser agentes de transformação socioambiental e criar mecanismos coletivos para a cultura de prevenção de riscos e de proteção dos direitos humanos. Na medida em que cabe ao direito estabelecer normas e regras para a vida em sociedade, acredito ser esta uma tarefa também para os juristas. Pelo menos, este é o meu chamado.

## AGRADECIMENTOS

Todo conhecimento é uma produção social. Assim, a realização deste trabalho não seria possível sem o incentivo e o apoio de pessoas muito especiais, a quem devo meus sinceros agradecimentos.

Ao meu querido orientador, Professor Doutor George Rodrigo Bandeira Galindo, pela oportunidade, ousadia e toda a confiança que depositou em mim. Por acreditar e apostar na mudança do meu tema de pesquisa, pela compreensão e dedicação com que me orientou ao longo desse último ano. Muito obrigada por tudo, Professor Galindo, de coração.

Ao meu orientador anterior, Professor Doutor Eugênio José Guilherme de Aragão, por ter sempre acreditado no meu potencial, me apoiado e proporcionado oportunidades que fizeram toda a diferença para que eu tivesse finalmente escutado “o chamado da minha alma”.

À Professora Doutora Loussia Penha Musse Felix que, em 2005, me abriu as portas ao primeiro contato com a temática da tese, ao recomendar minha candidatura à bolsa Erasmus Mundus da Comissão Européia, para que fizesse o mestrado interdisciplinar e interinstitucional em Assistência Humanitária Internacional, na Ruhr Universität Bochum (2006-2007), na Alemanha. Esse foi o começo de tudo que ainda está por vir. Muito obrigada!

Ao Professor Doutor Marcus Faro de Castro, que foi meu tutor durante o período que estivemos na Ruhr Universität Bochum, é uma honra tê-lo na minha banca e poder contar com suas contribuições.

Ao Professor Doutor Horst Fischer, grande especialista na área do Direito Internacional de Desastres e meu professor em Bochum que, em encontro recente em 2013, me encorajou e convenceu a mudar de tema, para inovar na tese e estudar o Direito de Desastres, com foco especial ao caso brasileiro.

Aos Professores Doutores Marcelo Neves e George Galindo, pelo convite para que eu pudesse fazer parte do programa de cooperação internacional Brasil-Alemanha (Probral), com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (Capes), em nível de doutorado sanduíche, no Zentrum für Europäische Recht und Politik (Zerp), da Universität Bremen, Alemanha, durante os meses de março a julho de 2014. Parte da pesquisa sobre o Direito de Desastres nos planos global e regional certamente não teria sido possível sem essa oportunidade. Foi incrível!

Ao Professor Doutor Andreas Fischer-Lescano, coordenador do Probral pelo Zerp, pelas preciosas sugestões e referências bibliográficas à presente tese. À equipe do Zerp, a quem agradeço nos nomes da Mônica Hobbie e Antje Kautz, muito obrigada pelo apoio.

Às amigas Marta dos Santos Silva e Mônica Weitzel, que se transformaram em grandes companheiras de tese e de vida! Conhecê-las na Universidade de Bremen foi mais do que um presente para mim! Aos queridos Sebastian Eickenjäger, Steffen Kommer, Alex Valle e Heiner Fechner, obrigada pela acolhida!

Agradeço também às preciosas lições e discussões das quais pude participar durante as aulas no âmbito do Programa de Doutorado com os Professores Doutores Cristiano Paixão, Menelick de Carvalho Neto, Luis Roberto Barroso, Marcelo Neves, George Galindo, Juliano Zaiden, Eugênio Aragão e Sven Peterke e que ampliaram a minha visão sobre a dimensão e o alcance do Direito como instrumento de transformação social.

Ainda no âmbito acadêmico, agradeço ao Professor Doutor Juliano Zaiden Benvindo, pela atenção dada à minha situação acadêmica enquanto eu estava no exterior, que permitiu a prorrogação do prazo da defesa da presente tese. Meus agradecimentos se estendem também à equipe da Secretaria de Pós-Graduação, especialmente à Maria Helena Meneses, Lionete Alcântara, Valgmar Lopes e Euzilene por todo o apoio em todos os momentos que precisei. Muito obrigada!

À Capes, pela concessão de bolsa DS à elaboração desta tese, na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, entre setembro 2012 e fevereiro de 2014, e pela concessão de bolsa internacional para o estágio doutoral sanduíche na Universidade de Bremen, entre março e julho de 2014.

Aos Professores Doutores Airton Bodstein de Barros e Sven Peterke por terem aceitado o convite para participar dessa banca. Desde já, agradeço pelas contribuições a este trabalho, que certamente o enriquecerão.

À Deputada Federal Maria do Rosário, ex-Ministra dos Direitos Humanos da Presidência da República e ex-presidente do então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, com quem tive o privilégio de trabalhar em 2011-2012 e que, juntamente com o Prof. Eugênio Aragão, então conselheiro do CDDPH, me convidou para participar do Grupo de Trabalho “Moradia Adequada” desse Conselho, na qualidade de subrelatora dos trabalhos. Esse convite mudou minha vida pessoal, profissional e acadêmica e resultou no desejo de escrever a presente tese. Muito obrigada pela confiança no meu trabalho!

Ao meu querido primo, General Gerson Menandro Garcia de Freitas, agradeço muito por todo apoio e pelas ricas referências bibliográficas – documentos e entrevistas - que sugeriu ao trabalho e que em muito o enriqueceu. Saiba que você é um exemplo para mim.

Ao Secretário da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) do Ministério da Intergração Nacional, General Adriano Pereira Júnior, pela gentileza de me conceder uma longa e rica entrevista, que contribuiu muito para visualizar a realidade prática e os desafios dos programas e ações voltados à gestão de riscos e desastres no Brasil. Nesse sentido, agradeço também ao querido Mateus Medeiros de Oliveira, analista do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres da Sedec, com

que tive a oportunidade de compartilhar a relatoria do GT “Moradia Adequada”, pela entrevista, pelas inúmeras referências bibliográficas e pela atenta revisão da 2ª parte dessa tese. Muito obrigada!

Às minhas amigas, companheiras de “doutorados” e de ideais de vida e que acompanharam mais de perto ao longo desses anos de estudos: Nina Madsen, Thais Herdy, Rosamaria Carneiro, Marcella Beraldo, Mônica Ribeiro, Renata Nogueira, Mariana Alves, Natália Medina, muito obrigada! Seguiremos sempre juntas!

À minha querida e amada família. À minha mãe, Maria Christina, e ao meu pai, José Garcia Júnior, que sempre acreditaram no meu potencial, investiram na minha educação, me apoiaram e que nunca deixaram que me faltasse nada! Ao meu irmão, Lucas José, meu grande amigo e confidente. À minha amada irmã, Marianna, pela nossa sintonia e convivência cada vez mais próxima! Mari e Lucas, eu amo tê-los como meus irmãos e ser irmã de vocês! Além disso, a todos vocês, ao meu marido Ronaldo Moysés e à minha cunhada Gisela Ceschin, que formam a equipe familiar de revisão dessa tese, agradeço muito!

Me sinto ainda privilegiada por ter minha avó, Jovília, minhas tias avós Geny e Nezinha e minhas tias Joyce e Josiane comigo nesse momento tão especial da minha vida. Obrigada pela presença de tantos anos! E também não me esqueço do meu avô, José Garcia, que certamente estaria orgulhoso de mim agora.

Aos queridos Zeina Hallit e Ronaldo Moyses, pela calorosa acolhida na família e pela torcida constante! Muito obrigada pelo apoio durante esses anos! Sou muito grata a vocês, de coração!

A Ronaldo Moyses Filho, meu marido amado, companheiro de todas as horas pela vida afora, te agradeço com todo meu coração pelo amor que construímos todos os dias, pelo companheirismo e apoio incondicional aos meus sonhos e projetos, desde o Marco Zero em Recife! Especialmente em relação à tese, agradeço pela minuciosa revisão, formatação e design gráfico. Essa conquista também é sua e é só o começo de muitas que ainda alcançaremos juntos! Depois de escrever esse “livro”, que agora venha nossa filha ou filho!

Por fim, agradeço a Deus e aos meus orixás mãe Oxum e pai Ogum e a Xangô, mestre das palavras escritas, por abençoarem minhas escolhas, iluminarem minha mente e meu caminho, por todas as graças a mim concedidas e, especialmente pela inspiração na reta final desse doutorado.

## RESUMO

A presente tese tem como pano de fundo o aumento da frequência e da intensidade dos desastres naturais e tecnológicos e os impactos ambientais, políticos e socioeconômicos causados por eles no mundo e, especialmente, no Brasil. Como objetivo geral, a tese visa a defender a existência e o reconhecimento do Direito de Desastres em construção no mundo e no Brasil, como campo do conhecimento jurídico específico e ao mesmo tempo interdisciplinar, considerando inter-relações com outras áreas do Direito, tais como: Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário, o Direito Ambiental, o Direito Urbanístico, dentre outros. O trabalho analisa diversas convenções e tratados globais, regionais e bilaterais, bem como instrumentos normativos de *soft law* como resoluções, declarações, princípios e diretrizes voltados tanto à resposta quanto à prevenção de desastres. Defende-se que o Direito de Desastres deve ser considerado simultaneamente uma ferramenta de criação de legislações e um arranjo institucional de regulação de políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastres e à proteção dos direitos humanos em situações emergenciais. Para tanto, é necessário que o Direito de Desastres, no mundo e no Brasil, contemple princípios e mecanismos de participação social em todas as etapas do ciclo de gestão desses eventos, a fim de reduzir os riscos e mitigar os impactos e danos humanos, ambientais e materiais deles decorrentes. A pesquisa analisa as perspectivas e os desafios à gestão de riscos e desastres e, especialmente, no Brasil. Assim, os objetivos específicos dessa tese referem-se à comprovação da existência do Direito de Desastres no Brasil (em desenvolvimento), com base na análise da legislação específica e correlata sobre a temática, e à implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e sua inter-relação com outras políticas setoriais nas áreas de moradia, meio ambiente e direitos humanos. Apesar dos notáveis esforços por parte da comunidade internacional e do Estado brasileiro a fim de tornar a gestão de riscos e desastres uma prioridade de atuação, a tese conclui que a efetiva redução de riscos e mitigação dos impactos de desastres em todos os níveis depende certamente de uma interação ainda maior entre o Estado e a sociedade, entre o Direito de Desastres e as políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastre, entre os setores público e privado e entre as comunidades e as pessoas que nelas vivem. Por fim, considerando, por um lado, a relevância, a complexidade e a abrangência da temática, e por outro, os limites dessa pesquisa bem como a escassez de estudos sob diversas abordagens dessa problemática, a tese sugere tópicos para pesquisas futuras na área.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Direito de Desastres. 2. Direito Internacional. 3. Gestão de Riscos e Desastres: Prevenção e Resposta. 4. Brasil. 5. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. 6. Direitos Humanos.

## ABSTRACT

This thesis has as its background the growing frequency and intensity of natural and technological disasters and their environmental, political and socioeconomic impacts worldwide and, especially, in Brazil. As its general goal, the thesis aims to defend the existence and acknowledgment of Disaster Law which is in constant development in the global and national spheres, as a field of specific legal knowledge, as well as interdisciplinary, considering many interactions with other fields of Law, such as Human Rights, International Humanitarian Law, Environmental Law and Urban Law, among others. The work analyses several global conventions and treaties, regional and bilateral agreements as well as *soft law* instruments such as resolutions, declarations, principles and guidelines related to disaster prevention, risk reduction and response. The thesis argues that Disaster Law shall be considered simultaneously as a tool for the elaboration of legislation and as an institutional arrangement for the regulation of public policies regarding disaster risk management and the protection of human rights in emergency situations. Therefore, it is necessary that Disaster Law contemplates principles and mechanisms aiming the social participation in all phases of disaster risk management in order to reduce risks and mitigate human, environmental and material losses. The research analyzes the current perspectives, challenges and trends regarding disaster risk management and the protection of human rights in emergency situations in the world and especially in Brazil. Being so, the specific goals of this thesis are to prove both the existence of Disaster Law in Brazil as a developing legal field of study (considering the analysis of the specific as well the correlated legislations on the topic) and the implementation of the National Policy on Protection and Civil Defense and its relation with other sectorial policies in the areas of housing, environmental protection and human rights. Despite the increasing efforts of the international community and of the Brazilian Government towards turning disaster management and risk reduction an overall priority, the thesis concludes that the effectiveness of disaster risk reduction and the mitigation of its impacts in all levels depends on a greater interaction between the State and society, between Disaster Law and public policies in this area, the public and the private sectors and between communities and its citizens. At last, considering the relevance, the complexity and the coverage of this thematic, on the one hand, and the limits of this study as well as the lack of in-depth researches based on various approaches, on the other hand, the thesis suggests some topics for future research in this area.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Disaster Law. 2. International Law. 3. Disaster Risk Management: Prevention and Response. 4. Brazil. 5. National Policy on Protection and Civil Defense. 6. Human Rights.

## ZUSAMMENFASSUNG

Diese These hat als Hintergrund die Zunahme der Häufigkeit und der Intensität von den Natur- und Technologiekatastrophen und die von denen verursachten umweltlichen, politischen und sozioökonomischen Auswirkungen in der Welt und, besonders, in Brasilien. Als allgemeines Ziel will diese These die Existenz und die Anerkennung des Katastrophenrechtes, in Aufbau weltweit und in Brasilien, als spezifisches und gleichzeitig interdisziplinäres Gebiet der Rechtskenntnisse verteidigen, in abetracht diverse Zusammenhänge mit anderen Rechtstgebieten, sowie die Menschenrechte, das Humanitäre Völkerrecht, das Umweltrecht, das Stadtrecht, unter anderen. Die Arbeit analysiert diverse Konventionen, globale und regionale Abkommen, auch normative *soft law*-Instrumente wie Entschlüsse, Erklärungen, Prinzipien und Richtlinien im Bezug auf Katastrophenhilfe und –prävention. Es wird argumentiert dass das Katastrophenrecht soll gleichzeitig als ein Instrument zum Erstellung von Gesetzen und als eine institutionelle Anordnung zur Regelung der öffentlichen Politik, die auf das Management von Risiken und Katastrophen und den Schutz der Menschenrechte in Notsituationen ausgerichtet sind, berücksichtig. Dafür, es ist nötig, dass das Katastrophenrecht, weltweit und in Brasilien, die Prinzipien und die Mechanismen der sozialen Partizipation in allen Phasen des Managementzyklus dieser Ereignisse betrachtet wird, um die Risiken zu reduzieren und um die von denen entstanden menschlichen, umweltlichen und sachlichen Auswirkungen und Schäden zu mildern. Diese Forschung analysiert die Perspektiven und Herausforderungen für das Management von Risiken und Katastrophen und den Schutz der Menschenrechte in Notsituationen weltweit und besonders in Brasilien. Daher beziehen die spezifischen Ziele dieser These auf den Beweis der Existenz des Katastrophenrechts in Brasilien (in Aufbau), basierend auf der Analyse von spezifischen und ähnlichen Vorschriften zu diesem Thema, und die Umsetzung der nationalen Politik zur Schutz und Zivilschutz und ihren Zusammenhang mit anderen Sektorpolitiken in den Bereichen Wohnen, Umwelt und Menschenrechte. Trotz bemerkenswerter Bemühungen der internationalen Gemeinschaft und der brasilianischen Regierung, um das Management von Risiken und Katastrophen eine Priorität für Maßnahmen zu machen, kommt die These zu dem Schluß, dass eine wirksame Risikoreduzierung und Minderung der Auswirkungen von Katastrophen auf allen Ebenen sicherlich auf eine stärkere Interaktion zwischen dem Staat und der Gesellschaft, zwischen dem Katastrophenrecht und der öffentlichen Politik auf das Management von Risiken und Katastrophen, zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie zwischen den Gemeinden und den Menschen, die in ihnen leben, abhängt. Schließlich, in Anbetracht der Relevanz, der Komplexität und dem Umfang dieser Thematik, auf der einen Seite, und der Bregrenzheiten dieser Analyse und dem Mangel an Forschung unter verschiedenen Perspektiven für diese Problematik, auf der anderen Seite, schlägt diese These einige Themen für zukünftige Forschung auf diesem Gebiet vor.

**Stichwörter:** 1. Katastrophenrecht. 2. Völkerrecht . 3. Management von Risiken und Katastrophen: Prävention und Hilfe. 4. Brasilien. 5. Nationale Politik zur Schutz und Zivilschutz. 6. Menschenrechte.

## LISTA DE SIGLAS

- AASTMT** - Academia Árabe de Ciência, Tecnologia, e dos Transportes Marítimos
- ACSAD** - Centro Árabe de Estudos das Zonas Áridas e Terras Secas
- AOSIS** - Aliança dos Pequenos Estados Insulares
- ASEAN** – Associação das Nações do Sudeste Asiático
- CAA** – Convenção Relativa à Assistência Alimentar
- CACI** – Convenção Sobre Aviação Civil Internacional
- CADH** – Convenção Americana dos Direitos Humanos
- CAPRADE** – Comitê Andino de Prevenção e Atenção a Desastres
- CARICOM** – Comunidade do Caribe a América Central
- CDDPH** – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
- CDEMA** – Agência de Gestão de Desastres e Emergências do Caribe
- CDESC** – Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- CDI** – Comissão de Direito Internacional
- CECIS** - Sistema Comum de Informação e Emergência
- CEDEAO** - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
- CEDH** – Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- CEMADEN** - Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais
- CENAD** - Centro Nacional de Gerenciamento de Risco e Desastres
- CENSIPAM** - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
- CEPED** - Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres
- CEPRENAC** – Centro de Coordenação para Prevenção de Desastres Naturais na América Central
- COBRADE** – Codificação Brasileira de Desastres
- CODAR** - Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos
- CONAB** - Companhia Nacional de Abastecimento
- CONDEC** - Conselho Nacional de Defesa Civil
- CONPDEC** - Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
- CPDC** - Cartão de Pagamento de Defesa Civil
- CPRM** – Serviço Geológico do Brasil
- CPTEC** - Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos



**CQR** – Convenção de Quioto Revisada

**CRED** - Centro de Pesquisas sobre Epidemiologia de Desastres

**CRID** – Centro Regional de Informações sobre Desastres

**DAG** - Departamento de Articulação e Gestão

**DECS** – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

**DIH** – Direito Internacional Humanitário

**DIDH** – Direito Internacional dos Direitos Humanos

**DIRD** - Direito Internacional de Resposta a Desastres

**DMM** - Departamento de Minimização de Desastres

**ECO** – Organização de Cooperação Econômica

**ECOSOC** – Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas

**ECP** – Estado de Calamidade Pública

**EIRD** - Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastres

**EM-DAT** - Banco de Dados Internacional de Desastres

**ERCC** - Centro de Coordenação de Resposta a Emergências

**EUA** – Estados Unidos da América

**FGTS** - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**FICV** – Federação Internacional da Cruz Vermelha

**FNHIS** - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**FUNCAP** - Fundo Especial para Calamidades Públicas

**FUNCAPDEC** - Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil

**GADE** - Grupo de Apoio a Desastres

**GECAP** - Grupo Especial de Calamidades Públicas

**GT** – Grupo de Trabalho

**FAO** - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

**HFA** – Marco da Ação Hyogo

**IASC** - Inter-Agency Standing Committee (Comitê Permanente Inter-Agências)

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICPAC** - Centro de Previsões Climáticas e Aplicações

**IGAD** - Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento

**INMET** - Instituto Nacional de Meteorologia

**INSARAG** – Assistência Internacional de Busca e Resgate

**MI** – Ministério da Integração

**MPC-EU** – Mecanismo de Proteção Civil da União Européia

**MUNIC** - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

**NEPAD** - Secretariado da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano

**OACI** – Organização De Aviação Civil Internacional

**OCHA** – Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários

**ODM** – Objetivos do Milênio

**OEА** – Organização do Estados Americanos

**OIDC** – Omnibus Industrial Development Corporation

**OMA** – Organização Mundial das Aduanas

**OMS** – Organização Mundial de Saúde

**ONG** – Organização Não Governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**P2R2** - Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos

**PIDCP** – Pacto de Direitos Civis e Políticos

**PIDESC** – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

**PMCMV** - Programa Minha Casa, Minha Vida

**PNGRD** - Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres

**PNMC** - Política Nacional sobre Mudança do Clima

**PNPDEC** - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PPA** - Plano Plurianual

**RDC** - Regime Diferenciado de Contratação Pública

**RDD** - Redução do Risco de Desastres

**REHU** - Reunião Especializada sobre Redução de Riscos de Desastres Socionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária do Mercosul

**RIS** – Regulações Internacionais de Saúde

**RRD** – Redução de Riscos e Desastres

**S2ID** - Sistema Integrado de Informação sobre Desastres

**SAARC** - Associação do Sul Asiático para a Cooperação Internacional

**SE** – Situação de Emergência

**SEDEC** – Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

**SICA** – Centro de Integração Centroamericana

**SICONV** - Portal de Convênios do Governo Federal

**SIDS** - Pequenos Estados Insulares

**SINDEC** - Sistema Nacional de Defesa Civil

**SINPDEC** - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

**SIPRON** - Sistema de Proteção do Programa Nuclear Brasileiro

**SMS** – *Short Message Service*

**SNHIS** - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

**SOPAC** - Comissão de Geociência das Ilhas do Pacífico

**TFUE** – Tratado Sobre o Funcionamento da União Européia

**UA** – União Africana

**UIA** - União Internacional de Assistência

**UFF** – Universidade Federal Fluminense

**UFG** – Universidade Federal de Goiás

**UFJF** – Universidade Federal de Juiz de Fora

**UFPA** – Universidade Federal do Pará

**UFRJ** – Universidade Federal do Rio de Janeiro

**UFRRJ** – Universidade Federal Rural

**UFRS** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**UFSC** - Universidade Federal de Santa Catarina

**UIA** – União Internacional de Assistência

**UNASUL** - União das Nações Sulamericanas

**UNDRC** – Escritório das Nações Unidas Para a Coordenação do Socorro a Desastres

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

**UNISDR** – Escritório das Nações Unidas para a Redução de Risco de Desastres

**ZEE** – Zoneamento Ecológico Econômico

## LISTA DE TABELAS, QUADROS, FOTOS E GRÁFICOS

### INTRODUÇÃO

QUADRO 1 – A progressão da vulnerabilidade.....	28
QUADRO 2 – Tendência de ocorrências e vítimas.....	30
GRÁFICO 1 – Deslocamentos de vítimas de conflito e desastres.....	31

### CAPÍTULO 1

QUADRO 1 – Definição de desastres em instrumentos normativos internacionais.....	55
ORGANOGRAMA 1 – Organização do direito de desastres em desenvolvimento.....	80

### CAPÍTULO 2

TABELA 1 – Ratificações e assinaturas de convenções e tratados globais.....	96
TABELA 2 – Principais instrumentos normativos de <i>soft law</i> no âmbito do DRD.....	106

### CAPÍTULO 3

TABELA 1 – Princípios da Estratégia de Yokohama.....	128
TABELA 2 – Tipologia das legislações sobre desastres .....	154
TABELA 3 – Recomendações às legislações específicas sobre gestão de riscos e desastres.....	155

### CAPÍTULO 4

TABELA 1 – Tipos de desastres naturais por regiões brasileiras.....	159
GRÁFICO 1 – Desastres naturais no Brasil.....	159
GRÁFICO 2 – Comparativo de ocorrências entre décadas.....	160
GRÁFICO 3 – Evolução das ocorrências entre as décadas de 1990 e 2000.....	161
GRÁFICO 4 – Número de afetados por tipos de desastres.....	161
GRÁFICO 5 – Número de mortos por tipos de desastres.....	161
TABELA 2 – Impactos dos desastres na Sociedade Brasileira.....	162
TABELA 3 – Número de municípios afetados por região.....	162
GRÁFICO 6 – Relação de mortos e afetados por desastres por região .....	163
QUADRO 1 – Ocorrência de alagamentos e processos erosivos.....	164
MAPA 1 – Municípios que apresentaram alagamentos e processos erosivos nas áreas urbanas nos últimos 5 anos.....	165
QUADRO 2 – Ocorrência de enchentes ou inundações graduais.....	165
MAPA 2 – Municípios que apresentam inundações graduais e bruscas nas áreas urbanas nos últimos 5 anos.....	166
QUADRO 3 – Ocorrência de deslizamentos ou escorregamento de encostas.....	167
MAPA 3 – Municípios que apresentaram escorregamentos ou deslizamentos nas encostas nas áreas urbanas nos últimos 5 anos.....	168

TABELA 4 – Sumário de perdas e danos das inundações bruscas de Santa Catarina em 2008/09.....	171
FOTO 1 – Enchentes em Santa Catarina.....	171
GRÁFICO 7 – Municípios com mais de 40% da população afetada por desastres.....	173
TABELA 5 - Sumário de perdas e danos das inundações bruscas de Pernambuco em 2010.....	174
GRÁFICO 8 – Parcela da população afetada por desastres, por município.....	175
TABELA 6 - Sumário de perdas e danos das inundações bruscas de Alagoas em 2010.....	176
FOTO 2 – Enchente no município de Barreiros (PE).....	176
TABELA 7 – População atingida por desastres, por municípios da Região Serrana do RJ.....	178
GRÁFICO 8 – Número de mortos do desastre de janeiro de 2011 no RJ.....	179
GRÁFICO 9 – Número de desabrigados decorrentes do desastre de janeiro de 2011 no RJ....	179
TABELA 8 - Sumário de perdas e danos das inundações e deslizamentos na Região Serrana do RJ em 2011.....	180
FOTO 3 – Deslizamento de terra em Teresópolis na Região Serrana do RJ.....	181
<b>CAPÍTULO 5</b>	
QUADRO 1 – Áreas do direito que se relacionam com o Direito de Desastres.....	188
QUADRO 2 – Objetivos do PNPDEC.....	197
QUADRO 3 – Ações do PNPDEC.....	199
<b>CAPÍTULO 6</b>	
GRÁFICO 1 – Ciclo de gestão em Proteção e Defesa Civil.....	223
ORGANOGRAMA 1 – Mecanismos institucionais da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no Brasil.....	226
ORGANOGRAMA 2 – Organograma da SEDEC.....	233
QUADRO 1 – Municípios monitorados na região Centro-Oeste do Brasil.....	239
TABELA 1 – Objetivos, metas e iniciativas do Programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres.....	247
TABELA 2 – Objetivos, metas e iniciativas de programas específicos sobre gestão de riscos de desastres.....	250
GRÁFICO 2 – Percentual de municípios, segundo o instrumento de planejamento.....	259
GRÁFICO 3 – Percentual de municípios com ações e/ou instrumentos de gerenciamento de riscos.....	261
GRÁFICO 4 – Percentual de municípios , por tipo de estrutura existente para atuar na prevenção de riscos e resposta a desastres.....	262

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO: PANORAMA DOS DESASTRES NO MUNDO E ESCOPO DA TESE.....</b>	<b>25</b>
<b>PARTE 1: O DIREITO DE DESASTRES NO MUNDO.....</b>	<b>38</b>
<b>1.    CAPÍTULO 1: O RECONHECIMENTO DO DIREITO DE DESASTRES COMO CAMPO DO DIREITO INTERNACIONAL E DO DIREITO INTERNO DOS ESTADOS.....</b>	<b>39</b>
1.1.    Os esforços da Federação Internacional da Cruz Vermelha pelo reconhecimento e codificação do direito de desastres: estudos sistematizados (2003-2014).....	39
1.2.    A mudança de paradigma acerca da temática: da resposta à prevenção e à redução de risco de desastres e o impacto no desenvolvimento do Direito de Desastres .....	48
1.2.1.    Os trabalhos da relatoria sobre a proteção de pessoas em casos de desastres naturais da comissão de Direito Internacional da ONU. ....	50
1.3.    O Direito de Desastres: a união dos esforços entre prevenção e resposta a desastres nos planos global, regional, bilateral e doméstico .....	52
1.4.    Relação entre o Direito de Desastres e outras áreas do direito:.....	61
1.4.1.    O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito de Desastres .....	61
1.4.2.    O Direito Internacional Humanitário e o Direito de Desastres.....	69
1.4.3.    Direito Internacional Ambiental e o Direito de Desastres.....	72
1.4.4.    O direito global de saúde e o Direito de Desastres.....	76
1.5.    Conclusões .....	78
<b>2.    CAPÍTULO 2: O DIREITO DE RESPOSTA A DESASTRES NOS PLANOS GLOBAL E REGIONAL.....</b>	<b>81</b>
2.1.    Tratados e instrumentos normativos sobre resposta a desastres no plano global.....	82
2.1.1.    Convenções sobre temas específicos relativas a desastres em geral.....	86
2.1.2.    Convenções sobre tipos específicos de desastres .....	91
2.1.3.    Convenções temáticas com cláusulas específicas sobre desastres.....	93
2.2.    Instrumentos normativos de “soft law” no plano global .....	97
2.2.1.    Relatoria da Comissão de Direito Internacional da ONU em relação à proteção de pessoas em eventos de desastres .....	98
2.2.2.    Resoluções e declarações.....	103
2.2.3.    Diretrizes, códigos de conduta e modelos.....	106
2.3.    Tratados e instrumentos normativos sobre resposta a desastres nos planos regionais .....	108
2.3.1.    Europa .....	108

2.3.2. Ásia .....	112
2.3.3. Américas.....	113
2.3.4. África .....	115
2.4. Tratados bilaterais sobre resposta a desastres .....	116
2.5. Legislações domésticas sobre resposta a desastres.....	120
2.6. Conclusões .....	121
<b>3. CAPÍTULO 3: O DIREITO DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE RISCO DE DESASTRES: NOS PLANOS GLOBAL E REGIONAL.....</b>	<b>126</b>
3.1. Instrumentos normativos de soft law aplicáveis à prevenção a desastres no plano global .....	127
3.2. Convenções aplicáveis à Prevenção de Desastres no Plano Global .....	135
3.3. Acordos e instrumentos normativos sobre prevenção e redução de risco de desastres nos planos regionais.....	139
3.3.1. Américas.....	140
3.3.2. Regiões do ártico e da Antártida.....	143
3.3.3. Ásia .....	143
3.3.4. África .....	148
3.3.5. Europa .....	150
3.4. Acordos bilaterais .....	152
3.5. Normas domésticas .....	152
3.6. Conclusões .....	156
<b>PARTE 2: DIREITO DE DESASTRES NO BRASIL.....</b>	<b>158</b>
<b>4. CAPÍTULO 4: RADIOGRAFIA DOS DESASTRES E PERFIL DE RISCOS NO BRASIL.....</b>	<b>159</b>
4.1. Grandes desastres recentes ocorridos no brasil (2008-2012).....	168
4.1.1. Santa Catarina 2008-2009.....	169
4.1.2. Divisa dos estados de Pernambuco e Alagoas (2010).....	172
4.1.3. Região serrana do estado do Rio de Janeiro (2011) .....	178
4.2. A mudança de percepção de risco e vulnerabilidade no Brasil: codificação de desastres, pesquisa e sistematização de dados e grupo de trabalho sobre o tema	182
4.2.1. A codificação brasileira de desastres (COBRADE) (2012) .....	183
4.2.2. Pesquisa e sistematização de dados sobre desastres no Brasil.....	184
4.2.3. O grupo de trabalho “moradia adequada” do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.....	186

<b>5. CAPÍTULO 5: O DIREITO DE DESASTRES NO BRASIL: UM RAMO DO DIREITO BRASILEIRO EM CONSTRUÇÃO.....</b>	<b>188</b>
5.1. Histórico da legislação específica sobre desastres e defesa civil no Brasil ...	189
5.2. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (2012): construindo o Direito de Desastres no Brasil .....	195
5.3. Inter-relações do Direito de Desastres em construção com outros ramos do direito .....	207
5.3.1. Direito ambiental .....	208
5.3.2. Direito urbanístico.....	215
5.3.3. Direitos humanos .....	217
5.3.4. Direito nuclear.....	218
5.5. Conclusões .....	220
<b>6. CAPÍTULO 6: GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES NO BRASIL: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.....</b>	<b>223</b>
6.1. Ciclo de gestão da defesa civil no Brasil .....	223
6.2. Mecanismos institucionais da política nacional de proteção e defesa civil como política pública de gestão de riscos e desastres.....	225
6.2.1. O sistema nacional de proteção e defesa civil .....	226
6.2.2. Conselho nacional de proteção de defesa civil.....	228
6.2.3. A secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional: órgão central do SINPDEC.....	229
6.2.4. Sistemas nacionais de gerenciamento e alerta de riscos e desastres .....	233
6.2.5. Cadastro Nacional de Municípios.....	239
6.2.6. Solicitação de recursos públicos em caso de calamidade pública ou estado de emergência e prestação de contas por parte do ente beneficiário.....	240
6.3. O Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, o programa de gestão de risco e desastres e programas relacionados.....	246
6.3.1. Conclusões: resultados parciais e desafios à implementação da PNPDEC.	252
<b>CONCLUSÕES FINAIS.....</b>	<b>267</b>
<b>PESQUISA FUTURA.....</b>	<b>273</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>274</b>



## INTRODUÇÃO: PANORAMA DOS DESASTRES NO MUNDO E ESCOPO DA TESE

Mundo afora, desastres naturais e tecnológicos, cada vez mais frequentes e intensos, causam inúmeros danos materiais, ambientais e humanos. Todos os anos, mais de 200 milhões de pessoas são afetadas<sup>1</sup> por diversos tipos de desastres naturais, tais como: secas, inundações, alagamentos, deslizamentos de terra, ciclones, terremotos, tsunamis, incêndios florestais, dentre outros. Além disso, fatores de vulnerabilidade social como a pobreza e a crescente densidade populacional, somados à intensificação da ação humana na sociedade industrial, à degradação do meio ambiente e o conseqüente aquecimento global fazem com que os riscos e os impactos desses eventos sejam cada vez maiores.

Assim, a abordagem desses desastres naturais e tecnológicos parte de dois pressupostos. Em primeiro lugar, o de que o “ambiente natural” não é inteiramente “natural”, mas sim influenciado pela ação humana no que se refere ao uso e à ocupação do solo, a decisões econômicas, a políticas industriais e ambientais, dentre outras. Em segundo lugar, tal como modificado e construído pela ação humana, o ambiente natural é a origem de uma série de oportunidades e também de perigos possíveis. Esse caráter dual do ambiente revela que o risco de desastres é uma situação de “dupla contingência”<sup>2</sup>.

Tsunamis no Oceano Índico e no Pacífico Sul, terremotos no sul da Ásia, no Paquistão, no Haiti, furacões e ciclones nos Estados Unidos, no Caribe e no Pacífico, fortes inundações na Europa e na Ásia, alagamentos e deslizamentos de terra no Brasil provocaram devastações profundas, resultando na morte de milhares de pessoas e em perdas e danos incalculáveis nos anos recentes.

Vivemos, portanto, numa sociedade chamada por Beck de “*sociedade de risco*” que é “*sociedade catastrófica*”<sup>3</sup>. Dentre os elementos centrais que compõem essa “*sociedade de risco*”, destacam-se os desastres naturais e tecnológicos. Portanto, nela

---

<sup>1</sup> Estimativa básica do Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos e Desastres. Estratégia Internacional de Redução de Riscos de Desastres.

<sup>2</sup> WISNER, Ben; GAILLARD, JC; KELMAN, Ilan, **Framing Disaster**. Theories and Stories Seeking to Understand Hazards, Vulnerability and Risk, in *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*, Edited by Ben Wisner, JC Gaillard and Ilan Kelman, Routledge Publishers London & New York, 2012, p. 52.

<sup>3</sup> BECK, Ulrich, *Sociedade de Risco. Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 28.

a prevenção e a gestão do “*potencial político das catástrofes*” (...) deve “*acabar envolvendo uma reorganização do poder e da responsabilidade*”<sup>4</sup>.

É nesse contexto que, nos últimos anos, a ocorrência de grandes catástrofes em várias partes do mundo fez a comunidade internacional e os Estados perceberem que ninguém pode estar totalmente seguro e salvo frente a essas ameaças e que era necessário construir estratégias conjuntas para reduzir riscos, mitigar os efeitos de desastres e construir uma cultura de prevenção e de resiliência a esses eventos. Trata-se da mudança de paradigma na área, que deixa de atuar somente na resposta a desastres e passa a envidar esforços na gestão de riscos e desastres, incluindo ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação pós-evento<sup>5</sup>.

Assumindo responsabilidades conjuntas e individuais, no ano de 2000, Estados membros das Nações Unidas adotaram a Estratégia Internacional para Redução de

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Os conceitos são os seguintes: 1. **Prevenção**: expressa o “conceito e a intenção de evitar por completo os possíveis impactos adversos (negativos) dos desastres mediante diversas ações planejadas e realizadas antecipadamente”. Ações de prevenção vão desde a construção de estruturas físicas até a utilização de técnicas de engenharia capazes de aumentar a resiliência dos sistemas e das populações vulneráveis a desastres 2. **Mitigação** é a “diminuição ou a limitação dos impactos adversos das ameaças e dos desastres afins”. Diante da impossibilidade de se prevenir completamente todos os impactos negativos das ameaças, muitas vezes, é possível reduzir a escala de sua intensidade mediante estratégias e ações mitigadoras. Trata-se da minimização desses efeitos negativos. 3. **Preparação** refere-se a “conhecimentos e capacidades desenvolvidas pelos governos, profissionais, organizações de resposta e recuperação, comunidades e pessoas para prever, responder e se recuperar de forma efetiva dos impactos dos eventos ou das condições prováveis, iminentes ou atuais que se relacionam com uma ameaça.” Essa fase do ciclo de gestão de desastres inclui atividades como: o planejamento de contingências; a reserva de equipamentos e de suprimentos; o desenvolvimento de rotinas para a comunicação de riscos (sistema de alertas); capacitações e treinamentos; dentre outros. Seu objetivo principal é desenvolver capacidades necessárias para gerenciar de forma eficiente e eficaz todos os tipos de emergências e alcançar uma transição ordenada desde a resposta até uma recuperação sustentável. 4. **Resposta** é a “prestação de serviços de emergência e de assistência pública durante ou imediatamente após a ocorrência de um desastre, com o propósito de salvar vidas, reduzir impactos sobre a saúde, garantir a segurança pública e satisfazer necessidades básicas de subsistência da população afetada”. 5. **Reconstrução/recuperação**: A restauração é o melhoramento, se necessário, das instalações, dos meios de sustento e das condições de vida das comunidades afetadas por desastres, incluindo esforços para reduzir os fatores de risco de desastres. A resposta diante de um desastre se concentra predominantemente as tarefas de reabilitação e de reconstrução dentro do processo de recuperação iniciam imediatamente após a finalização da fase de emergência e devem basear-se em estratégias e políticas previamente definidas que facilitem o estabelecimento de responsabilidades institucionais claras e permitam a participação pública. Os programas de recuperação, juntamente com a conscientização e a participação pública depois de um desastre, representam uma oportunidade valiosa para desenvolver e executar medidas de redução de risco de desastres com base no princípio de “reconstruir melhor”. Todos esses conceitos foram extraídos da Estratégia Internacional de Redução de Riscos e Desastres da Organização das Nações Unidas (EIRD/ONU, 2009, pp. 21-28). (N.A.)

Riscos e Desastres (EIRD) <sup>6</sup>, como mecanismo de seguimento à Década Internacional sobre a Redução de Desastres Naturais (1990-1999). Com o objetivo de reduzir consideravelmente as perdas decorrentes de desastres e construir comunidades e nações mais resistentes, a EIRD visa a contribuir para o desenvolvimento sustentável das nações.

A EIRD define desastre como:

“uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade que ocasiona uma grande quantidade de mortes e igual perda e impactos materiais, econômicos e ambientais que excedem a capacidade de uma comunidade ou a sociedade afetada para fazer frente à situação mediante o uso de seus próprios recursos.” <sup>7</sup>

E considera que, para lidar com as ameaças e riscos de ocorrência desses eventos, há que se investir na construção de uma cultura de prevenção e de resiliência, esta entendida como *“a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade, potencialmente exposta a ameaças, para adaptar-se, resistindo ou modificando, com o fim de alcançar ou manter um nível aceitável em seu funcionamento e estrutura.”*<sup>8</sup>

De acordo com Luhman:

“Wenn es dagegen um Risiko geht, ist die Situation in wichtigen Hinsichten eine andere, denn hier beeinflusst die Prävention die Bereitschaft zum Risiko und damit eine der Bedingungen des Schadenseintritts. Man ist eher bereit, sich auf einen Prozess mit unsicheren Ausgang einzulassen, wenn man eine Rechtsschutzversicherung hat.”<sup>9</sup>

A redução de risco de desastres deve estar pautada em esforços sistemáticos sob diversos enfoques, inclusive o jurídico, voltados à análise e à gestão das causas dos desastres, incluindo a redução do grau de exposição às ameaças e aos perigos, a diminuição de vulnerabilidades socioambientais, uma gestão prudente dos solos e do meio ambiente e o melhoramento da preparação diante dos eventos adversos.

---

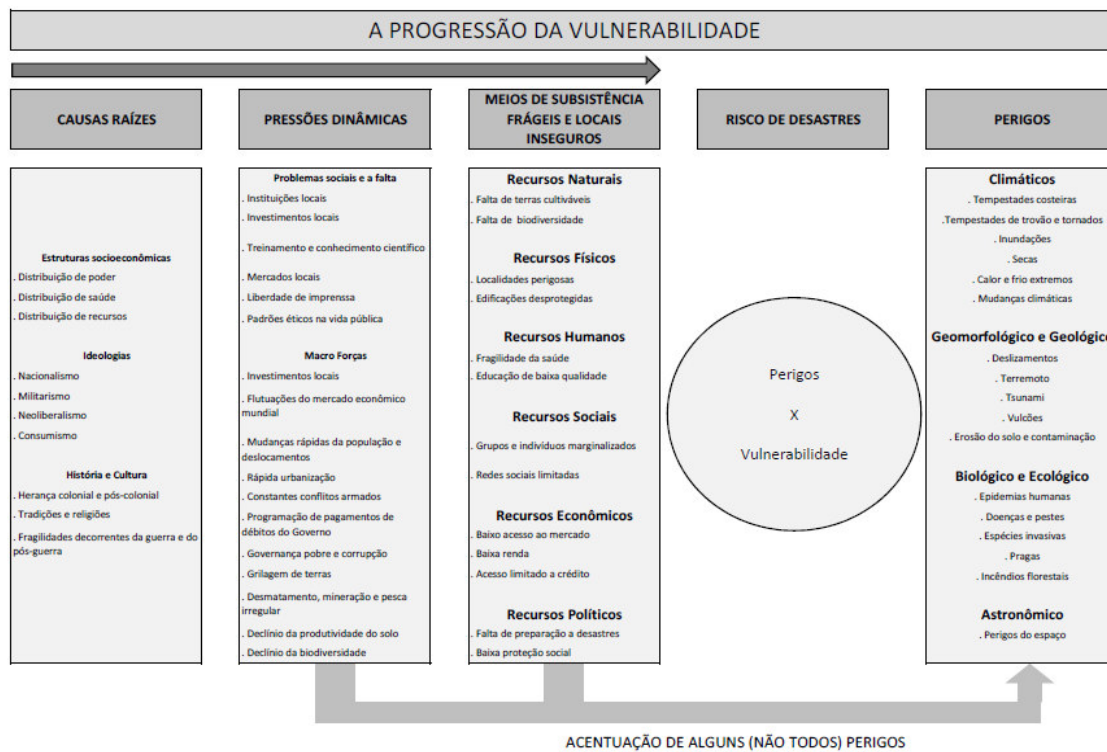
<sup>6</sup> Organização das Nações Unidas, Estratégia Internacional para Redução de Riscos e Desastres (2000).

<sup>7</sup> Glossário da Estratégia Internacional para Redução de Riscos e Desastres. Termo “Desastre”, p. 8.

<sup>8</sup> Idem, termo “Resiliência”, p. 17.

<sup>9</sup> „Quando se trata de risco, a situação é diferente sob importantes aspectos, porque aqui a prevenção influencia a disposição para assumir riscos e, com isso, influencia também uma das condições de ocorrência do dano. As pessoas estão mais preparadas para entrar em um processo cuja saída pode não ser segura, caso elas tenham um seguro de proteção jurídica.” (Tradução livre da autora). LUHMAN, Niklas *Soziologie des Risikos*, De Gruyter Studienbuch: Berlin, 1991, p. 38.

De acordo com Ben Wisner, a redução de risco de desastres pode ser traduzida pela seguinte equação:  $RD = P \times [V/C] - M$ <sup>10</sup>, na qual: RD significa redução de riscos, V refere-se à vulnerabilidade, C representa a capacidade de proteção das pessoas e M simboliza a mitigação por meio de ações preventivas e de proteção social. Veja o gráfico abaixo sobre a progressão da vulnerabilidade, de acordo com as causas-raízes, as pressões dinâmicas e as fragilidades sociais e locais em face das ameaças e perigos da natureza:



**Fonte:** Adaptação do livro *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*, Edited by Ben Wisner, JC Gailard and Ilan Kelman, Routledge Publishers London & New York, 2012, pp.54. (tradução livre da autora).

A EIRD abrange inúmeras organizações internacionais, Estados e organizações não governamentais que trabalham juntas na implementação do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015)<sup>11</sup>, uma plataforma de colaboração e cooperação entre os países,

<sup>10</sup> Wisner *et al*, 2004, apud WISNER, Ben; GAILLARD, JC; KELMAN, Ilan, Framing Disaster. Theories and Stories Seeking to Understand Hazards, Vulnerability and Risk, in *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*, Edited by Ben Wisner, JC Gailard and Ilan Kelman, Routledge Publishers London & New York, 2012, p.55.

<sup>11</sup> Marco de Ação de Hyogo (2005-2015). Brochura disponível online em: [http://www.mi.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah\\_ptb\\_brochura.pdf](http://www.mi.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah_ptb_brochura.pdf). Último acesso em 10.11.2014.

através de objetivos estratégicos e ações prioritárias voltadas à redução de vulnerabilidades e de riscos de desastres no âmbito dos Estados.

Além disso, em 2007, efeitos das mudanças climáticas passaram a ser discutidos no âmbito do Conselho de Segurança da ONU<sup>12</sup>, e em 2011, o Secretário-Geral da ONU afirmou *“We must make no mistake. (...) Climate change not only exacerbates threats to peace and security, it is a threat to international peace and security”*<sup>13</sup> na medida em que não afetam apenas o meio ambiente, mas também a vida em sociedade como um todo.

Desastres naturais e tecnológicos implicam, acima de tudo, em problemas de natureza humanitária e de desenvolvimento sustentável que corroboram para a emergência ou adensamento de instabilidades, crises complexas ou conflitos políticos e sócioeconômicos.

De acordo com o mais recente relatório do Banco de Dados Internacional sobre Desastres (EM-Data Base), somente em 2013, 330 graves desastres foram registrados. Esse número foi, ao mesmo tempo, menor que a média registrada entre os anos de 2003 a 2012 (388) e representou um decréscimo nos impactos humanos, que foram os mais baixos nos últimos 16 anos. Apesar disso, esses desastres foram responsáveis pela morte de aproximadamente 21.610 pessoas e por afetar ainda 96.500 milhões de pessoas, sendo estes números também mais baixos dos que as médias anuais entre 2003-2012, respectivamente, de 106,65 milhões de mortos e 216 milhões de atingidos. Na mesma direção, outros indicadores como perdas e danos econômicos decorrentes desses eventos revelam uma diminuição em 2013 do montante: \$ 118.6 bilhões de dólares, em relação à média anterior de \$ 156.7 bilhões<sup>14</sup>.

De acordo com os registros do EM Data Base, observa-se ainda o gráfico abaixo sobre o número de vítimas fatais e afetadas por desastres ocorridos no mundo, entre 1990-2012:

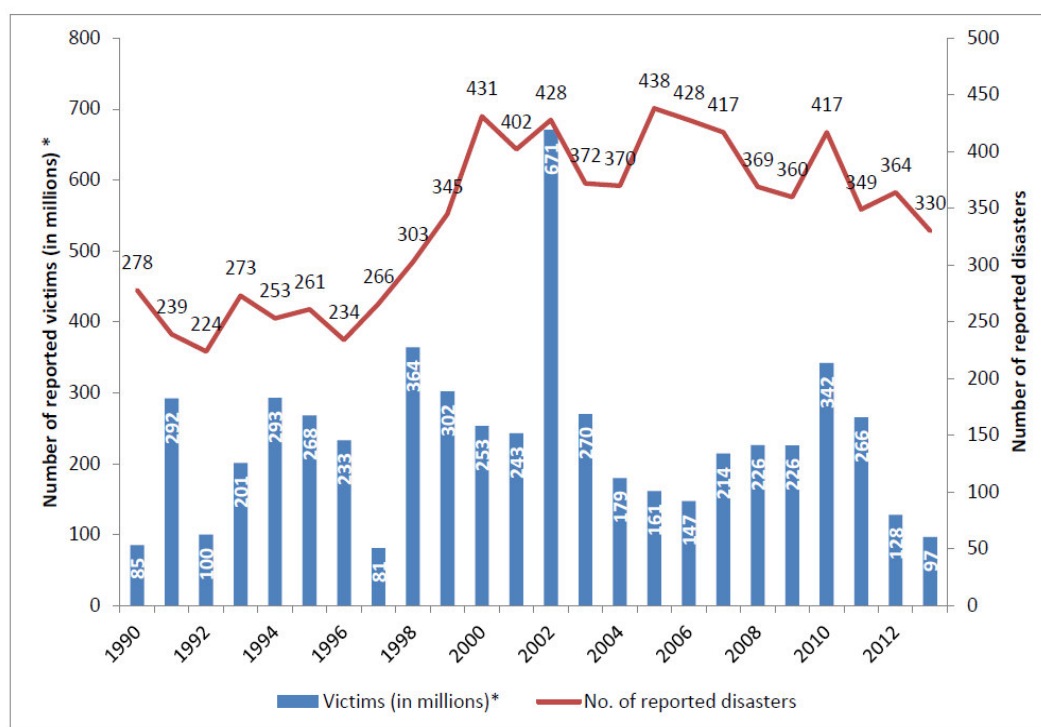
---

<sup>12</sup> United Nations Security Council. Meetings Coverage. “Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers.” 17<sup>th</sup> April, 2007. Press Release. Disponível online em: <http://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>. Último acesso em 10.11.2014.

<sup>13</sup> United Nations Security Council. 6587 Meeting. Meetings Coverage “Security Council, in Statement, Says ‘Contextual Information’ on Possible Security Implications of Climate Change Important When Climate Impacts Drive Conflict.” 10<sup>th</sup> April 2011. Disponível online em: <http://www.un.org/press/en/2011/sc10332.doc.htm>. Último acesso em 10.11.2014

<sup>14</sup> GUHA-SAPIR D, HOYOUS Ph., BELOW.R. *Annual Disaster Statistical Review 2013: The Numbers and Trends*. Brussels: CRED; 2014, p. 1.

Figure 1 – Trends in occurrence and victims\*



Fonte: GUHA-SAPIR D, HOYOUIS Ph., BELOW.R. *Annual Disaster Statistical Review 2013: The Numbers and Trends*. Brussels: CRED; 2014, p.4.

Apesar de avanços concretos na implementação do Marco de Ação de Hyogo e na redução de riscos e de efeitos de desastres como apontam os dados do relatório acima, observa-se que eles são apenas parciais porque dependem de informações a serem prestadas pelos Estados afetados<sup>15</sup>.

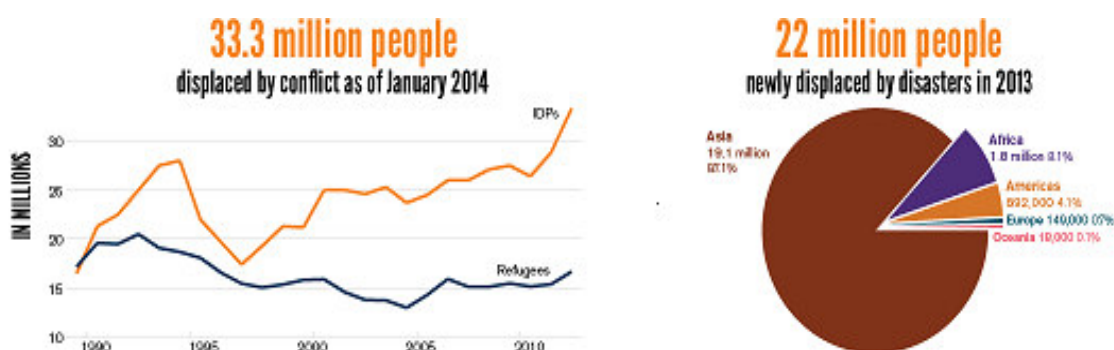
Essa vulnerabilidade de acesso à informação é apontada pelo Relatório Global de Avaliação sobre Redução de Riscos e Desastres da ONU (2013) que alerta para o fato de que o pior ainda está por vir<sup>16</sup>, baseado em dados que revelam que, nos últimos três anos consecutivos, perdas e danos diretamente decorrentes de desastres ultrapassaram os \$100 bilhões de dólares. E nos últimos trinta anos, esse montante chegou a \$305 bilhões de dólares em 40 países, cujo Produto Interno Bruto é pequeno ou médio, dos quais 30% não foram relatados no âmbito internacional. Por isso,

<sup>15</sup> Ressalta-se que o gráfico é baseado em documentos oficiais enviados pelos Estados. Certamente, os números reais devem ser maiores, considerando o fato de que, geralmente, faltam informações ou elas não são padronizadas da mesma forma nos sistemas nacionais. De toda forma, optamos por inserir esse gráfico porque o EM Data Base é referência na área de estudos de desastres. Mais informações em: GUHA-SAPIR D, HOYOUIS Ph., BELOW.R. *Annual Disaster Statistical Review 2013: The Numbers and Trends*. Brussels: CRED; 2014, p.4.

<sup>16</sup> United Nations Global Assessment Report, New York, 2013, pp. 1- 6.

estima-se que esses valores sejam no mínimo 50% mais altos devido a não inclusão de bens e serviços não assegurados no cálculo e à dificuldade de obtenção de informações mais precisas. Além disso, os dados não incluem custos significantes de desastres locais como secas, inundações e alagamentos, deslizamentos, incêndios e tempestades.

Tudo isso sem considerar o número de deslocados internos e “refugiados ambientais”<sup>17</sup> em razão de desastres. O ex-Representante das Nações Unidas para os Direitos Humanos de Pessoas Deslocadas Internamente, Walter Kälin, estima que existam aproximadamente 30.000 novos deslocados internos somente nos últimos dois anos (2013-2014) em decorrência de desastres. Somente no ano de 2013, o número de deslocamentos em razão de desastres é 70% do número de deslocamentos em razão de conflitos nos últimos 15 anos<sup>18</sup>. Vejamos o gráfico abaixo:



Fonte: Internal Displacement Monitoring Center, 2014.

A importância de se compreender melhor as ameaças, as vulnerabilidades e os riscos de desastres advêm da necessidade, cada vez maior, de enfrentar esses eventos adversos, mitigando seus efeitos por meio da construção de uma cultura de prevenção

<sup>17</sup> A expressão encontra-se entre aspas no texto para destacar o fenômeno do aparecimento de uma nova categoria de pessoas, sobre a qual ainda não há consenso internacional, distinguindo-se do sentido convencional do termo refugiado. Em sua tese doutoral sobre o tema, Érika Pires Ramos defende o reconhecimento, pelo Direito Internacional, do *status* jurídico próprio para a categoria de “refugiados ambientais” bem como a construção de estratégias de prevenção e combate das causas que forçam os deslocamentos. Para uma leitura mais aprofundada acerca da temática dessa nova categoria “refugiados ambientais”, veja: RAMOS, Érika Pires, *Refugiados Ambientais: Em Busca de Reconhecimento pelo Direito Ambiental*. Tese de doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

<sup>18</sup> Internal Displacement Monitoring Center, 2014. disponível em: <http://www.internal-displacement.org>. Último acesso em: 10.11.2014.

e resiliência nas comunidades e da proteção dos direitos humanos das vítimas afetadas, entre deslocados internos e “refugiados ambientais” pós-evento.

Ações práticas de redução de riscos de desastres devem ser orientadas pelo conhecimento científico e prático. É nessa seara que se encontra o papel e o lugar do Direito de Desastres, como instrumento necessário para a implementação do gerenciamento de riscos e desastres de maneira efetiva. E é nesse contexto que a presente pesquisa é realizada.

**ESCOPO DA TESE: OBJETO, OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS, JUSTIFICATIVA, METODOLOGIA DE PESQUISA E RELEVÂNCIA.**

O cenário de aumento da frequência e da intensidade dos desastres no mundo e no Brasil constitui o pano de fundo da presente tese, que tem o Direito de Desastres como o seu objeto de estudos.

O objetivo geral da pesquisa doutoral é a defesa da existência do Direito de Desastres como campo jurídico específico e cada vez mais coeso no plano global, apresentando e analisando diversos tratados e instrumentos normativos de *soft law* – declarações, resoluções e princípios – nos planos global, regional, bilateral e doméstico dos Estados. Trata-se de um campo do conhecimento jurídico específico, voltado à gestão de riscos e desastres, incluindo normas sobre todas as etapas desse ciclo de gestão: desde a prevenção, redução de riscos e mitigação até a preparação e resposta a desastres e recuperação pós-evento.

Os objetivos específicos da tese dizem respeito ao Direito de Desastres no Brasil. Nesse sentido, pretende-se defender, não só a existência, como também o contínuo desenvolvimento do Direito de Desastres no Brasil, apresentando e analisando a legislação específica e correlata vigente sobre a matéria. A tese visa ainda a analisar a implementação da Lei n°. 12.608/12 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e suas recentes alterações a fim de aprimorar o gerenciamento de riscos e de respostas a desastres no país.

A apresentação dessa tese justifica-se pela necessidade de demonstrar a importância do papel do Direito na regulação de situações de riscos e catástrofes, como instrumento voltado tanto à prevenção e redução de riscos, quanto à reposta a esses eventos. O objetivo central do Direito de Desastres é regular a implementação



da gestão de riscos e desastres, para que ela seja realizada de maneira eficiente e eficaz, prevenindo e mitigando danos materiais, ambientais e humanos, e salvando vidas, quando necessário.

Constituída de seis capítulos, além dessa introdução e da conclusão, a presente tese está estruturada em duas partes. A primeira aborda o Direito de Desastres no Mundo e a segunda, o Direito de Desastres no Brasil. O primeiro capítulo aborda o objetivo geral da tese: a defesa da existência e do reconhecimento do Direito de Desastres como campo de conhecimento jurídico específico e, ao mesmo tempo, interdisciplinar, que contempla a intersecção entre o Direito Internacional e o direito interno dos Estados, abrange as dimensões de prevenção e resposta a desastres, e cujas normas estão em constante desenvolvimento. Apresenta ainda definições jurídicas do objeto do Direito de Desastres, ou seja, de desastres naturais e tecnológicos. E, considerando a interdisciplinaridade inerente à temática, trata da inter-relação do Direito de Desastres com outras áreas do Direito. No plano internacional, o Direito de Desastres está intimamente relacionado ao Direito Internacional Ambiental, ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O segundo capítulo analisará o panorama do quadro normativo aplicável à dimensão da resposta a desastres, apresentando diversos instrumentos jurídicos nos planos global, regional e bilateral. Neste capítulo, serão apontadas lacunas do atual regime, bem como sugeridas medidas para intensificar a coesão e a efetiva implementação do Direito de Desastres, no que diz respeito à resposta e à assistência humanitária internacional.

O terceiro capítulo abordará o quadro normativo e institucional aplicável à dimensão da prevenção e da redução de riscos de desastres, criado a partir da mudança de paradigma em relação à temática, de uma abordagem anterior voltada mais para a resposta, para uma perspectiva atualmente centrada na prevenção desses eventos, a fim de construir uma cultura de prevenção e resiliência em face de riscos e vulnerabilidades cada vez mais frequentes.

A segunda parte da tese é iniciada com o capítulo quatro que apresenta um panorama mais detalhado sobre desastres e o perfil de risco no Brasil. O capítulo apresenta, de forma sintética, os maiores desastres ocorridos no país nos últimos

anos: inundações em Santa Catarina (2008), alagamentos na divisa entre os estados de Pernambuco e Alagoas (2011) e deslizamentos de terra na Região Serrana do Rio de Janeiro (2012). Considerando a recorrência desses eventos no Brasil, conforme apontado pelo Atlas de Desastres no Brasil (2013) e pela mais recente pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013) sobre o tema, o capítulo pretende sensibilizar o leitor para a importância do aprimoramento dos instrumentos jurídicos e dos mecanismos político-institucionais de gestão de riscos e desastres no Brasil.

O quinto capítulo versa sobre a existência e o desenvolvimento do Direito de Desastres brasileiro. Analisa a Lei nº. 12.608/12 que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e suas posteriores alterações, além de legislações correlatas no âmbito do Direito Ambiental, do Direito Urbanístico e dos Direitos Humanos. Trata-se de um capítulo-chave para a pesquisa porque apresenta e analisa o recente quadro normativo sobre a matéria, tecendo apontamentos críticos necessários para o seu aprimoramento.

O sexto capítulo trata da implementação da PNPDEC na prática. Analisa o papel dos mecanismos político-institucionais de gestão de riscos e desastres, previstos no âmbito dessa Política, tais como: o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), os centros nacionais de gerenciamento, monitoramento e alerta de desastres, o Fundo Nacional de Proteção e Defesa a Calamidades Públicas e os programas do Governo Federal relacionados à PNPDEC. Dentre eles, destaca-se o Programa de Gestão de Risco e Desastres, criado pela primeira vez no âmbito do Plano Plurianual 2012-2015. No que diz respeito à participação social explícita na PNPDEC, o capítulo apresenta ainda os resultados da 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil (2ª CNPDC), recém realizada em novembro de 2014.

Além das conclusões pertinentes a cada capítulo, a tese doutoral contempla também as conclusões finais, onde são apresentados os resultados da pesquisa, argumentos críticos e recomendações em relação aos desafios e perspectivas da gestão de riscos e desastres no Brasil.

A metodologia de pesquisa utilizada para elaborar a presente tese contou com a pesquisa de fontes primárias e secundárias. As fontes primárias abrangem

entrevistas, visitas *in loco* a cidades e a comunidades atingidas por desastres e participação na 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil; Já as fontes secundárias referem-se à revisão bibliográfica e à participação em curso especializado sobre Direito Internacional de Desastres.

No que diz respeito às fontes primárias de pesquisa, a autora conduziu entrevistas com o atual Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, Gen. Adriano Pereira, com funcionários do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres e com participantes da 2ª CNPDC.

A visita *in loco* a cidades e a comunidades atingidas por desastres se deu no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) “Moradia Adequada”, criado pelo então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (atual Conselho Nacional de Direitos Humanos) da Presidência da República, do qual a autora desta tese participou na qualidade de sub-relatora para “Situações Emergenciais e Desastres Naturais”. Ao longo dos anos de 2012 e 2013, o GT visitou municípios afetados pelos desastres ocorridos no estado de Santa Catarina (2013), na divisa entre os estados de Pernambuco e Alagoas (2012) e na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro (2012), nos quais realizou diversas reuniões com representantes dos poderes públicos locais, da sociedade civil organizada e com as próprias vítimas. Conforme mencionado no prefácio, a participação nesse GT foi um marco decisivo – pessoal, profissional e acadêmico - para a realização da presente tese.

Além disso, a participação da autora na qualidade de convidada da 2ª CNPDC propiciou uma reflexão ainda mais abrangente sobre os avanços e desafios atuais da gestão de riscos e desastres no Brasil, bem como sobre o papel e o lugar do Direito de Desastres brasileiro nesse contexto. Composta por mais de 1.200 delegados e 500 observadores, representantes dos poderes públicos e da sociedade civil de diversos municípios e regiões brasileiras, a conferência proporcionou um ambiente de discussão muito rico e culminou na aprovação de importantes propostas de princípios e diretrizes à implementação da PNPDEC. Tanto a experiência de observação-participante da relatoria do GT “Moradia Adequada” quanto a participação na 2ª CNPDEC contribuíram para uma maior compreensão da realidade, dos desafios e problemas da gestão de risco e desastres no Brasil atualmente. Essas fontes primárias de pesquisa foram fundamentais para a formulação de grande parte das críticas e

recomendações feitas pela autora ao longo dessa tese e também pelas sugestões de temas para pesquisa futura na área.

Quanto às fontes de pesquisa secundárias, a pesquisa bibliográfica contemplou a revisão da literatura acadêmica especializada na área do Direito Internacional de Desastres e no âmbito doméstico (que ainda é bastante escassa) e a análise de tratados e convenções internacionais, bem como de instrumentos normativos de *soft law* (declarações, resoluções, diretrizes e códigos de conduta). Ademais, a pesquisa também analisou diversos documentos de organizações internacionais e instituições nacionais, com destaque para estudos e relatórios realizados, respectivamente, pela Federação Internacional da Cruz Vermelha (FICV), pelo Escritório das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres (UNISDR) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no plano internacional e, pela Secretaria de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional e pelo IBGE no plano nacional. A participação nos debates do 1º Curso de Direito Internacional de Desastres, realizado pela FICV e o Instituto Internacional de Direito Humanitário, em San Remo (Itália), em abril de 2014, também agregou inúmeros subsídios à revisão bibliográfica aqui apresentada.

Os desafios e as perspectivas atuais da gestão do risco de desastres no mundo e no Brasil permeiam as conclusões de todos os capítulos analíticos e são retomadas na conclusão final deste trabalho, que contempla propostas de recomendações concretas voltadas ao aprimoramento do Direito de Desastres, a fim de que ele possa contribuir para o efetivo gerenciamento de riscos e desastres. Além da conclusão, a pesquisa conta com um item final que sugere temas relevantes para futuras pesquisas na área.

A relevância dessa tese reside em sua contribuição inédita para a academia jurídica brasileira. Isto porque, a tese reúne, em um único documento, uma vasta compilação e detalhada análise de grande parte da legislação internacional e brasileira específica e correlata sobre a gestão de riscos e desastres, enfatizando a importância do papel do Direito nesse gerenciamento mundo afora e também no Brasil.

Embora estudos jurídicos sobre a temática sejam cada vez mais frequentes no plano internacional, haja vista recentes iniciativas de organizações internacionais e também de universidades estrangeiras, no Brasil eles ainda são muito escassos. Apesar da criação de alguns centros de pesquisas sobre desastres, o Brasil conta apenas com

um curso de Mestrado em Defesa Civil (Universidade Federal Fluminense) e raríssimos estudos jurídicos sobre a matéria. Portanto, no plano nacional, a contribuição da tese pretende ser ainda mais profunda, principalmente devido à análise das recentes inovações jurídicas e político-institucionais do país.

Considera-se que a pesquisa buscou abranger o maior número de referências sobre o histórico e os avanços do Direito de Desastres em constante desenvolvimento no mundo e no Brasil. Contudo, a pesquisa encontrou limitações diante da escassez de referências bibliográficas jurídicas específicas sobre esse tema, especialmente no caso brasileiro. Além disso, no Brasil, o fato de a PNPDEC ser bastante recente também limita a avaliação de resultados mais efetivos de implementação dessa política.

Por outro lado e, ao final, são as próprias limitações da presente pesquisa que pretendem impulsionar novos estudos, sobre diversas dimensões relacionadas à matéria.

## **PARTE 1: O DIREITO DE DESASTRES NO MUNDO**

## **CAPÍTULO 1: O RECONHECIMENTO DO DIREITO DE DESASTRES COMO CAMPO DO DIREITO INTERNACIONAL E DO DIREITO INTERNO DOS ESTADOS**

O primeiro capítulo apresenta o pano de fundo da presente tese de doutorado: a defesa da existência e do reconhecimento do Direito de Desastres como campo específico e ao mesmo tempo interdisciplinar do direito, que abrange as dimensões de prevenção e resposta a desastres, aplicável nos planos global, regional, bilateral e interno dos Estados e que está em plena expansão nos dias atuais. Embora a nomenclatura “Direito de Desastres” não seja um consenso no âmbito da literatura acadêmica sobre o tema e muitos estudiosos continuem abordando o tema como “Direito Internacional de Resposta a Desastres”, considera-se que o termo “Direito de Desastres” seja o que melhor reflete o escopo dessa matéria, pois incorpora tanto a dimensão da prevenção (e não só da resposta) a desastres, quanto a aplicação de seu conteúdo nos planos jurídicos internacional e domésticos dos Estados.

O capítulo abordará inicialmente os esforços empreendidos pela comunidade internacional em relação ao reconhecimento e à codificação do Direito Internacional de Resposta a Desastres como campo do Direito Internacional. Mais recentemente, observa-se a mudança de foco acerca do tema no âmbito internacional: da resposta à prevenção, à redução de riscos e à mitigação de desastres. Assim, o capítulo abordará o “Direito de Desastres” como campo do direito que une esforços de prevenção e resposta a desastres e é aplicável no âmbito das relações internacionais e internas dos Estados, conforme a legislação vigente em cada caso.

### **1.1. OS ESFORÇOS DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA PELO RECONHECIMENTO E CODIFICAÇÃO DO DIREITO DE DESASTRES: ESTUDOS SISTEMATIZADOS (2003-2014)**

Os primeiros estudos sistematizados acerca do Direito Internacional de Resposta a Desastres foram realizados pela Federação Internacional da Cruz Vermelha (FICV) que lançou, em 2001, o “Programa Direito Internacional de Resposta a Desastres” (DIRD). À época, o projeto possuía três principais objetivos: coletar, sistematizar e publicar materiais jurídicos e não jurídicos sobre o tema; realizar uma análise jurídica acerca do atual estado do Direito Internacional de Resposta a Desastres

e; conduzir processos de consulta em diversos países a fim de examinar a efetividade dessa legislação na prática.

Como resultados desse Programa, em janeiro de 2003, a FICV lançou uma investigação preliminar sobre o tema intitulada "*International Disaster Response Law, A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law*"<sup>19</sup>, realizada por Horst Fischer.

Considerando a natureza multidisciplinar do tema, a FICV propôs as seguintes definições para esclarecer melhor a abrangência do DIRD, distingui-lo de outros campos do direito e defender seu reconhecimento no âmbito do Direito Internacional Público:

- i. Direito Internacional: "inclui o Direito dos Tratados, acordos entre Estados e organizações internacionais (incluindo a FICV) e a 'soft law' decorrente de instrumentos declaratórios e de resoluções relevantes adotadas em eventos internacionais".;
- ii.: Resposta a desastres "inclui atividades de preparação, de assistência e de reabilitação em casos de desastres naturais e tecnológicos e outros desastres não classificados como conflitos armados"<sup>20</sup>;
- iii. "Direito Internacional de Resposta a Desastres refere-se a: "leis, regras e princípios aplicáveis ao acesso, à facilitação, coordenação, qualidade e *accountability* das atividades de resposta internacional a desastres em tempos de desastres relacionados a não-conflito, que inclui preparação para desastres iminentes e a condução de atividades humanitárias e de resgate".<sup>21</sup>

Ressalta-se três limitações importantes nessa conceituação do DIRD: i. Aplica-se apenas à resposta a desastres, não incluindo atividades de prevenção, redução de riscos e mitigação desses eventos; ii. Aplica-se a atividades internacionais de resposta e não necessariamente àquelas assumidas pelo próprio Estado afetado; iii. Aplica-se a desastres naturais e tecnológicos ocorridos apenas em tempos de paz, ou seja, não relacionados à existência de conflitos armados.<sup>22</sup>

Essa delimitação do escopo do DIRD é importante para diferenciá-lo do Direito Internacional Humanitário, também chamado de Direito Internacional dos Conflitos

---

<sup>19</sup> FISCHER, Horst, *International Disaster Response Law, A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, University of Bochum, Germany: January 2003.

<sup>20</sup> FICV, *International Disaster Response Laws, (IDRL)*. Project Report 2002-2003, p. 8.

<sup>21</sup> Idem, p. 15. (grifo nosso) Original: "the laws, rules and principles applicable to the access, facilitation, coordination, quality and accountability of international disaster response activities in times of non-conflict related disasters, which includes preparedness for imminent disaster and the conduct of rescue and humanitarian assistance activities".

<sup>22</sup> Idem.



Armados<sup>23</sup>, evocado em tempos de conflitos armados, de caráter internacional ou não internacional.

O Estudo Fischer e o Relatório do Projeto DIRD 2002-2003 revelam que a efetivação do Direito Internacional de Resposta a Desastres ainda é muito incipiente e enfrenta desafios devido a alguns fatores, tais como: a natureza ampla das temáticas por ele abordadas; a falta de conhecimento e de implementação de instrumentos jurídicos relevantes entre os principais atores envolvidos em situações de desastres; e importantes lacunas no escopo e na abrangência desses instrumentos jurídicos<sup>24</sup>.

O fato é que, apesar de pouco discutido, determinados dispositivos normativos podem dificultar a efetividade de operações internacionais de resposta a desastres e da prestação de assistência humanitária internacional. Paralelamente a isso, a ausência de regulação sobre o tema em diversos Estados pode acarretar na falta de coordenação dos esforços, no desperdício e no desrespeito a beneficiários e atores humanitários nacionais. Esses problemas, geralmente, fazem com que a população afetada por determinado desastre não receba a ajuda necessária, no tempo certo e na forma adequada<sup>25</sup>. E essa situação só tende a piorar num cenário de desastres naturais e tecnológicos crescentes, responsáveis por afetar cada vez mais pessoas, por causar maiores e mais graves destruições e por demandar grande envolvimento internacional e ajuda humanitária pós desastre.

Processos de consulta e pesquisas de campo conduzidas pela Federação Internacional da Cruz Vermelha (2002-2003 e 2007) apresentam desafios práticos, relacionados a quatro questões: i. Dificuldade de acesso às populações afetadas por desastres; ii. Atrasos, ineficiência e dificuldades quanto à facilitação de respostas a desastres por parte dos Estados afetados; iii. Falta de coordenação no âmbito das estruturas internas e internacionais e entre ambas; iv. Falta de implementação de

---

<sup>23</sup> Diferentemente do DIDR, o Direito Internacional Humanitário está especialmente consubstanciado nas Convenções de Genebra de 1949 e em seus Protocolos Adicionais (1977 e 2005), As Convenções de Genebra e os Protocolos Adicionais estão disponíveis online em: <http://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/>. Último acesso em 07.03.2014.

<sup>24</sup> FISCHER, Horst, *op. cit.*; FICV, Project Report 2002-2003, *op. cit.*

<sup>25</sup> MUNZ, Richard, *“Im Zentrum der Katastrophen. Was es wirklich bedeutet vor Ort zu helfen“*, Campus Verlag, Frankfurt, 2007, pp. 72-95.

padrões de qualidade e de responsabilidade e transparência, apesar do bom conhecimento e do entendimento do tema.<sup>26</sup>

Os desafios são mais evidentes no que diz respeito à falta de qualidade e transparência na prestação de contas referentes aos serviços prestados às populações afetadas, embora diversas redes internacionais de informação e de recursos venham sendo criadas, nos últimos anos, a fim de compartilhar boas práticas sobre a temática. Informações específicas sobre o arcabouço jurídico acerca do tema ainda são limitadas. Esse cenário propicia o aumento de problemas decorrentes da falta de previsão de determinadas normas nos ordenamentos jurídicos dos Estados que recebem assistência. Além disso, embora os Estados afetados possam expressar contentamento pela assistência recebida, os governos e atores da sociedade civil nos Estados afetados frequentemente manifestam seu desagrado em relação à falta de coordenação, de respeito, de complementaridade e de transparência de alguns atores internacionais em operações de assistência humanitária pós desastres de larga escala<sup>27</sup>.

Considerando esse cenário, o relatório do Projeto DIRD 2002-2003 da FICV apresentou cinco recomendações de atuação para a organização: i. Entendimento e aceitação internacional do termo “Direito Internacional de Resposta a Desastres”; ii. Maior compreensão acerca da natureza, do escopo e do conteúdo do DIRD; iii. Identificação e inclusão dos princípios gerais do DIRD em todos os instrumentos de resposta a desastres regionais e nacionais; iv. Aprimoramento da implementação dos instrumentos de DIRD que facilitam a resposta a desastres; v. Desenvolvimento contínuo, promoção e divulgação do DIRD<sup>28</sup>.

Em 2007, a FICV promoveu nova vasta pesquisa internacional sobre o tema. Entitulado “*Law and Legal Issues in International Response: a Desk Study*”<sup>29</sup>, o estudo

---

<sup>26</sup> IFRC, Project Report 2002-2003, pp. 20-25; FISHER, David. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Law and Legal Issues in International Disaster Response. A Desk Study, Geneva, 2007, pp 22-24. Disponível online em: <https://ifrc.org/PageFiles/41194/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>. Último acesso em: 10 de julho 2014.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> FICV, Project Report 2002-2003, *op. cit.*, p. 40.

<sup>29</sup> Conduzido por David Fisher, o estudo foi realizado com base em análises de casos prático e legais, em 24 países, incluindo o Brasil, nos quais foram conduzidas pesquisas com grandes financiadores e discussões em diversos fóruns, incluindo altos representantes dos governos, das organizações nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, agências das Nações Unidas, organizações não governamentais e outros atores interessados. Esse estudo compila as informações encontradas em

apresenta um panorama mais atual acerca da legislação internacional existente nessa área e destaca tratados multilaterais globais, além de uma multiplicidade de acordos regionais e bilaterais que versam sobre diversos temas no âmbito do DIRD, tais como: cooperação internacional para a solicitação e oferta de assistência humanitária; início e término do auxílio; equipes de agentes humanitários, privilégios e imunidades; bens e equipamentos, isenção de taxas e impostos; qualidade e responsividade em relação à assistência; transporte e livre circulação de pessoas, bens e equipamentos, dentre outros. O documento menciona também diversas diretrizes, códigos de conduta e padrões mínimos de operações de procedimentos que, na prática, são instrumentos regulatórios mais usados pelas operações de assistência humanitária.

O estudo defende que, apesar de alguns atores humanitários terem certo conhecimento sobre determinados instrumentos internacionais sobre o tema, incluindo tratados, resoluções, diretrizes e modelos de dispositivos legais internacionais, o DIRD ainda possui uma série de lacunas, incluindo limites de alcance da validade jurídica desses instrumentos, tendo em vista a ausência de ratificação e restrições de escopo de aplicação desses mecanismos<sup>30</sup>.

No âmbito internacional, há áreas potenciais de superposição entre os sistemas da ONU, da FICV, de organizações regionais e de organizações não governamentais internacionais no que diz respeito à assistência e à resposta a desastres. No plano interno dos Estados, poucos estão preparados adequadamente para lidar com situações emergenciais e para receber a assistência internacional necessária, tendo, muitas vezes, de criar normas *ad-hoc*, o que dificulta a prestação de auxílio de forma eficaz pós-desastre. Apesar de muitos Estados possuírem legislações ou planos de ação internos para lidar com a situação, poucos criaram estratégias e mecanismos prévios que propiciem maior equilíbrio entre o controle local das atividades com a necessidade de assistência internacional, a fim de que a ela seja a mais eficaz possível. Ao contrário, geralmente, esses dilemas são enfrentados pela primeira vez no momento imediatamente pós-desastre, num cenário caótico. Os estudos de casos indicam, por

---

diversos países acerca da legislação vigente nos países e dos problemas relacionados à resposta a desastres. FISHER, David. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. *Law and Legal Issues in International Disaster Response. A Desk Study*, Geneva, 2007, pp 22-24. Disponível online em: <https://ifrc.org/PageFiles/41194/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>. Último acesso em: 10.07.20142014.

<sup>30</sup> Idem, pp 158-160.

outro lado, o aumento do número de iniciativas que pretendem enfrentar esses problemas e propor soluções a questões jurídicas, nos âmbitos internacional e nacional<sup>31</sup>.

Apesar desses esforços recentes de normatização e codificação do Direito Internacional de Resposta a Desastres, no plano internacional, não há ainda uma estrutura jurídica sobre desastres, comparável ao Direito Internacional Humanitário, que trata de situações de conflitos armados. Por meio de iniciativas em diversos países, a FICV incentiva a elaboração de leis nacionais de prevenção e de redução de risco de desastres, assim como a realização de campanhas educativas sobre a temática.

Os resultados obtidos tanto no estudo Fischer (2003) quanto no Desk Study (2007) são bastante semelhantes, apesar do lapso temporal entre eles. Dentre as conclusões apresentadas, destacam-se os seguintes: i. A inconsistência entre diversas legislações; ii. A abordagem dispersa sobre o tema em instrumentos jurídicos sobre outras matérias; iii. A especificidade de alguns instrumentos normativos sobre o tema; iv. A existência de lacunas e omissões em diversas legislações dentre as quais, destacam-se: requisitos de entrada e acesso aos territórios afetados; permissão de trabalho; liberdade de circulação e movimento; status do pessoal de trabalho e imunidades específicas; reconhecimento de expertise profissional; troca de informações; requisitos de envio e remessa de bens e mercadorias; transporte e deslocamento no território do Estado solicitante; tarifas aduaneiras e; distribuição e utilização da assistência humanitária<sup>32</sup>.

Face a esse cenário, a FICV negociou com os Estados a elaboração de “Diretrizes para a Facilitação e Regulação Doméstica da Assistência Humanitária Internacional e da Assistência de Recuperação Inicial” (Diretrizes DIRD), que foram unanimemente adotadas pelos Estados e pelas sociedades nacionais do movimento durante a 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho em 2007<sup>33</sup>. A discussão sobre esse tema é bastante ampla no meio acadêmico e prático sobre a

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> FISCHER, Horst, *op. cit.*, p. 10-12. FISHER, David, *op. cit.*, pp. 158-160.

<sup>33</sup> International Federation of the Red Cross. Resolution 4. Adoption of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (2007). Disponível online em: [www.ifrc.org/PageFiles/53419/resolution4-en.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/53419/resolution4-en.pdf). Último acesso em 08 de março de 2014.

temática. Em recente coletânea sobre a assistência humanitária, Denis Deikzul também aponta essa série de problemas em relação ao sistema e à coordenação de esforços humanitários<sup>34</sup>.

Os desafios ao desenvolvimento e à implementação do DIRD se dá nos planos global e também interno dos Estados. O *Desk Study* (2007) constata que enquanto aproximadamente três terços dos Estados consultados pela pesquisa afirmaram possuir legislação ou políticas nacionais sobre resposta a desastres, menos da metade dos Estados que responderam à pesquisa apontaram que essas legislações ou políticas estabelecem procedimentos para solicitar e receber assistência humanitária (38%) e determinar quando a assistência humanitária é necessária (36%) ou regulam a qualidade, responsabilidade e transparência da assistência a ser prestada.<sup>35</sup> Além disso, de acordo com recente relatório da FICV, aproximadamente 10 países adotaram novas legislações e procedimentos relativos à implementação das Diretrizes de DIRD.<sup>36</sup>

Recentemente, em seu artigo sobre o futuro do DIRD (2012), David Fisher argumenta que, apesar da existência de alguns tratados internacionais sobre o tema, não há ainda nenhum tratado global específico sobre a matéria. Apenas alguns avanços recentes no âmbito global tratam especificamente da matéria, tais como: a Convenção de Assistência Alimentar (2012)<sup>37</sup>, a Convenção Quadro sobre Assistência de Defesa Civil (2000)<sup>38</sup>, a Convenção de Tampere sobre Telecomunicações (1998)<sup>39</sup> e

---

<sup>34</sup> DIJKZEUL, Dennis, „Bilanz, Perspektiven und Herausforderungen“ [der humanitären Hilfe], DIJKZEUL, Dennis & LIESER, JÜRGEN (Herausgeber) *Handbuch Humanitäre Hilfe*, pp. 409-422, Springer-Verlag Berlin: 2013.

<sup>35</sup> FISHER, (2007), *op. cit.*, p. 83.

<sup>36</sup> Dentre os Estados citados pelo relatório estão Colômbia, Finlândia, Indonésia, Namíbia, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Panamá, Filipinas e Estados Unidos. IFRC, *Progress in Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance: Background Report*. Disponível em: [www.ifrc.org/PageFiles/93534/IC31-5\\_5\\_1\\_IDRLReport\\_2Oct\\_EN.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/93534/IC31-5_5_1_IDRLReport_2Oct_EN.pdf). Último acesso em 07 de março de 2014.

<sup>37</sup> United Nations. Food Assistance Convention (2012). Disponível online em: [https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC\\_XIX-48.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC_XIX-48.pdf). Último acesso em 07 de março de 2014.

<sup>38</sup> United Nations. Framework Convention on Civil Defence Assistance (2000). Disponível online em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202172/v2172.pdf>. Último acesso em 07.03.2014.

<sup>39</sup> Convenção de Tampere para Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Minimização de Desastres e para Operações de Socorro, 1998. Disponível online em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-de-tampere-para-fornecimento-de-recursos-de-telecomunicacoes-para-minimizacao-de-desastres-e-para-operacoes-de-socorro/> Último acesso em 10.07.2014.

a Convenção sobre Assistência em Caso de Acidente Nuclear<sup>40</sup>. Além desses tratados específicos, destaca-se uma série de tratados setoriais sobre aviação civil, tráfego marítimo, serviços aduaneiros, poluição e segurança de agentes humanitários que também incluem previsões sobre resposta a desastres. Abordaremos alguns desses tratados nos próximos capítulos.

No âmbito regional, o avanço legislativo nos últimos anos foi maior, incluindo tanto acordos específicos sobre desastres quanto outros de conteúdo mais genérico. Estima-se ainda a existência de, no mínimo, uma centena de acordos bilaterais sobre o tema, dos quais muitos estão catalogados no banco de dados *online* do atual Projeto Direito de Desastres da Federação Internacional da Cruz Vermelha<sup>41</sup>.

Observa-se também que há uma proliferação de instrumentos de “*soft law*” tais como: resoluções, declarações, códigos, diretrizes e procedimentos de vários tipos sobre a temática<sup>42</sup>. Segundo Boyle, há diversas razões para os Estados preferirem instrumentos de *soft law*. Primeiramente, é mais fácil chegar a acordos quando a natureza do instrumento normativo não é vinculante. Em segundo lugar, instrumentos de *soft law* não dependem de processos de ratificação e internalização de normas nos ordenamentos jurídicos dos Estados como é o caso dos tratados. Por fim, é mais fácil propor emendas ou alterações a esses instrumentos. Devido a essas vantagens, Boyle defende que “*soft law instruments appear to be just as useful a means of codifying international law as treaties.*”<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Convenção sobre Assistência em Caso de Acidente Nuclear. Disponível online em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-sobre-assistencia-ao-caso-de-acidente-nuclear-ou-emergencia-radiologica>. Último acesso em 10.07.2014.

<sup>41</sup> International Federation of the Red Cross. Disaster Law Programme. Disponível online em: [www.ifrc.org/dl](http://www.ifrc.org/dl). Último acesso em 10.07.2014.

<sup>42</sup> Em seu artigo sobre a relação entre tratados e *soft law*, A. Boyle, afirma que *soft law* é um conceito multifacetado. Boyle destaca três definições mais comuns de *soft law*, dentre outras possíveis: 1. “*Soft law is not binding (...)*”; 2. “*Soft law consists of general norms and principles, not rules (...)*”; 3. “*Soft law is not readily enforceable through binding dispute resolution*”.<sup>42</sup> E argumenta que, por si só, essas definições não são capazes de estabelecer uma distinção clara entre tratados e *soft law* porque “*a treaty can be both hard and soft, and in several different senses at once*”. Boyle avança na conceituação de *soft law*, e afirma que esse instrumento normativo não vinculante pode ser considerado tanto uma alternativa à elaboração de leis por meio de tratados quanto parte complementar do processo de elaboração de tratados multilaterais<sup>42</sup>. Ainda que instrumentos de *soft law* não sejam obrigações vinculantes, e sim princípios e objetivos a serem considerados, “*they may be soft, but they are still law*”. O mesmo vale para o “*soft enforcement*”, BOYLE, A. E., “Some Reflections on the Relationship between Treaties and Soft Law”, in *Comparative Law Quarterly*, Volume 48 / Issue 04 / October 1999, pp 901 – 913. Published online: 17 January 2008.

<sup>43</sup> Idem, p. 903.

O Direito de Desastres é composto por ambos instrumentos normativos de *hard* (tratados, acordos e convenções) como de *soft law* (resoluções, diretrizes, códigos de conduta) que certamente tem contribuído em muito, de maneira mais rápida e prática, para o processo de desenvolvimento desse campo específico do conhecimento jurídico. A criação de instrumentos de *soft law* e de tratados e acordos de prevenção e resposta a desastres está em plena expansão nos planos internacional e doméstico dos Estados, especialmente no âmbito regional. O conteúdo desses instrumentos serão analisados nos capítulos seguintes.

Para Fisher, o desenvolvimento de acordos regionais sobre a matéria está intrinsecamente relacionado à expansão de perfil político das organizações regionais associados no campo do gerenciamento de desastres<sup>44</sup>. Embora os acordos regionais sejam iniciativas muito importantes, é necessário analisar em que medida esses instrumentos conseguem solucionar problemas, dificuldade e desafios sobre o tema em escala global.

Apesar de todos esses instrumentos normativos acima citados, parte da academia internacionalista ainda é relutante em considerar o Direito Internacional de Resposta a Desastres como um campo do Direito Internacional, devido à ausência de tratados globais. Fisher não só defende a existência do DIRD, como também a necessidade de constante desenvolvimento desse campo do direito, considerado fragmentado e incompleto<sup>45</sup>. Embora o futuro formato desse DIRD ainda seja uma incógnita, pode-se afirmar que o desenvolvimento do Direito está em plena expansão, seja no âmbito regional ou doméstico. Paralelamente, a mudança de paradigma da resposta a desastres para a prevenção e redução de riscos de desastres, também influencia no aprimoramento e desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos e políticos de cooperação internacional sobre o tema. Considerando essa mudança de paradigma e a necessidade de contínuo desenvolvimento da legislação internacional sobre desastres, a FICV renomeou o Projeto, passando a chamá-lo de “Projeto Direito de Desastre”<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Fisher (2012), *op. cit.*, p. 109.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>46</sup> Disaster Law Project. Disponível online em:

## 1.2: A MUDANÇA DE PARADIGMA ACERCA DA TEMÁTICA: DA RESPOSTA À PREVENÇÃO E À REDUÇÃO DE RISCO DE DESASTRES E O IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO DE DESASTRES

Simultaneamente aos esforços direcionados à resposta e à assistência humanitária internacional em casos de desastres naturais e tecnológicos, a Organização das Nações Unidas passou a investir mais diretamente na perspectiva de prevenção a desastres a partir da década de 1990, que ficou conhecida como a “Década Internacional de Redução de Desastres Naturais”.

Diversos documentos foram adotados pelas Nações Unidas ao longo daquela Década Internacional, com destaque para os seguintes: i. “Estratégia de Yokohama por um Mundo Mais Seguro: Diretrizes de Prevenção de Desastres Naturais, Preparação e Mitigação e Planos de Ação (1994; 2005)<sup>47</sup>”, ii. “Estratégia Internacional de Redução de Desastre. Um Mundo mais Seguro no Século XXI. Redução de Desastre e de Risco. (2001; ....)<sup>48</sup>” e, iii. “Mandato de Genebra sobre Redução de Desastres<sup>49</sup>”.

À época, o aumento do número de catástrofes em decorrência das mudanças climáticas e do crescimento de vulnerabilidades socioambiental impulsionou a mudança do antigo paradigma focado na resposta a desastres (com vultosos investimentos em assistência humanitária), para uma perspectiva de prevenção e de redução de risco de desastres. A Estratégia de Yokohama por um Mundo Mais Seguro: Diretrizes de Prevenção de Desastres Naturais, Preparação e Mitigação e Planos de Ação (1994) consiste um marco institucional dessa mudança, ao considerar que:

“Disaster prevention, mitigation and preparedness are better than disaster response in achieving the goals and objectives of the Decade. We have followed this limited approach for too long. This has been further demonstrated by the recent focus on response to complex emergencies, which, although compelling, should not divert from pursuing a comprehensive approach. Prevention contributes to

---

<sup>47</sup> United Nations. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action. (tradução livre). Disponível em: <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=8241>. Último acesso em 11.12.2013.

<sup>48</sup> United Nations. International Strategy for Disaster Reduction. A Safer World in the 21st Century: Disaster and Risk Reduction. Disponível em: <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction> (tradução livre do título). Último acesso em: 11.12.2013.

<sup>49</sup> United Nations. Geneva Mandate on Disaster Reduction. Disponível em: <http://www.unisdr.org/2011/docs/genevामandate/Geneva-mandate-EN.pdf>. Último acesso em: 11.12.2013.



lasting improvement in safety and is essential to integrated disaster management”.<sup>50</sup>

Em 1999, durante um fórum internacional, a Assembléia Geral e o Conselho Econômico e Social da ONU adotaram a Estratégia Internacional de Redução de Desastres “Estratégia Internacional para Redução de Desastres: Um Mundo Mais Seguro no Século XXI: Redução de Desastre e de Risco” (EIRD).<sup>51</sup> Os debates ao longo do fórum concluíram que, apesar de alguns perigos serem inevitáveis e de a eliminação de todos os riscos ser praticamente impossível, há medidas técnicas, práticas tradicionais e experiências de políticas públicas capazes de reduzir a extensão do impacto desses desastres na vida social e econômica da população mundial. Eventos naturais e situações de emergência podem surgir a qualquer momento e fazem parte do contato com a natureza, mas o comportamento humano pode e, muitas vezes, interfere na ocorrência e na intensidade desses eventos. Por isso, torna-se necessário e mais importante pensar em medidas de prevenção, mitigação e redução de risco de desastres do que em medidas de resposta a essas situações. Nas palavras então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan:

“We must, above all, shift from a culture of reaction to a culture of prevention. Prevention is not only more humane than cure; it is also much cheaper... **Above all, let us not forget that disaster prevention is a moral imperative, no less than reducing the risks of war**”.<sup>52</sup>

Ao equiparar a importância de prevenção a riscos de desastres com a redução de riscos de guerra, Kofi Annan anunciou uma nova perspectiva para o tema, corroborando a mudança do antigo paradigma de resposta a desastres para uma nova visão de prevenção e de redução do risco de desastres. De acordo com essa visão, os países devem deixar a perspectiva voltada apenas para a proteção contra desastres e adotar medidas a fim de administrar os riscos de ocorrência desses desastres, por meio da integração de prevenção de risco às políticas de desenvolvimento nacionais e locais.

---

<sup>50</sup> United Nations. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action, p. 2.

<sup>51</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Strategy Safer World in the 21st Century: Disaster and Risk Reduction. Disponível online em: <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>. Último acesso em: 10 de julho de 2014.

<sup>52</sup> Idem.

O Escritório das Nações Unidas de Redução de Desastres (UNISDR) foi para implementar a EIRD por meio de diversos mecanismos jurídicos e político-institucionais tais como o “Marco de Hyogo para Ação 2005-2015: Construindo resiliência das Nações e Comunidades a Desastres<sup>53</sup>”, que estabelece uma série de prioridades para ação global a fim de reduzir o risco de desastres no mundo. Esse Escritório coordena esforços internacionais, dá diretrizes, monitora e também elabora relatórios periódicos acerca desse Marco-Ação.

O UNISDR organiza ainda Plataformas Globais bianuais sobre prevenção e redução de risco de desastres com líderes e representantes de governos nacionais a fim de promover debates e avanços em relação às políticas na área, apóia o estabelecimento dessas plataformas temáticas nos planos regional e doméstico e realiza campanhas de sensibilização global sobre os benefícios de criação de políticas e estratégicas voltadas para a redução de risco de desastres, e para o fortalecimento de comunidade a fim de reduzir a vulnerabilidade delas face à ocorrência de desastres.

### **1.2.1.: Os trabalhos da Relatoria sobre a Proteção de Pessoas em Casos de Desastres Naturais da Comissão de Direito Internacional da ONU.**

Paralelamente aos esforços da Federação Internacional da Cruz Vermelha no desenvolvimento do Direito Internacional de Resposta a Desastres, a Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI) seguiu a proposta da Assembléia Geral da ONU e incluiu, em 2006, o tema “Proteção das pessoas em caso de desastres” no âmbito de seu programa de trabalho. De acordo com a Memorando da CDI,

“the objective of the proposal [was] **the elaboration of a set of provisions which would serve as a legal framework for the conduct of international disaster relief activities**; clarifying the core legal principles and concepts and thereby creating a legal “space” in which such disaster relief work could take place on a secure footing”<sup>54</sup>.

Diferentemente de outras temáticas da agenda da CDI, a “Proteção das pessoas em caso de desastres” é um tema sobre o qual práticas jurídicas relevantes são

---

<sup>53</sup> United Nations. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters”. Disponível em:

[http://www.unisdr.org/files/1037\\_hyogoframeworkforactionenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf). Último acesso em 11.12.13.

<sup>54</sup> United Nations International Law Commission A/61/10. Recommendation of the Working-Group on the long-term programme of work (2006).pp. 01-106; p. 41, parágrafo 24. Disponível online em: <http://legal.un.org/ilc/reports/2006/english/annexes.pdf#page=30>. Último acesso em 10 de julho de 2014.

particularmente escassas. Entre os anos de 2008 e 2013, o Relator Especial designado para o caso, Eduardo Valencia-Ospina, submeteu seis relatórios consecutivos à apreciação da Comissão de Direito Internacional, contendo propostas de 18 artigos sobre o tema. Até o presente momento, a CDI adotou 16 projetos de artigos, acatando a maioria das disposições propostas.

O grande diferencial dos trabalhos da CDI sobre esse tema, em comparação aos estudos da FICV, é que aquele incorpora desde o início, em seu relatório preliminar, a dimensão da prevenção como parte indissociável da proteção de pessoas em casos de desastres. Nesse sentido, nossa intenção de abordar os trabalhos dessa relatoria da CDI visa não só a enfatizar os esforços deste órgão no desenvolvimento normativo do DIRD, como também analisar o foco mais abrangente desse trabalho.

O relatório preliminar, apresentado na 60ª Sessão da CDI em 2008, traçou a evolução dessa proteção, identificando as fontes do direito sobre o tema, bem como os esforços anteriores para o desenvolvimento e codificação do direito na área. Dentre as conclusões apresentadas pelo Relator, destaca-se a importância:

“to achieve complete coverage, work on the topic should extend to all three phases of a disaster situation (pre-disaster, disaster proper and post-disaster), but it would appear justified to give particular attention to aspects relating to prevention and mitigation of a disaster as well as to provision of assistance in its immediate wake.”<sup>55</sup>

Neste primeiro relatório, o autor destacou as três fontes jurídicas imediatas de proteção e assistência a desastres internacional: Direito Internacional Humanitário (DIH), Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e Direito Internacional dos Refugiados, cujas interações serão abordadas posteriormente neste capítulo.

Na 61ª Sessão de 2009, a CDI apreciou o segundo relatório do Relator Especial, no qual ele analisou o escopo *ratione materiae, ratione personae and ratione temporis*

---

<sup>55</sup> United Nations General Assembly, International Law Commission Protection of persons in the event of disasters. A/CN.4/598. Preliminary Report. Sixtieth session Geneva, 5 May-6 June and 7 July-8 August 2008. pp.01-22; p. 22 Disponível online em: [daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/327/65/PDF/N0832765.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/327/65/PDF/N0832765.pdf?OpenElement). Último acesso em 10 de julho de 2010.

do tema, além de questões referentes à definição do termo “desastre” para os propósitos do trabalho, bem como sobre o dever de cooperar<sup>56</sup>.

O escopo do trabalho da relatoria (Artigo 1), a definição de desastre (Artigo 3) e o dever de cooperação (Artigo 5) são formulações abrangentes. O âmbito de aplicação do projeto de artigos abrange as fases pré- e pós-desastres. A definição de desastre não se limita a desastres naturais, mas estende-se a outros tipos de desastre, em particular aqueles provocados pela ação humana. O Artigo 4 evidencia que os projetos de artigos não se aplicam a situações de conflito armado, às quais o direito aplicável é o DIH. O Artigo 5 estabelece, em termos gerais, o dever de cooperar, que é fundamental em diversos outros projetos de artigo que serão analisados de forma mais detalhada ao longo dos próximos capítulos.

### **1.3. O DIREITO DE DESASTRES: A UNIÃO DOS ESFORÇOS ENTRE PREVENÇÃO E RESPOSTA A DESASTRES NOS PLANOS GLOBAL, REGIONAL, BILATERAL E DOMÉSTICO**

Atualmente, não há como negar a existência do Direito de Desastres. Os esforços de sistematização e desenvolvimento do DIRD e a incorporação da dimensão da prevenção na abordagem do tema delineiam sua configuração. Mas afinal, do que se trata o Direito de Desastres? No nosso entendimento, o Direito de Desastres é uma evolução do conceito de Direito Internacional de Resposta a Desastres, conforme podemos observar a partir das seguintes definições apresentadas.

Num primeiro momento, para Isabelle Reinecke, o DIRD inclui:

“the body of rules and principles for international humanitarian assistance in the wake of peacetime disasters of natural, technological or industrial origin. (...) Unlike IHL, IDRL applies to (usually) unintended disasters in a co-operative peacetime context when states or intergovernmental humanitarian or other organizations offer, request, provide or accept cross-border disaster assistance.”<sup>57</sup>

Para Andrea Gutry, entretanto, a definição acima é apenas parcialmente satisfatória porque ela se refere apenas às fases da ocorrência e pós-desastre e não a

---

<sup>56</sup> United Nations General Assembly Document A/CN.4/615. International Law Commission. Second report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. pp. 1-25. Sixty-first session. Geneva, 4 May-5 June and 6 July-7 August 2009.

<sup>57</sup> REINECKE, Isabelle, International Disaster Response Law and the Coordination of International Organisations, in The ANU Undergraduate Research Journal Volume Two 2010, pp.143-163, pp. 145-146.

fases mais relevantes em tempos atuais, como a prevenção e a redução de risco de desastres, bem como a fase de recuperação inicial pós catástrofe. Segundo o autor:

“all these aspects should be included in an updated concept of IDRL in which the term “response” has to be interpreted in a more flexible manner to include as well as those activities aimed at preventing the disaster and managing the early recovery activities<sup>58</sup>”

Por último, na visão desta autora, o atual momento de expansão do escopo do DIRD é ideal para avançar na temática com denominações mais precisas e adequadas aos vários aspectos relacionados ao ciclo de gestão de desastres. Ao contrário da proposta de Gutry de flexibilização da interpretação do termo “resposta” para que passe a incluir as fases pré-desastre, adotamos nesse estudo o termo “Direito de Desastres”, que abrangerá normas sobre todas as fases do ciclo de gestão de desastres, desde a prevenção, redução de risco, preparação, mitigação, até a resposta e recuperação inicial. Além disso, a nomenclatura proposta adequa-se também a uma das vertentes de expansão desse campo do direito que é a elaboração e desenvolvimento, cada vez mais frequente, de legislações domésticas sobre o tema. Retirando-se o termo “Internacional” da nomenclatura, ela passa a contemplar normas domésticas sobre o assunto.

Assim, a proposta acima tem um caráter duplo: visa a uma adequação formal de nomenclatura e também material em relação à abrangência do conteúdo temático.<sup>59</sup> Mas justamente no que diz respeito a esse conteúdo, a definição do Direito de Desastres não é tão simples assim. Para melhor conceituá-lo, há que se definir o objeto desse campo de estudo jurídico: desastres. Esse tem sido um dos grandes desafios da disciplina desde sempre.

Enrico Quarantelli, fundador da sociologia de desastres, argumenta que não há nenhuma base lógica e nenhuma esperança na prática de que uma única definição do termo desastre possa ser encontrada e seja universalmente útil e aceita. Segundo ele:

“it is necessary to recognize that disaster will always mean many things to many people, and the description will serve many different purposes-thus there will be many definitions. What becomes important is the specification of the audience for the definition,

---

<sup>58</sup> GUTTRY, Andrea, GUTTRY, Andrea, “Surveying the Law”, in *International Disaster Response Law*, GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), T.M.C. Asser Press, Springer, The Hague, The Netherlands: 2012, pp. 23-69, p. 26.

<sup>59</sup> Este também parece ter sido o entendimento da Federação da Cruz Vermelha, que modificou o nome de seu projeto “Direito Internacional de Resposta a Desastres” para “Direito de Desastres”. (N.A.)

bearing in mind the use to which that audience will put the definition”.<sup>60</sup>

Nessa direção, em sua investigação sobre o que é um desastre, Perry (2005) analisa diversas definições sobre o termo, tomando-o menos como um conceito e mais como uma área de interesse, conhecimento e impactos importantes<sup>61</sup>. Considerando que quase todos os “desastres naturais” possuem alguma contribuição humana, é difícil distinguir o que se poderia chamar de “atos divinos” de “atos humanos”. Por essa razão, ele considera que grande parte da sociologia deixou de definir desastres em termos da periculosidade dos eventos em si e passou a defini-los em termos dos impactos que eles causam sobre pessoas e propriedades. Tal impacto é determinado não somente pela magnitude do evento, mas também pela interação humana com a natureza, ou seja, pelas escolhas que fazemos e decisões que tomamos todos os dias sobre como e onde devemos viver. Portanto, em geral, sociólogos tendem a definir desastres em termos das rupturas sociais causadas por esses eventos destrutivos e ocasionais (não rotineiros).<sup>62</sup>

Para o propósito desta tese, no sentido de elucidar o escopo e a delimitação jurídica do Direito de Desastres, adotamos a definição proposta por Dan Farber, em termos das respostas governamentais e jurídicas que eles demandam<sup>63</sup>. De acordo com essa perspectiva, desastres requerem um ciclo de gestão de risco, composto por ações de prevenção, redução de risco, mitigação, preparação, resposta de emergência, compensação e reabilitação inicial.

---

<sup>60</sup> Desde os anos 1990, Quarantelli começou a reunir grupos de sociólogos para discutir e propor definições sobre desastres, delineando um campo da sociologia de desastres no âmbito das Ciências Sociais. QUARANTELLI, E. L., “Disaster Studies: an Analysis of the Social Historical Factors Affecting the Development of Research in the Area”, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, November 1987, Vol. 5, n. 3, pp. 285-310, p. 289. Quarantelli (2005) enfatiza que para definir desastres é necessário atentar ao contexto sociológico e à tradição a fim de delimitar o fenômeno e fazer com que ele seja o foco de processos no âmbito das Ciências Sociais. QUARANTELLI, E. L., “A Social Science Research Agenda for the Disasters of the 21<sup>st</sup> Century: Theoretical, Methodological and Empirical Issues and their Professional Implementation”, in QUARANTELLI, E. L. & PERRY, R. (eds.), *What is a disaster? New answers to old questions*, Xlibris> USA, 2005, pp. 325-396.

<sup>61</sup> O autor adotou o que chamou de “*imperfect solution*” para examinar três áreas focais sobre a definição de desastres: a abordagem clássica e suas variações; a tradição de desastres como perigos; e a tradição focada em questões sociais PERRY, Ronald, “Disaster, Definitions and Theory Construction”, in QUARANTELLI, E. L. & PERRY, R. (eds.) *op. cit.* 2005, pp. 311-325. Ver também: PERRY, Ronald, “What is a Disaster?” in, QUARANTELLI, E., RODRIGUEZ, H., DYNES, R., *Handbook of Disaster Research*, Springer: New York, 2007, pp. 32-48.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> FARBER, Dan; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert; SUN, Lisa, *Disaster Law and Policy*: Aspen Publishers, New York, 2010, p. 3.

Convenções e instrumentos normativos internacionais abordam o termo "desastre" sob duas perspectivas mais comuns: i. enfoque em tipos específicos de desastres (por exemplo, emergências nucleares, ou poluição de óleo) e; ii. classificação por categorias de desastres (por exemplo: desastres naturais ou decorrentes de acidentes industriais e tecnológicos). Há tratados que utilizam o termo sem defini-lo e outros que rejeitam o uso da terminologia devido à sua natureza incerta. Observa-se, no entanto, uma tendência de instrumentos internacionais mais recentes terem optado por definições bastante abrangentes do termo "desastre".

Interessa-nos analisar e discutir algumas definições sobre desastres, tal como são adotadas em diversos instrumentos jurídicos sobre o tema:

**Quadro 1: Definições de desastres em instrumentos normativos internacionais**

<b>Convenção de Tampere sobre o Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Mitigação de Desastres e Operações de Socorro (1998)</b>	"Desastre" é uma ruptura grave do funcionamento da sociedade, que gere ameaça significativa e generalizada à vida humana, à saúde, à propriedade ou ao meio ambiente, seja essa ruptura causada por um acidente, pela natureza ou pela ação humana, de maneira súbita ou como resultado de processos complexos e de longo prazo."
<b>Acordo Glossário de Termos Básicos Relativos à Administração de Desastres, Departamento de Assuntos Humanitários, Organização das Nações Unidas (1992)</b>	"Desastre: "é uma grave interrupção do funcionamento da sociedade, causando amplas perdas humanas, materiais ou ambientais que excedem a capacidade de a sociedade afetada lidar com ele apenas com seus próprios recursos."
<b>Acordo da Agência de Gestão de Desastres e Emergências do Caribe (CDEMA) Artigo 1. (d):</b>	Desastre significa um evento súbito atribuído exclusiva e diretamente à operação de forças da natureza ou à intervenção humana ou a ambas. É caracterizado pela destruição generalizada de vidas ou propriedade, acompanhado por extenso deslocamento de serviços públicos. Excluem, porém, eventos ocasionados por guerra, confronto militar ou má gestão de recursos.
<b>Carta sobre a Cooperação para Atingir o Uso Coordenado de Instalações Espaciais em casos de Desastres Naturais e Tecnológicos (2000) Artigo 1</b>	"O termo "desastre natural ou tecnológico" significa uma situação de grande angústia que envolve a perda de vidas humanas ou danos em larga escala à propriedade, causada por um fenômeno natural, tal como um ciclone, tornado, terremoto, erupção vulcânica, inundação ou incêndio florestal, ou por um acidente tecnológico, tal como a poluição por hidrocarbonetos, substâncias tóxicas ou radioativas".
<b>Convenção-Quadro sobre Assistência de Defesa Civil de (2000), Organização Internacional de Defesa Civil. Art. 1.</b>	"Desastre é uma situação excepcional em que a vida, a propriedade ou o ambiente podem estar em risco".
<b>Acordo de Gestão de Desastres e Resposta de Emergências da Associação dos Estados do Sudeste Asiático (2005)</b>	"Desastre significa uma interrupção grave do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade causando amplas perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais."

<b>Memorando da Relatoria sobre a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres, CDI, ONU (2007)</b>	“O incidente de um “desastre” se dá em função do processo de risco, nomeadamente, em função do grau de exposição das pessoas, da infraestrutura e das atividades econômicas em relação ao perigo, tal como um terremoto ou um tornado, bem como a vulnerabilidade daqueles expostos a esse perigo”.
<b>Federação Internacional da Cruz Vermelha</b>	Desastre é uma “séria perturbação do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade, envolvendo perdas e impactos humanos, materiais, econômicas ou ambientais, que excedem a capacidade da comunidade afetada em responder e lidar com essa situação por meio de recursos próprios. Apesar de serem frequentemente causados pela natureza, desastres podem ser originados por ações humanas”.

Tabela elaborada pela autora, adaptada da Fonte: FICV, *Desk Study*, p. 25 (tradução livre da autora).

A partir das definições acima, é possível destacar elementos comuns e específicos, que podem ser resumidos da seguinte maneira:

- a) Tratam-se de eventos naturais ou provocados pela ação humana, excluindo-se os conflitos armados.
- b) Suas consequências produzem riscos ou causam danos significativos e generalizados, incluindo perda de vidas humanas ou danos em larga escala à propriedade, às infraestruturas locais, às atividades econômicas e ao meio ambiente. Assim, afetam pessoas, o meio ambiente, a economia e as propriedades. Esta definição implica que os vários tratados sobre desastres podem ser aplicados a circunstâncias que não geram risco a pessoas, mas apenas ao meio ambiente, que requer proteção.
- c) Incapacidade de a sociedade afetada lidar com a situação apenas com seus próprios recursos e necessitar auxílio na reposta ao desastre.

A definição proposta pela Relatoria sobre a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres” da Comissão de Direito Internacional da ONU avança ao incluir o requisito da vulnerabilidade como determinante para a ocorrência de um desastre. Para a Relatoria da CDI:

“it is such vulnerability which gives rise to the occurrence of a “disaster”. It is also clear that disasters disproportionately affect poorer communities because of their greater vulnerability, leading, inter alia, to increased food insecurity and deepening poverty. This is exacerbated by other factors such as growing levels of urbanization, the failure of critical infrastructure and poor governance policies.”<sup>64</sup>

<sup>64</sup>United Nations General Assembly. International Law Commission. Memorandum by the Secretariat, *op. cit.* p. 8.



Um desastre ocorre quando uma situação de perigo tem impacto sobre grupos ou populações vulneráveis. Considera-se uma situação de perigo um evento ameaçador ou a probabilidade de ocorrência de um potencial fenômeno devastador, em um determinado período de tempo e em uma determinada área. A combinação entre situações de perigo, vulnerabilidade e incapacidade de redução de possíveis riscos negativos acarretam a ocorrência de desastres.

O *International Disaster Database (EM- DAT Centre for Research on the Epidemiology of Disasters)*<sup>65</sup> classifica os desastres em dois grupos genéricos: desastres naturais e tecnológicos. Os desastres naturais são, geralmente, fenômenos físicos, manifestações da natureza causadas por eventos repentinos e rápidos. Para fins de estudos e mapeamentos, são divididos em cinco subgrupos: i. desastres geofísicos: terremotos, deslizamentos de terra, maremotos, e atividades vulcânicas; ii. desastres hidrológicos: avalanches e enchentes; iii. desastres climatológicos, decorrentes de temperaturas extremas, secas e incêndios; iv. desastres meteorológicos: ciclones e tempestades e ondas de calor ou de frio; v. desastres biológicos: epidemias e pragas.

Os desastres tecnológicos são aqueles causados pela ação humana, tais como: conflitos armados, crises de fome, deslocamentos involuntários de grupos ou populações, acidentes industriais e de transporte, dentre outros<sup>66</sup>.

Mudanças climáticas, a rápida e densa urbanização, o subdesenvolvimento e a pobreza, a ameaça de epidemias e pandemias podem ser fatores agravantes à ocorrência desses tipos de desastres, sendo responsáveis pelo aumento da frequência, da complexidade e da severidade desses eventos. A soma de várias dessas causas simultaneamente resulta em situações de crises complexas<sup>67</sup>. Em geral, as consequências dos desastres são devastadoras para as populações afetadas e, muitas vezes, também irreversíveis.

De acordo com essas definições apresentadas, o presente estudo adota uma abordagem ampla sobre o termo “desastre”, considerando questões jurídicas de operações tanto relativas a eventos repentinos, emergenciais (como terremotos, tufões, incêndios e epidemias) quanto a eventos cujo início é mais lento (como secas,

---

<sup>65</sup> International Disaster Database (EM- DAT Centre for Research on the Epidemiology of Disasters). Disponível online em: <http://www.emdat.be/classification>. Último acesso em 07.03.2014

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Ibidem.

inundações e outros tipos doenças severas), sejam eles chamados de desastres "naturais" ou "causados pela ação humana".

Ressalta-se que este estudo não considera eventos singulares como quedas de aviões, emergências navais ou acidentes de trânsito como desastres propriamente ditos, uma vez que não representam ameaça ou perigo a uma determinada sociedade como um todo. Além disso, são excluídos das definições de desastres os conflitos armados.

A fim de melhor delinear o Direito de Desastres em desenvolvimento, é necessário analisar a natureza do seu objeto, o alcance, as interações e as limitações desse campo jurídico. Quais são os elementos chaves, critérios e características do Direito de Desastres? A classificação proposta abaixo baseia-se na análise de tratados internacionais sobre desastres e também nos recentes estudos de Farber<sup>68</sup> e Guttry<sup>69</sup> sobre a temática<sup>70</sup>.

***a) Natureza dos desastres que são relevantes para o Direito de Desastres:***

Eventos naturais ou provocados pela ação humana cujas conseqüências produzem danos significativos ou generalizados a pessoas, à propriedade ou ao meio ambiente independentemente da existência ou não de intenção (no caso de desastres provocados pela ação humana).

***b) Fases do ciclo de desastres reguladas pelo Direito de Desastres:***

O Direito de Desastres regula as várias fases do ciclo de gestão de desastres, incluindo a prevenção, redução de risco de desastres, mitigação, preparação, resposta e assistência humanitária imediatamente pós desastre (muitas vezes chamada de socorro e alívio inicial), e recuperação inicial. As atividades subsequentes (considerando uma perspectiva cronológica e contínua do ciclo de gestão), tais como a reabilitação ou reconstrução, e desenvolvimento são reguladas por normas gerais do Direito Internacional e não serão objeto desse estudo. Esta abordagem abrangente para a gestão de desastres, desde a prevenção até reconstrução, adquiriu importância fundamental nas últimas décadas, conforme já abordado nessa tese.

---

<sup>68</sup> FARBER, Dan; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert; SUN, Lisa, *op. cit*

<sup>69</sup> GUTTRY, Andrea, GUTTRY, Andrea, "Surveying the Law", *op. cit.*

### **c) Questões reguladas pelo Direito de Desastres:**

O Direito de Desastres abrange uma ampla variedade de questões relevantes durante as fases do ciclo de desastres. Essas questões incluem:

- As regras que definem a obrigação dos Estados de prevenir a ocorrência ou mitigar os efeitos de um desastre, de prover assistência de forma adequada às pessoas afetadas e de combater a corrupção (que representa um grande problema em atividades de gestão de desastres);
- As regras que regulam as relações entre o Estado afetado por um desastre e Estados ou organizações internacionais (doadores), incluindo assuntos como: modalidades de solicitação e oferta de assistência; *status*, privilégios e imunidades das equipes humanitárias; divisão de custos; cadeia de comando das operações e relações com as autoridades locais; responsabilidades civis e criminais; reclamações e regimes de compensação em operações, entrada e saída de bens e pessoal; dentre outros;
- As regras que lidam com a proteção dos direitos humanos, especialmente dos grupos vulneráveis, em situações emergenciais (direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais).

### **f) Tipologia das regras:**

O Direito de Desastres é composto por normas codificadas em tratados e acordos internacionais (*hard law*) e também por regras e princípios jurídicos de *soft law*, que possuem importância significativa no seu desenvolvimento e codificação.

### **g) Princípios aplicáveis no âmbito do Direito de Desastres**

Vários princípios fundamentais regem os instrumentos normativos referentes a desastres. Muitos, como os princípios da humanidade, da neutralidade, da imparcialidade, da não-discriminação e da cooperação, estão no centro de todas as atividades de assistência humanitária, incluindo as relacionadas à prestação de assistência e de socorro. Outros, como os princípios da soberania e da não-intervenção, referem-se à posição do Estado afetado, que solicita e recebe tal assistência.

No que diz respeito aos princípios humanitários, as Resoluções da Assembleia Geral 43/131<sup>71</sup> and 45/100<sup>72</sup>, sobre assistência humanitária às vítimas de desastres naturais e situações de emergências similares enfatizou que:

“in the event of natural disasters and similar emergency situations, the principles of humanity, neutrality and impartiality must be given utmost consideration by all those involved in providing humanitarian assistance.”<sup>73</sup>

Um novo conjunto de princípios, tais como os princípios da prevenção e mitigação, são particularmente aplicável no contexto de desastres e são, portanto, objeto de regras específicas. Por exemplo, a Assembleia Geral, em sua resolução 46/182, abordou ambos em função da assistência humanitária internacional:

“International relief assistance should supplement national efforts to improve the capacities of developing countries to mitigate the effects of natural disasters expeditiously and effectively and to cope efficiently with all emergencies”.<sup>74</sup>

Além disso, a fim de reforçar capacidades locais, “*the United Nations should enhance its efforts to assist developing countries to strengthen their capacity to respond to disasters, at the national and regional levels, as appropriate*”<sup>75</sup>, inclusive através do desenvolvimento de sistemas de alertas prévios.

Em 2001, a CDI considerou, nas suas propostas de artigos sobre prevenção de danos transfronteíricos causados por atividades perigosas, “*the well established principle of prevention*” no contexto de danos transfronteíricos decorrentes de atividades perigosas. O dever de prevenir é mencionado no projeto de Artigo 3 “*The State of origin shall take all appropriate measures to prevent significant transboundary harm or at any event to minimize the risk thereof*”.<sup>76</sup>

Além disso, o princípio da prevenção tem sido reconhecido em uma série de tratados multilaterais sobre proteção do meio ambiente, acidentes nucleares, objetos

---

<sup>71</sup> United Nations General Assembly Resolution 43/131. Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations. 8 December 1988.

<sup>72</sup> United Nations General Assembly Resolution 45/100 Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations. 14 December 1990.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> United Nations General Assembly Resolution 46/182. “Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations”. 19 December 1991, Geneva.

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> *Yearbook of the International Law Commission 2001*, vol. II (part two), parágrafo. 97.

espaciais, gestão de resíduos perigosos e prevenção à poluição marinha<sup>77</sup>. Esse princípio relaciona-se com o princípio da precaução, cujo escopo é maior e se refere à prevenção de danos ao meio ambiente de forma mais geral (inclusive no território dos Estados).

No contexto de desastres, apesar de haver considerações sobre danos transfronteiriços (por exemplo, no que diz respeito à necessidade de um Estado notificar prontamente outros Estados vizinhos em casos de dano iminente), a prevenção é mais associada a uma obrigação primária do Estado no sentido de evitar danos à própria população, à propriedade e ao meio ambiente em geral.

#### **1.4. Relação entre o Direito de Desastres e outras áreas do Direito:**

Considerando a natureza interdisciplinar do objeto do Direito de Desastres – prevenção e resposta a desastres naturais e tecnológicos nos planos internacional e doméstico -, esse campo do conhecimento jurídico específico em construção possui inter-relação com diversas outras áreas do Direito. Dentre elas, destacamos as seguintes no plano internacional (que também valem para o âmbito doméstico dos Estados): Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados, Direito Global de Saúde e o Direito Internacional Ambiental. Apresentaremos brevemente algumas dessas inter-relações abaixo:

##### **1.4.1. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito de Desastres:**

Dentre as contribuições do Direito Internacional dos Direitos Humanos para o Direito de Desastres em construção, destacaremos três essenciais. A primeira delas diz respeito à inderrogabilidade de determinados direitos humanos, tanto em tempos de paz quanto em de conflitos, e à necessidade de o Direito de Desastres constituir seu próprio rol de direitos humanos inderrogáveis, considerando as especificidades dessas situações emergenciais. A segunda refere-se à responsabilidade dos Estados em razão de violações de direitos humanos em situações de emergência e desastres, com base

---

<sup>77</sup> Idem, Ver comentário geral, parágrafo 4. Ver o princípio 21 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (1972) e o Princípio 2 da Declaração da Rio ECO 92 (1992), Rio de Janeiro.

na jurisprudência da Corte Européia de Direitos Humanos. Por fim, a terceira aborda alguns princípios de direitos humanos aplicáveis ao Direito de Desastres, com base nos trabalhos da relatoria da Comissão da CDI sobre de Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres Naturais.

Desastres naturais e tecnológicos podem acarretar consequências graves que, excepcionalmente, exijam a adoção de medidas extraordinárias. Algumas dessas medidas podem implicar em restrição de direitos e liberdades individuais de tal forma a serem consideradas incompatíveis com as obrigações de direitos humanos assumidas internacionalmente pelo Estado afetado. No entanto, a existência de uma emergência pública de significativa magnitude pode, temporariamente, desobrigar Estados membros do dever de respeitar plenamente seus compromissos internacionais de direitos humanos, seja por meio da aplicação de cláusulas específicas de derrogação previstas em alguns tratados, seja porque, na ausência de tal previsão, o Estado pode evocar determinadas justificativas reconhecidas pelo Direito Internacional como plausíveis para restringir ou limitar direitos. Mas, quais são as características que um desastre deve apresentar a fim de acionar o direito de derrogação? Até que ponto os direitos humanos podem ser suspensos? Que medidas formais devem ser tomadas pelas autoridades que decidem derogar tratados de direitos humanos, e quais são os parâmetros legais no âmbito do Direito Internacional quanto à suspensão de tratados que não possuam cláusulas de derrogação expressas?

Em seu artigo sobre a derrogação de tratados de direitos humanos em situações de desastres naturais e tecnológicos, Emanuelle Somario analisa tanto o conteúdo de determinados tratados quanto a prática de organismos internacionais e de Estados em relação à matéria. Em linhas gerais, o autor aponta que:

“it is safe to affirm that suspension of human rights treaties by States confronting situations of natural or technological disaster is a possible occurrence, yet even in such dire situations States do not possess unfettered discretionality under international law”.<sup>78</sup>

De acordo com o Pacto de Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966), cláusulas limitantes permitem aos Estados restringir o exercício de determinados direitos civis e

---

<sup>78</sup> SOMARIO, Emanuelle, *Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters*, in *International Disaster Response Law*, GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), T.M.C. Asser Press, Springer, The Hague, The Netherlands: 2012, pp. 385-430, p. 413. Sobre perspectivas do Estado de Direito e estado de exceção, ver FRANKENBERG, Günter, *Staatstechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand*, Suhrkamp: Berlin, 2010.

políticos em nome da segurança nacional e pública, da defesa da ordem, da saúde e da proteção de direitos e liberdades de outros. Exemplos de direitos que podem ser restringidos são: a liberdade de circulação, a liberdade de manifestar a própria religião, a liberdade de expressão, o direito de reunião e a liberdade de associação<sup>79</sup>.

Quando uma catástrofe atinge um país, a capacidade do governo de assegurar o pleno respeito dos direitos civis e políticos pode tornar-se seriamente prejudicada. Por vezes, a liberdade de movimento ou o direito de reunião, por exemplo, podem revelar-se incompatíveis com a gestão da resposta e da assistência humanitária às vítimas do desastre. Em situações como essas, restrições ou derrogações com base em normas de emergência tendem a ser implementadas pelo Estado afetado.

Além disso, em situações de perigo público iminente, que ameacem a vida da nação, alguns instrumentos internacionais como a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção Européia dos Direitos do Homem, CEDH, 1950)<sup>80</sup>, o PIDCP e a Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH, 1969)<sup>81</sup> permitem aos Estados-Membros derrogar algumas de suas obrigações. Tais derrogações devem ser temporárias e não discriminatórias; estão sujeitas à exigência de proporcionalidade, e devem respeitar alguns requisitos processuais<sup>82</sup>.

Segundo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), esses direitos podem ser limitados "*apenas na medida em que esta limitação possa ser compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o objetivo de promover o bem-estar geral em uma de uma sociedade democrática*".<sup>83</sup> Portanto, derrogações de DESCs podem sem dúvida ser justificadas em tempos de emergências.<sup>84</sup>

A fim de mitigar os efeitos dessas derrogações de direitos em situações excepcionais, o Direito Internacional dos Direitos Humanos estabeleceu um conjunto de direitos inderrogáveis. De acordo com o PIDCP, a CEDH e a CADH, dentre os direitos civis e políticos inderrogáveis estão: o direito à vida, a proibição da tortura e

---

<sup>79</sup> Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, 1966, Art. 12, §3; Art. 18, §3; Art. 21 e; Art. 22, §2.

<sup>80</sup> Conselho da Europa. Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950), também conhecida como: Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

<sup>81</sup> Organização dos Estados Americanos. Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

<sup>82</sup> Convenção Européia dos Direitos do Homem (1950), Art. 15, §1. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), Art. 4, §1. Convenção Americana de Direitos Humanos, Art. 27, §1.

<sup>83</sup> Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), Art. 4.

<sup>84</sup> Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Art. 1, §1.

de tratamentos e penas cruéis, desumanas e degradantes, a proibição da escravidão e a proibição de aplicação retroativa da lei são considerados direitos inderrogáveis, dentre outros<sup>85</sup>. Embora o PIDESC seja omissivo em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais inderrogáveis, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU, órgão que monitora a implementação do Pacto, defende que o Pacto impõe aos Estados Membros a “*minimum core obligations*”, que requerem que os Estados assegurem a satisfação de um nível mínimo e essencial dos direitos enunciados<sup>86</sup>. Assim, o CDESC destaca a existência de um núcleo de direitos inderrogáveis<sup>87</sup> e afirma que obrigações essenciais nunca podem ser suspensas e “*continue to exist in situations of conflict, emergency and natural disaster.*”<sup>88</sup> Em seu Comentário Geral nº. 12 sobre o Direito à Alimentação, por exemplo, o Comitê afirma que a realização progressiva dos DESCs não desobriga os Estados do dever de “*take the necessary action to mitigate and alleviate hunger (...) even in times of natural or other disasters.*”<sup>89</sup>

Em suma, temos que o PIDCP, a CEDH e a CADH são claros quanto à previsão de direitos derogáveis e inderrogáveis. Embora o PIDESC não o seja, o CDESC mantém entendimento sobre o PIDESC de forma a destacar determinados direitos inderrogáveis. Somario afirma que o problema maior está nos tratados que não possuem cláusulas expressas ou interpretações majoritárias sobre derrogação de direitos, mas nesses casos, o autor defende que a noção de um núcleo de obrigações mínimas forma um “*catalog of obligations that States need to respect even in emergency situations.*”<sup>90</sup>

Assim, determinados direitos humanos não podem ser suspensos em situações de emergência, seja porque são indispensáveis à proteção da vida e da dignidade

---

<sup>85</sup> Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Art. 15, §2; Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Art. 4, §2; Convenção Americana de Direitos Humanos, Art. 27, §2.

<sup>86</sup> Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, *General Comment n. 3: The Nature of State Parties' Obligations*, adotada em dezembro de 1990, §10.

<sup>87</sup> Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, *General Comment n.14: On the Rights to the Highest Attainable Standard of Health*, adotado em 11 de agosto de 2000, § 47. Veja também: *General Comment n. 15: On the Right to Water*, adotado em 20 de janeiro de 2003, § 40.

<sup>88</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/2001/10, 10 de Maio de 2001, § 18.

<sup>89</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *General Comment n.12: On the Right to Adequate Food*, adotado em 12 de maio de 1999, § 6.

<sup>90</sup> SOMARIO, Emanuelle, *op. cit.*, p. 413.



humana, seja porque, conforme Giorgio Agamben “*der Ausnahmezustand ist kein Sonderrecht (wie Kriegerrecht), sondern er bestimmt, indem er die Rechtsordnung suspendiert, deren Schwelle oder Grenzbegriff*”.<sup>91</sup>

Os direitos humanos de maior relevância para o Direito de Desastres incluem, dentre outros, o direito à vida, à liberdade, à segurança das pessoas, à identificação pessoal, ao tratamento humano, o direito à água e à alimentação, o direito à saúde e à moradia adequada (abrigo). Esse rol de direitos deve ser respeitado à luz do princípio humanitário da não-discriminação que é essencial para o Direito de Desastres, a fim de que a gestão de riscos e desastres seja realizada sem distinção baseada em raça, cor, língua, religião, opinião política ou outra origem social, propriedade, nascimento ou qualquer outro *status*.

Dada a natureza específica dessas situações emergenciais, o Direito de Desastres deve construir o seu próprio rol de direitos inderrogáveis, considerando os tratados internacionais de direitos humanos bem como os limites de aplicação desses instrumentos em situações excepcionais. Tendo em vista que determinados DESCs são particularmente relevantes às vítimas de desastres, o núcleo de direitos inderrogáveis deve ser expandido a fim de incluir obrigações e garantir as necessidades básicas dos seres humanos em termos de alimentos, água, tratamento de saúde e proteção de grupos vulneráveis.

A segunda contribuição do DIDH ao Direito de Desastres diz respeito à responsabilidade dos Estados em relação à violação de direitos humanos em situações emergenciais e desastres, especialmente no que se refere às perdas e aos danos humanos, materiais e ambientais decorrentes desses eventos.

Em sua jurisprudência inovadora, a violação dos direitos à vida e à propriedade, decorrente de desastres naturais e tecnológicos, a Corte Europeia de Direitos Humanos avança ao reconhecer que os sistemas de proteção de direitos humanos podem desempenhar um papel fundamental na garantia desses direitos de indivíduos e grupos vulneráveis em situações de desastres. De maneira pioneira, a CEDH apresenta uma resposta jurídica aos desastres, sob a dimensão da justiça ambiental.

---

<sup>91</sup> “O estado de exceção não é uma lei especial (como a lei da guerra), mas na medida em que ele suspende a ordem jurídica, ele define o limiar ou limite do termo.” AGAMBEN, Giorgio, *Ausnahmezustand*, Suhrkamp Verlag: Frankfurt am Main, 2004, p. 11.

Em dois casos diferentes, a Corte reconhece a violação do direito à vida, previsto no art. 2º da Convenção Europeia, em razão de desastres naturais.

O primeiro deles, *Öneriyildiz vs. Turquia*, de 30 de novembro de 2004, refere-se a um desastre tecnológico causado por uma explosão do gás metano em um depósito de resíduos, que ocorreu próximo a residência do demandante e acarretou na morte de seus familiares. Nesse caso, o demandante alegou que, mesmo tendo conhecimento dos riscos do depósito e da irregularidade das ocupações próximas ao local, as autoridades públicas não adotaram nenhuma medida capaz de prevenir a ocorrência do desastre<sup>92</sup>. Com base nas evidências, a CEDH condenou o Estado turco pela violação do direito à vida em virtude da omissão estatal relativa à adoção de medidas preventivas, reconhecendo a obrigação positiva do Estado de proteger o direito à vida, em relação não só às atividades públicas, mas também às industriais privadas, cuja natureza periculosa foi capaz de ameaçar e gerar danos à sociedade. Além disso, condenou o Estado ao pagamento de indenizações por danos materiais e morais<sup>93</sup>.

Trata-se do primeiro caso no qual a Corte, em conformidade com o Princípio nº. 1 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), reconhece a dimensão ambiental do direito humano à vida, no sentido de que ela pode ser ameaçada por condições ambientais desfavoráveis e de que os Estados têm a obrigação positiva de adotar todas as medidas necessárias e possíveis para proteger esse direito, o inclui a garantia de um meio ambiente equilibrado<sup>94</sup>.

De acordo com Fernanda Cavedon e Ricardo Vieira, esse caso “*expressa a conexão entre pobreza, direitos humanos e desastres ecológicos, assim como a*

---

<sup>92</sup> Corte Europeia de Direitos Humanos. Case of *Öneriyildiz vs. Turkey*. Judgement Strassbourg, 30 November 2004. The Facts, pp. 5-16. Disponível online em: <file:///C:/Users/Ronaldo/Downloads/CASE%20OF%20ONERYILDIZ%20v.%20TURKEY.pdf>. Último acesso em: 10.10.2014.

<sup>93</sup> Idem, The Judgement, pp. 61-64.

<sup>94</sup> Organização das Nações Unidas. Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano. “Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao **desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar**, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.” (grifo nosso). Disponível online em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Último acesso em: 10.10.2014.

*possibilidade de utilização dos sistemas de proteção dos direitos humanos como espaço de enfrentamento da vulnerabilidade ambiental”*.<sup>95</sup>

O segundo caso, *Budayeva e outros vs. Rússia*, de 29 de setembro de 2008, refere-se a um desastre natural causado por deslizamento de terra na cidade de Tyrnauz, no ano 2000. Nesse caso, os demandantes alegaram que as autoridades estatais foram responsáveis pela morte do Senhor *Budayev*, por ter colocado a vida de vítimas em risco devido à falta de adoção de medidas preventivas e de resposta, e pelos danos causados a propriedades, pelos quais solicitaram compensação pecuniária. O cenário geográfico do local era propício à ocorrência de deslizamentos de terra, em razão de a cidade estar localizada em uma região montanhosa do Cáucaso Central, por onde passam dois rios. Os deslizamentos de terra ocorridos em 2000, somados à falta de medidas preventivas de contenção, ações mitigadoras de alarmes e informação e, de resposta e socorro às vítimas, acarretaram num grande desastre<sup>96</sup>.

A análise da Corte foi ainda mais interessante nesse caso porque ela o analisou sob duas dimensões: i. Material quanto à violação do direito à vida e; ii. Processual em relação às medidas administrativas que as autoridades nacionais deveriam ter tomado. Quanto à primeira dimensão, a Corte entendeu não haver justificativa para que as autoridades não adotassem medidas preventivas efetivas para evitar as mortes, incluindo a necessidade de informar a população sobre o desastre e promover sua evacuação do local de risco. A Corte concluiu que as autoridades falharam por não terem cumprido a obrigação positiva de estabelecer medidas legais e administrativas de proteção da população contra ameaças e riscos ao direito à vida, conforme o art. 2º da Convenção. Quanto à dimensão processual, a Corte também decidiu pela violação do direito à vida, considerando que a responsabilidade das autoridades nacionais nunca foi adequadamente investigada, seja pela via administrativa ou judicial. Além

---

<sup>95</sup> CAVEDON, Fernanda S., & VIEIRA, Ricardo S., “Conexões entre Desastres Ecológicos, Vulnerabilidade Ambiental e Direitos Humanos: Novas Perspectivas”, in *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 13, pp. 124, junho/2012.

<sup>96</sup> Conselho da Europa. Corte Européia de Direitos Humanos. Caso *Budayeva and others v. Rússia*, Strassbourg, 20 March 2008, The Facts: pp. 4-20. Disponível online em: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85436#{"itemid":\["001-85436"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85436#{). Último acesso em: 10.10.2014.

disso, em razão de danos materiais, a Corte estipulou compensações pecuniárias às vítimas<sup>97</sup>.

Essa jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos é essencial para avançarmos no que diz respeito ao desenvolvimento e à efetiva implementação do Direito de Desastres a fim de garantir a proteção dos direitos humanos em situações emergenciais e desastres naturais e tecnológicos. Dentre as conclusões da CEDH, destacamos as seguintes<sup>98</sup>:

- A obrigação positiva imposta aos Estados, pelo Art. 2º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, para que adotem as medidas necessárias para proteger a vida das pessoas que se encontram sob sua competência e jurisdição<sup>99</sup>;
- Em decorrência dessa obrigação positiva, compete aos Estados adotar uma estrutura legislativa e administrativa voltada à gestão de riscos e desastres, incluindo a implementação de medidas preventivas, de mitigação e de resposta a desastres;
- A obrigação positiva de proteção da vida deve ser considerada sob as dimensões material e procedimental, assegurando procedimentos judiciais adequados, nas esferas criminal e administrativa, para investigar casos de violações de direitos humanos decorrentes de desastres;
- A obrigação de compensação por danos materiais à propriedade deriva do Art. 1º do Protocolo à Convenção Europeia de Direitos Humanos.<sup>100</sup>

Por fim, cumpre destacar ainda que a Comissão de Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da CDI elaborou dois *Draft Articles* sobre a proteção dos direitos humanos em caso de desastres. O Artigo 7 prevê que ao responder a desastres, Estados, organizações intergovernamentais competentes e organizações não-governamentais relevantes devem respeitar e proteger a dignidade inerente da pessoa

---

<sup>97</sup> Idem, The Judgement, pp. 43-44.

<sup>98</sup> Conselho da Europa. Corte Europeia de Direitos Humanos. Case of *Öneriyildiz vs. Turkey*. Judgement Strassbourg, 30 November 2004, pp. 61-64 & Caso *Budayeva and others v. Rússia*, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>99</sup> Conselho da Europa. Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Art. 2º: Direito à vida.

<sup>100</sup> Conselho da Europa. Protocolo 1 da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Art 1º: Proteção da Propriedade: “Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.”

humana<sup>101</sup>. Já o Artigo 8 dispõe que as pessoas afetadas por desastres são sujeitas a terem seus direitos humanos respeitados<sup>102</sup>.

#### 1.4.2. O Direito Internacional Humanitário e o Direito de Desastres:

De acordo com o *Desk Study* da FICV (2007):

“it is instructive to look to IHL by way of analogy where it addresses the same issues confronted by IDRL, particularly in light of the fact that some of the origins of IDRL can be traced to the rise of IHL.”<sup>103</sup>

O DIH contribui muito para a origem e o desenvolvimento do Direito de Desastres porque além de ambos compartilharem uma raiz humanitária comum, com exceção de normas aplicáveis apenas ao contexto de conflitos armados, outras normas de DIH incluem uma série de princípios e regras também aplicáveis às necessidades de indivíduos e grupos sociais afetados por desastres. Isso porque, tanto quanto as vítimas de conflitos armados, vítimas de desastres também são pessoas feridas, doentes, desalojadas, que vivenciam situações de perigo, e que necessitam de proteção<sup>104</sup>. As Convenções de Genebra I e II de 1949, bem como os dois Protocolos Adicionais de 1977 incluem um grande número de disposições sobre esta matéria<sup>105</sup>.

Algumas normas de DIH referentes à garantia de direitos individuais são bastante precisas como, por exemplo, o direito à troca de notícias entre familiares e o

---

<sup>101</sup> United Nations General Assembly, International Law Commission. Sixty-second session. Protection of Persons in the Event of Disasters. A/CN.4/L.776, 14 July 2010. Texts and titles of draft articles 6, 7, 8 and 9 provisionally adopted by the Drafting Committee on 6, 7 and 8 July 2010. Draft Article 7<sup>o</sup>: **Human Dignity**: “In responding to disasters, States, competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations shall respect and protect the inherent dignity of the human person.”

<sup>102</sup> Idem, Article 8: **Human Rights**: “Persons affected by disasters are entitled to respect for their human rights”.

<sup>103</sup> FISHER, David, *Law and Legal Issues in International Disaster Response. A Desk Study*, International Federation of the Red Cross, 2007. p. 36.

<sup>104</sup> Convenção IV, Convenção de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra (CG IV, 1949), Artigos: 13–46. Esses artigos também podem ser aplicados a situações de desastres, consideradas as devidas adaptações. Para uma análise detalhada acerca da aplicação do DIH em situações complexas, nas quais desastres ocorrem em meio a conflitos armados, ver: VENTURINI, Gabriela, *Disasters and Armed Conflict*, in *International Disaster Response Law*, in GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), *op. cit.*, pp. 312–331.

<sup>105</sup> Convenção I: Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha (CG I, 1949) Artigos: 12–18; Convenção II, Convenção de Genebra para melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos Das Forças Armadas no Mar, (CG II, 1949), Artigos: 12–21; Protocolo Adicional às Convenções de Genebra (Protocolo I), Artigos 10–11; Protocolo Adicional às Convenções de Genebra (Protocolo II), Artigos 7–12.

direito de deixar o território<sup>106</sup>. Esses exemplos demonstram como o DIH visa beneficiar diretamente indivíduos em situações complexas e podem servir de referência para o Direito de Desastres. Além disso, o DIH aplicável a territórios ocupados também engloba uma série de princípios também apropriados ao Direito de Desastres, tais como a proibição de transferências forçadas (exceto quando a evacuação é necessária para a segurança da população), a entrega de alimentos e suprimentos médicos para a população, e a manutenção de serviços médicos e hospitalares, de saúde pública e higiene, especialmente em relação à adoção e à aplicação de medidas profiláticas e preventivas necessárias para combater a propagação de doenças contagiosas e epidemias<sup>107</sup>. Além disso, as regras para o tratamento de enfermos oferecem padrões claros a serem utilizados pelo DIRD quanto à acomodação, atenção médica, administração e socorro<sup>108</sup>.

Certamente, a aplicação análoga de normas de DIH em casos de desastres requer a adaptação dessas regras ao contexto desses eventos, cuja natureza é muito diferente dos conflitos armados originalmente regidos por esse ramo do direito. Dentre o rol de normas de DIH, o artigo 3º comum às Convenções de Genebra e o Protocolo Adicional II, referentes a conflitos armados de caráter não internacional, parecem ser mais relevantes ao Direito de Desastres. Contudo, considerando serem essas normas muito mais genéricas do que as referentes aos conflitos armados internacionais, elas acabam por contribuir pouco para o desenvolvimento do Direito de Desastres.

Os trabalhos da Comissão sobre a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da CDI prevêem dois artigos acerca da relação entre o Direito de Desastres e o DIH. O Artigo 4 trata da relação entre essas áreas e limita o escopo de aplicação do Direito de Desastres a situações às quais o DIH não é aplicável.<sup>109</sup> O Artigo 6, por sua vez, trata dos princípios humanitários relacionados a resposta a desastres, a saber:

---

<sup>106</sup> CG IV, Artigos: 25, 30, 35.

<sup>107</sup> CG IV, Artigos: 79, 55, 56.

<sup>108</sup> CG IV Artigos: 79–135. Os Comentários às Convenções de Genebra e aos Protocolos Adicionais providenciam explicação mais detalhada acerca das normas citadas. Disponível em: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/CONVPRES?OpenView>. Último acesso em 10.10.2014.

<sup>109</sup> United Nations General Assembly, International Law Commission. Sixty-first session. Protection of Persons in the Event of Disasters, A/CN.4/L.758, 124 July 2009. Texts of draft articles 1, 2, 3, 4 and 5 as provisionally adopted by the Drafting Committee. Article 4: **Relationship with International**

“Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable”.<sup>110</sup>

Apesar da tamanha relevância desses princípios humanitários e, raramente suas definições constam em tratados sobre a temática. Apresentamos abaixo as definições constantes do Estatuto do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, somadas a adaptações propostas pelo Departamento de Assuntos Humanitários da ONU:

- **Humanidade:** Providenciar assistência humanitária a todos os que necessitem, com base em suas necessidades a fim de prevenir e aliviar o sofrimento humano onde quer que ele se encontre. Seu objetivo é proteger a vida e a saúde e assegurar o respeito aos seres humanos. Ele promove a compreensão mútua, a amizade, a cooperação e a paz duradoura entre os povos<sup>111</sup>.
- **Neutralidade:** Atores humanitários não podem tomar partido nas hostilidades ou se engajarem, a qualquer tempo, em controvérsias de natureza política, racial, religiosa ou ideológica<sup>112</sup>.
- **Imparcialidade:** não fazer nenhuma discriminação quanto à nacionalidade, raça, crença religiosa, opiniões de classe ou políticas. Trata-se de aliviar o sofrimento dos indivíduos apenas com base em suas necessidades e dar prioridade aos casos mais urgentes<sup>113</sup>.

O princípio da não discriminação deriva do princípio da imparcialidade e aplica-se ao Direito de Desastres, tal como expressa o Art. 9 do Protocolo Adicional I. Embora a redação desse princípio esteja em conformidade com o respeito aos direitos humanos, no âmbito do DIH e do Direito de Desastres, distinções baseadas em razões médicas são relevantes. Disposições detalhadas de Direito Internacional Humanitário relativas ao respeito e à proteção de equipes médicas, de materiais e de transportes

---

**Humanitarian Law** “The present draft articles do not apply to situations to which the rules of international humanitarian law are applicable”.

<sup>110</sup> A/CN.4/L.776, 14 July 2010. *op. cit.*

<sup>111</sup> Estatuto do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, proclamado em Viena em 1965, durante a 20ª Conferência do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Preâmbulo. Princípio da Humanidade;

<sup>112</sup> Idem, adaptado pelo Departamento de Assuntos Humanitários da ONU em: “OCHA on Message: Humanitarian Principles”. A adaptação refere-se ao termos “atores humanitários” porque na versão original do princípio tal como definido pelo Estatuto do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, a neutralidade refere-se ao trabalho a ser desempenhado por esse Movimento. (N.A.)

<sup>113</sup> Estatuto do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, proclamado em Viena em 1965, durante a 20ª Conferência do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Preâmbulo. Princípio da Imparcialidade.

conferem tratamento e proteção diferenciadas aos agentes humanitários e socorristas, bem como às unidades humanitárias e transportes<sup>114</sup>.

Os princípios da humanidade, da neutralidade e da imparcialidade com base na não discriminação são denominadores comuns entre o DIH, o DIDH e DIRD. Eles oferecem diretrizes de atuação a Estados, organizações internacionais e organizações não governamentais humanitárias a fim de garantir uma maior eficácia da resposta a desastres.

Somados aos princípios da prevenção e da precaução de riscos de desastres, derivados do Direito Internacional Ambiental, o Direito de Desastres possui princípios de atuação já bastante delineados.

### **1.4.3. Direito Internacional Ambiental e o Direito de Desastres.**

Cada vez mais, os Estados assumem compromissos internacionais de proteção do meio ambiente e adotam legislações e políticas nacionais destinadas à prevenção, redução de riscos e mitigação de efeitos de desastres. Tal como o Direito de Desastres, o Direito Internacional Ambiental é composto por uma multiplicidade de instrumentos normativos, tais como tratados, acordos, declarações, recomendações, diretrizes e códigos de conduta sobre a interação humana com a natureza.<sup>115</sup>

Diversos princípios são amplamente reconhecidos como inspiradores das atividades dos Estados em relação a questões ambientais. O princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana foi reconhecido em diversos instrumentos normativos internacionais: Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 (Princípio 1), reafirmado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Princípio 1) e pela Carta da Terra de 1997 (Princípio 4).

Já o princípio da social na tutela do meio ambiente está presente no princípio 10 da Declaração do Rio de 1992.<sup>116</sup> O direito à participação social está intimamente

---

<sup>114</sup> CG I Artigos 24-37; CG II 36-40; Protocolo Adicional I Artigos 12-17.

<sup>115</sup> United Nations Environmental Programme. Training Manual on Environmental Law. pp. 1-9. Disponível online em: [http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training\\_Manual.pdf](http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training_Manual.pdf). Último acesso em 10.10.2014.

<sup>116</sup> Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Princípio 10: A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível



ligado ao direito de acesso à informação, sem o qual não é possível atuar e participar das políticas de forma adequada. A participação social é uma das prioridades do Marco de Ação de Hyogo 2005-2015.<sup>117</sup>

O princípio do desenvolvimento sustentável tornou-se consagrado na Declaração da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92: *"Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele"* (Princípio 4).<sup>118</sup> O desenvolvimento sustentável é definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como *"aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades"*.

Os princípios da prevenção e da precaução estão presentes em uma série de tratados internacionais que tem como objetivo prevenir danos ambientais, tais como a

---

apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos."

<sup>117</sup> Organização das Nações Unidas. Estratégia Internacional para Redução de Desastres. Marco de Ação de Hyogo, 2005-2015. Prioridade número 1: Fazer com que a redução dos riscos de desastres seja uma prioridade. Garantir que a redução de risco de desastres (RRD) seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação. Garantir a participação comunitária, com a finalidade de satisfazer as necessidades locais. Disponível online em: [http://www.mi.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah\\_ptb\\_brochura.pdf](http://www.mi.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah_ptb_brochura.pdf). Último acesso em 29.09.2014.

<sup>118</sup> Além do Princípio 4, destacam-se os: "Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras; Princípio 4: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste; Princípio 5: Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo. (...) Princípio 8: Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas. Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1992)." Disponível online em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Último acesso em: 10.10.2014 Disponível online em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Último acesso em: 28 de setembro de 2014.

Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992)<sup>119</sup>, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (1994)<sup>120</sup> e a Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) (2012)<sup>121</sup>, dentre outras. Com esses instrumentos que visam evitar a ocorrência de desastres naturais e tecnológicos, o princípio da prevenção é o princípio fundador da redução de riscos e desastres<sup>122</sup>, matéria essencial do Direito de Desastres.

Além disso, o princípio da precaução é usado em diversos documentos internacionais é conhecido por ter um lugar especial no contexto de irreversibilidades e catástrofes. De acordo com a Declaração da ECO 92:

“Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”<sup>123</sup>

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima declara:

“Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing [regulatory] measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost.”<sup>124</sup>

Em seu artigo *Irreversible and Catastrophic*, Cass Sustein cria duas versões refinadas do Princípio da Precaução, um deles envolvendo o conceito de irreversibilidade e o outro o conceito de catástrofe<sup>125</sup>, respectivamente, o “*Irreversible Harm Precautionary Principle*” (princípio da precaução relativo ao dano irreversível) e

---

<sup>119</sup> Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992). Artigo 3: Princípios. 3. As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Disponível online em: [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0005/5390.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf). Último acesso em: 10.10.2014.

<sup>120</sup> Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (1994). Art. 1º: Termos utilizados. “Por combate à desertificação, entendem-se as atividades [que têm por objetivo]: (...) II. a prevenção e/ou redução da degradação de terras”. Disponível online em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr\\_desertif/\\_arquivos/unccd\\_portugues.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/unccd_portugues.pdf). Último acesso em: 12.10.2014.

<sup>121</sup> Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) (2012). Precaução: §§ 158 e 167. Disponível online em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>

<sup>122</sup> NICOLETTI, Barbara, “The Prevention of Natural and Man Made Disasters: What Duty for States?”, pp. 225-249. in, in GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), *op. cit.*, pp. 70-100; p. 81.

<sup>123</sup> Idem, Princípio da Precaução.

<sup>124</sup> Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, *op. cit.*

<sup>125</sup> SUSTEIN, Cass, “Irreversible and Catastrophic”, in *Public Law and Legal Theory Working Paper n. 88*, The Law School, University of Chicago, April 2005, pp. 1-68, p. 4

o “*Catastrophic Harm Precautionary Principle*” (princípio da precaução relativo ao dano decorrente de catástrofe).

O primeiro deve ser aplicado quando um dano é irreversível ou quando os legisladores não puderam prever a magnitude ou probabilidade de sua ocorrência, como uma opção de prevenir o dano no futuro.<sup>126</sup> Para o autor, o princípio da precaução relativo a dano irreversível refere-se tanto à proteção quanto à negligência do meio ambiente.

Já o segundo princípio, relacionado aos danos de catástrofes, deve ser aplicado nos casos em que os riscos possuem cenários muito desfavoráveis, nos quais deve-se aumentar o nível de atenção, mesmo que eles não venham a ocorrer ou que as informações disponíveis não permitam os reguladores realizarem um julgamento confiável sobre a probabilidade de ocorrência<sup>127</sup>.

Para o autor,

“an understanding of the uses and limits of the refined versions of the Precautionary Principle, focusing on irreversibility and catastrophe, casts new light on the foundations of environmental law, and indeed on all aspects of law that deal with the reduction of serious risks to safety and health.”<sup>128</sup>

Embora não seja possível prever todos os tipos de riscos, é possível aplicar o princípio da precaução relativo a dano irreversível a riscos ambientais. Assim sendo, é possível considerar o princípio da precaução relativo ao dano decorrente de catástrofe como parte do princípio da precaução relativo a dano irreversível.<sup>129</sup>

Além desses, o princípio do “poluidor-pagador” diz respeito a legislações domésticas que exigem que poluidores arquem com os custos reais da poluição por eles causada. Diversos tratados prevêm a responsabilidade civil por atividades perigosas são baseados no princípio da responsabilidade do proprietário, tal como a Convenção Internacional sobre Poluição de Óleo<sup>130</sup>. Já o Conselho da Europa, de forma progressista, estabeleceu a *Convention on the Protection of the Environment Through*

---

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> Idem, p. 5.

<sup>128</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>129</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>130</sup> Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo (1990), Preâmbulo. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2870.htm). Último acesso em: 10.10.2014.

*Criminal Law* (1998)<sup>131</sup> prevendo a harmonização das legislações domésticas dos Estados membros a fim de responsabilizá-los criminalmente por crimes ambientais. O fato de esta última Convenção ainda não estar em vigor sugere que, para ter maior aceitação, o Direito de Desastres deve investir na previsão de responsabilidade civil em relação a danos pessoais, materiais e ambientais decorrentes de desastres naturais e tecnológicos.<sup>132</sup>

#### **1.4.4. O Direito Global de Saúde e o Direito de Desastres.**

Em geral, os desastres causam sérios impactos à saúde pública da população dos locais ou Estados afetados. Além de eventuais morte e lesões, desastres naturais são, muitas vezes, responsáveis por causar surtos de doenças infecciosas e, desastres tecnológicos por causar consequências imediatas e de longo prazo<sup>133</sup>.

O aumento a consciência, em nível mundial, sobre o caráter internacional dos temas de saúde pública é considerado um dos efeitos da globalização. Como consequência disso, vem sendo estabelecido, por meio de tratados, convenções, regulamentos de organizações internacionais e instrumentos de *soft law* uma nova área do direito chamada "Direito de Saúde Global" ou "Direito Internacional de Saúde". O objetivo destas normas é promover o crescimento mundial da saúde, com a participação de atores públicos e privados, com vista à construção de um sistema de governança da saúde global.<sup>134</sup>

O Estatuto da Organização Mundial de Saúde (OMS), agência da Organização das Nações Unidas, autoriza o Conselho de Administração da Organização a:

"take emergency measures within the functions and financial resources of the organization to deal with events requiring immediate action" [bem como a] authorize the director-general to

---

<sup>131</sup> Council of Europe. Convention on the Protection of the Environment Through Criminal Law. Strassbourg, 1998. Disponível online em: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/172.htm>. Último acesso em: 10.10.2014.

<sup>132</sup> NIFOSSI-SUTTON, Ingrid, "Contour of Disaster Victims' Rights to a Remedy and Reparation Under International Human Rights Law" in GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), *op. cit.*, pp. 507-536; pp. 514-516.

<sup>133</sup> World Health Organization (2006) Communicable diseases following natural disasters: risk assessment and priority interventions. Disponível online em: [http://www.who.int/diseasecontrol\\_emergencies/guidelines/CD\\_Disasters\\_26\\_06.pdf](http://www.who.int/diseasecontrol_emergencies/guidelines/CD_Disasters_26_06.pdf), Último acesso em 10.10.2014.

<sup>134</sup> GOSTIN, Lawrence, *Global Health Law*, Harvard University Press, March 2004, pp. 240 e ss.

take the necessary steps to combat epidemics, to participate in the organization of health relief to victims of a calamity”.<sup>135</sup>

Em 2005, o Comitê Permanente Inter-Agências designou a OMS para atuar como agência líder do *Cluster* de Saúde Global e neste mesmo ano, a Assembleia Mundial de Saúde adotou as Regulações Internacionais de Saúde (RIS), com o objetivo de:

*“prevent, protect against, control and provide a public health response to the international spread of disease in ways that are commensurate with and restricted to public health risks, and which avoid unnecessary interference with international traffic and trade.”*<sup>136</sup>

A partir das RIS, os Estados se comprometeram a desenvolver, fortalecer e manter a capacidade de detectar, avaliar, notificar e relatar eventos de saúde pública ocorridos no seu território que podem constituir uma emergência de saúde pública de interesse internacional. Eles também se comprometeram a desenvolver, fortalecer e manter a capacidade de responder de forma rápida e eficaz a riscos e emergências de saúde pública que sejam objeto de alcance e preocupação internacionais.<sup>137</sup> Com base em informações fornecidas pelos Estados-Membros, agentes da OMS fazem recomendações sobre as medidas sanitárias adequadas a serem implementadas<sup>138</sup>.

Claramente, a boa governança em saúde pública é fundamental para a redução de riscos e para uma resposta a desastres mais eficaz<sup>139</sup>. As RIS devem ser interpretadas de forma compatível com as normas do Direito Internacional, sem afetar os direitos e as obrigações dos Estados Partes decorrentes de outros acordos internacionais.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> World Health Organization’s Constitution. Artigo 26.

<sup>136</sup> World Health Organization, *International Health Regulations (2005)*. Second Edition, Artigo 21. De acordo com Constituição da OMS, regulações adotadas pela Assembleia são vinculantes para todos os membros, exceto para aqueles que fazem reservas a elas ou as rejeitam. According to the WHO Constitution, regulations adopted by the Health Assembly are binding upon all WHO members except for those that notify rejection or reservations. A Regulações Internacionais de Saúde entraram em vigor em 15 de junho de 2007 e, desde sempre, tiveram aceitação universal por parte dos Estados membros. Disponível online em: [http://www.who.int/ihr/legal\\_issues/states\\_parties/en/index.html](http://www.who.int/ihr/legal_issues/states_parties/en/index.html). Último acesso em 10.10.2014.

<sup>137</sup> GOSTIN, Lawrence, *op. cit.* pp. 352 e ss.

<sup>138</sup> IHR (2005) Artigos: 15 e 16.

<sup>139</sup> World Health Organization. 128<sup>th</sup> Session. EB128.R10, *Strengthening National Health Emergency and Disaster Management Capacities and Resilience of Health Systems*. Disponível online em: [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB128/B128\\_R10-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB128/B128_R10-en.pdf). Último acesso: 10.10.2014.

<sup>140</sup> IHR (2005) Artigo: 57 §1º .

No entanto, podem surgir controvérsias em relação a algumas de suas normas e o Direito de Desastres. Ao analisar a temática, Gabriela Venturini exemplifica possível controvérsia de casos em que medidas de saúde pública adotadas com base nas RIS, eventualmente, venham a impedir ou a restringir o acesso ao território por parte de agentes humanitários em caso de desastre. Por este e outros motivos específicos, a autora afirma que *“it is essential that Global Health Law and IDRL concurrently develop within domestic legislation as well as in international practice, implementing IHR and disaster response”*<sup>141</sup>.

## 1.5. CONCLUSÕES

O aumento e a intensidade dos desastres naturais e tecnológicos, nas últimas décadas, vêm chamando a atenção da comunidade internacional para a necessidade de criação de mecanismos eficazes de gestão de riscos e desastres, não somente em nível global, mas também e principalmente no âmbito interno dos Estados.

Antigamente, o Direito Internacional de Resposta a Desastres, como o próprio nome diz, restringia-se à cooperação internacional para fins de assistência humanitária pós-desastres. Com o advento da Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastres e a mudança de paradigma da resposta para a prevenção e redução de risco de desastres, o DIRD vem sofrendo uma série de adaptações, e passou a incorporar também normas sobre a prevenção e redução de risco de desastres. Temos uma proliferação de tratados, convenções e instrumentos de *soft law* pertinentes à matéria nas últimas décadas, abordando diversos aspectos do ciclo de gestão de desastres, desde a prevenção à resposta e à recuperação pós-desastre.

Ao longo desse capítulo, apresentamos o Direito de Desastres em construção, que vem sendo modelado na prática, como um campo específico e ao mesmo tempo interdisciplinar do Direito, considerando a multiplicidade de fatores que compõe seu objeto e escopo de aplicação, suas características, princípios e objetivos e a inter-relação com outras áreas do Direito, tais como o Direito Internacional dos Direitos

---

<sup>141</sup> VENTURINI, Gabriela “International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law”, in GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), *op. cit.*, pp. 70-100; p. 81.

Humanos, o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional Ambiental, o Direito Global de Saúde (também em desenvolvimento), dentre outros.

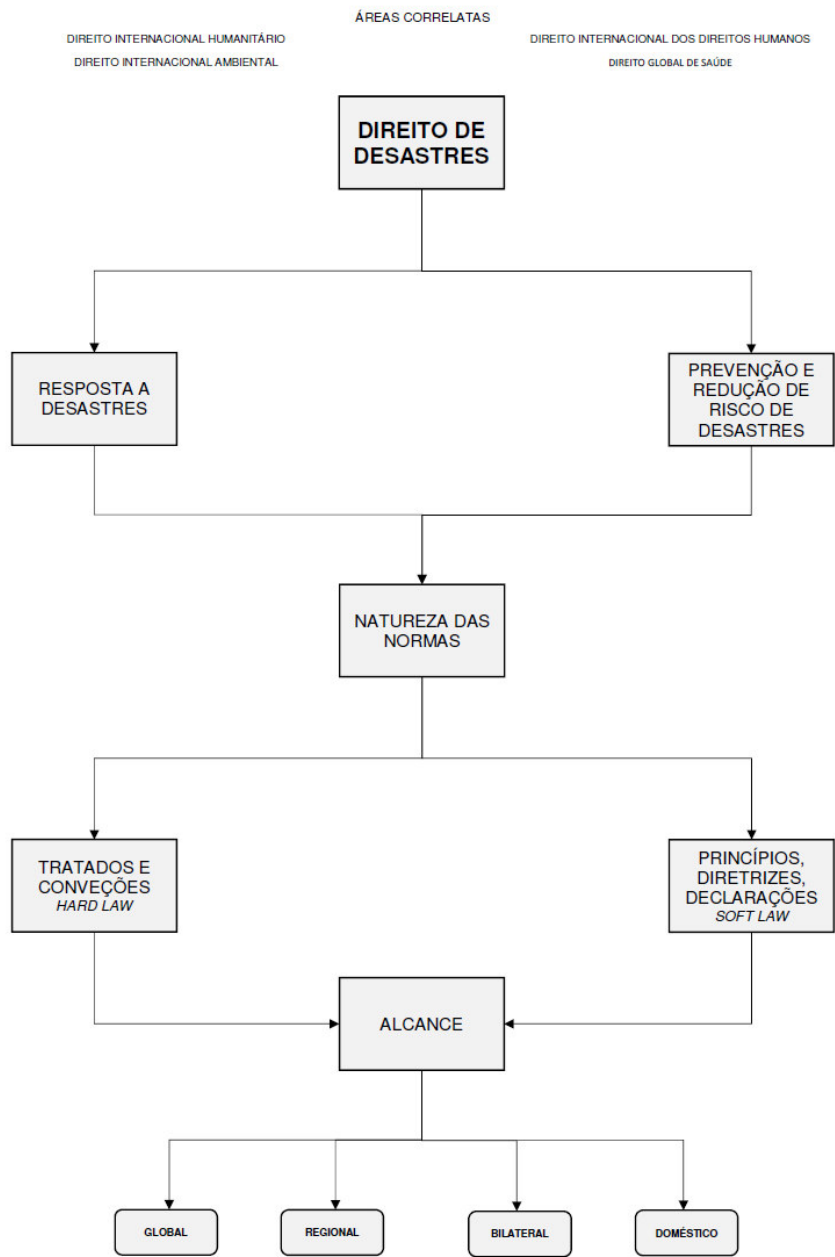
Essas inter-relações propiciam o desenvolvimento e a implementação do Direito de Desastres de tal forma a compatibilizá-lo com instrumentos internacionais relacionados à matéria. O Direito Costumeiro também desempenha um papel indireto no desenvolvimento do Direito de Desastres na medida em que normas costumeiras de DIH e DIDH também podem ser aplicadas à prevenção e resposta a desastres.

O Direito de Desastres é essencialmente composto de tratados globais, acordos regionais e bilaterais, além de diversos instrumentos normativos de *soft law*, princípios gerais, e cada vez mais, de legislações domésticas sobre a gestão de riscos e desastres. Esta situação revela o surgimento de um conjunto de leis que confrontam princípios tradicionais da soberania do Estado e do consentimento com a necessidade de garantir assistência efetiva às vítimas do desastre, na qual a cooperação entre os Estados tende a ser encarada como um dever, e não como uma opção.

O Direito de Desastres em construção encontra-se aberto a múltiplos desenvolvimentos e formas e recebe contribuições do DIDH e do DIH para orientar o comportamento de atores governamentais e não-estatais em atividades de resposta a desastres e de socorro às vítimas. No que se refere à prevenção, o Direito de Desastres conta com a influência do Direito Internacional Ambiental, cujos princípios da prevenção, precaução, proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável norteiam o desenvolvimento da matéria.

De acordo com os elementos acima expostos, propõe-se, para fins de melhor compreensão didática desse sistema jurídico a seguinte estrutura do “Direito de Desastres”, descrita no organograma abaixo, dividida nas dimensões “Resposta” e “Prevenção”. Isso não significa que essas áreas sejam estanques; há muitos acordos que abordam as duas dimensões conjuntamente (por isso as setas conectam ambas as dimensões). Além disso, o organograma também é composto pelas áreas do Direito que contribuem e se interrelacionam com o Direito de Desastres. Vejamos:

# ORGANIZAÇÃO DO DIREITO DE DESASTRES EM DESENVOLVIMENTO



Os capítulos 2 e 3 seguintes serão dedicados, respectivamente ao Direito de Resposta a Desastres e ao Direito de Prevenção e Redução de Riscos e Desastres, nos níveis global, regional, bilateral e doméstico.



## **CAPÍTULO 2: O DIREITO DE RESPOSTA A DESASTRES NOS PLANOS GLOBAL E REGIONAL**

No primeiro capítulo dessa tese, defendemos a existência do Direito de Desastres como campo específico e ao mesmo tempo interdisciplinar, de intersecção entre o Direito Internacional e o direito doméstico dos Estados (conforme as legislações vigentes), que inclui tanto as normas relativas ao DIRD como aquelas referentes à prevenção, redução de riscos e mitigação de desastres, incluindo todos os tipos de instrumentos normativos de “*hard law*” e “*soft law*”, nos planos global, regional, bilateral e doméstico dos Estados.

Conforme mencionado anteriormente, embora em constante avanço, e apesar do aumento da ocorrência de desastres, o Direito Internacional parece ainda não ter se desenvolvido o bastante nessa área. Prova disso é a inexistência, até os dias atuais, de um tratado global abrangente que verse sobre todos os aspectos de desastres, incluindo prevenção, redução de riscos, mitigação, preparação, resposta, proteção e recuperação inicial.

A partir da definição proposta, o presente capítulo analisará o panorama do quadro normativo aplicável à dimensão da resposta a desastres internacionais, apresentando diversos instrumentos normativos nos planos global, regional e bilateral. Um estudo analítico sobre esses documentos nos permite observar a existência de um maior número de tratados globais e de acordos regionais e bilaterais relativos a resposta a desastres do que sobre prevenção a desastres. Atualmente, consoante a recente mudança de paradigma e a nova abordagem ao tema, voltada à prevenção, à redução de riscos e à mitigação de desastres, novos instrumentos de “*soft law*” vêm sendo criados. E, alguns instrumentos normativos recentes abordam conjuntamente todas essas dimensões sobre desastres.

Para fins didáticos, a exposição do panorama e a análise do quadro normativo aplicável a resposta a desastres será sub-divididas de acordo com o alcance jurisdicional desses instrumentos – nos planos global, regional e bilateral - e também com base na natureza jurídica desses instrumentos: i. Instrumentos normativos de “*hard law*” tais como tratados e acordos, nos planos global, regional e bilateral e; ii.

Instrumentos normativos de “*soft law*”, a saber, resoluções, declarações, diretrizes e protocolos, nos planos global e regional.

## **2.1. TRATADOS E INSTRUMENTOS NORMATIVOS SOBRE REPOSTA A DESASTRES NO PLANO GLOBAL**

Apesar de não ser um fenômeno recente, a cooperação internacional na prestação de assistência a desastres, tem se tornado cada vez mais frequente. O aumento do número de desastres naturais e tecnológicos em todo o mundo tem demandado o crescente envolvimento da comunidade internacional na prestação dessa assistência e conduzido a uma maior necessidade de regulamentação jurídica dessas relações.

Historicamente, o primeiro tratado multilateral de escopo diretamente relacionado à resposta a desastres foi a Convenção e o Estatuto de criação da União Internacional de Assistência (UIA, 1927), que entrou em vigor em dezembro de 1932<sup>142</sup>. Em seu preâmbulo, os Estados membros expressaram seu desejo e declararam seu compromisso no sentido de: i. prestar auxílio recíproco em casos de desastres; ii. encorajar a ajuda internacional através da coordenação de recursos disponíveis; iii. e estimular o desenvolvimento do direito internacional neste campo.

A Convenção da União Internacional de Assistência conferia à organização várias atribuições, incluindo a coordenação da assistência internacional em caso de desastre e a promoção de estudos científicos sobre as causas das calamidades naturais, a fim de neutralizar ou minimizar os seus efeitos<sup>143</sup>.

Considerando seu amplo escopo, porém escassa atuação, ao final da Segunda Guerra Mundial, a existência da União Internacional de Assistência foi questionada pelos seus membros. Em 1967, a UIA foi extinta após a FICV ter solicitado sua retirada formal da organização<sup>144</sup> e o ECOSOC ter recomendado a todos os Estados membros

---

<sup>142</sup> Text at League of Nations Treaty Series, Vol. 135 (1932), p. 247.

<sup>143</sup> Para a implementação da Convenção, estabeleceu-se um Conselho formado pelos Estados-Membros e pela Comissão Executiva (formado por representantes do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Liga das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha). Para mais informações sobre a União Internacional de Assistência, ver: HUTCHINSON, John, Disaster and the International Order: II The International Relief Union, in *The International History Review, The International History Review*, Vol. 23, No. 2 (Jun., 2001), pp. 253-298. Published by: Taylor & Francis, Ltd. Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40108674>

<sup>144</sup> Resolução XLII da 17ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha, 1948.

que adotassem as medidas necessárias para encerrar as atividades da União. A Comissão Executiva da União reuniu-se em 1963 e recomendou a transferência de ativos e responsabilidades da União para as Nações Unidas. Esta etapa foi finalizada pela resolução do Conselho Econômico e Social , nº. 1268 (XLIII) de 4 de Agosto de 1967. Assim, as atividades da organização foram transferidas para a UNESCO em 1968<sup>145</sup>.

De acordo com Macalister-Smith,

“Perhaps the IRU’s principal weakness was to have pretended too soon to universality. The IRU’s activities themselves are of significance not for their achievements in the field but as evidence of the early recognition by States of the need for collaboration through international organization in matters of humanitarian assistance.”<sup>146</sup>

Conforme já abordado, diversas tentativas de codificação do DIRD realizadas, mas nenhuma delas teve sucesso até o presente momento. Em 1984, o Conselho Econômico e Social recebeu uma proposta de elaboração de uma convenção internacional sobre resposta a desastres. Sob a iniciativa do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação do Socorro a Desastres (UNDRC), foram elaborados tanto um projeto de convenção sobre o envio e distribuição de assistência de emergência quanto um amplo estudo sobre o tema, que foram examinados por um grupo de *experts* da CDI, juntamente com representantes das agências da ONU<sup>147</sup>. Esse projeto de convenção foi submetido ao ECOSOC, mas não teve andamento posterior.

Em 1990, em seu relatório sobre a assistência humanitária para vítimas de desastres naturais e situações similares, o Secretário-Geral da ONU apontou que, apesar de os doadores, governos beneficiários, organizações intergovernamentais e não-governamentais terem se manifestado favoráveis a elaboração de novos instrumentos jurídicos *“a fim de superar os obstáculos em relação à assistência*

---

<sup>145</sup> UNESCO 15th Session General Conference. Item 24 of the Provisional Agenda. Transfer to UNESCO of certain responsibilities and assets of the International Relief Union, pp. 1-4. Disponível online em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001601/160151eb.pdf>. Último acesso em 10 de junho de 2014.

<sup>146</sup> MACALISTER-SMITH, Peter, The International relief Union. Reflections on the Convention Establishing the International Relief Union. HeinOnline: 54 Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis 363, 1986, pp. 363-374, p. 373.

<sup>147</sup> United Nations General Assembly Document A/39/267/Add.2. (1984).

*humanitária*"<sup>148</sup>, um grupo de organizações não-governamentais importantes declarou-se contrário à elaboração de uma convenção, sob o argumento de que novas iniciativas no campo da assistência humanitária deveriam ser avaliadas em função de sua eficácia, com base na sua capacidade de efetivamente melhorar a situação das vítimas de catástrofes. Na opinião deles, a elaboração de uma convenção não seria conveniente, pois poderia enfraquecer os esforços conquistados no âmbito da prestação da assistência humanitária, especialmente devido a interpretações de alguns Estados acerca do conceito de soberania nacional, que poderiam reforçar percepções de não-ingêrência em seus assuntos internos e, portanto, tornar a convenção contraproducente.<sup>149</sup>

Em seu relatório sobre o fortalecimento da coordenação da assistência humanitária de emergência das Nações Unidas (2000), o Secretário-Geral das ONU encorajou novas iniciativas para desenvolver um quadro jurídico para a assistência internacional, na seqüência de desastres naturais e emergências ambientais, definindo as responsabilidades dos países de acolhimento e de apoio", e observou que os Estados-Membros poderiam considerar a elaboração uma convenção sobre a implantação e utilização de equipes urbanas de busca e salvamento capazes de responder a questões complexas, como a utilização do espaço aéreo, os regulamentos alfandegários para importação de equipamentos, respectivas responsabilidades de fornecer e os países beneficiários, que têm de ser resolvidas antes da resposta internacional a um desastre natural repentino.<sup>150</sup>

Gutry afirma que a experiência negativa da UIA impactou significativamente a forma como a temática sobre desastres passou a ser abordada no âmbito da comunidade internacional: por um lado, estimulou o desenvolvimento de tratados regionais sobre o assunto; por outro, tornou impraticável a idéia de criação de um tratado global que abrangesse integralmente todas as fases do ciclo de gestão de

---

<sup>148</sup> United Nations General Assembly Document A/45/587 (October 24, 1990). "New international humanitarian order. Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and similar Situations". parágrafo 41

<sup>149</sup> Idem, parágrafo 44.

<sup>150</sup> United Nations General Assembly Document A/55/82, Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations". Parágrafos 133-135.

desastres (desde a prevenção, redução de riscos, mitigação, até a resposta e recuperação inicial).<sup>151</sup>

Como conseqüência, a estratégia da comunidade internacional mudou significativamente, dando um novo rumo à abordagem do tema: que passou a contar com previsões específicas em diversos tratados globais sobre outros temas tais como o transporte de mercadorias por via marítima ou aérea, regulações aduaneiras, normas sobre saúde, direitos humanos, gestão do lixo e proteção e segurança de agentes humanitários envolvidos em operações de emergência, e especialmente sobre a proteção do meio ambiente.

Enquanto a maior parte do quadro normativo refere-se a desastres naturais, apenas alguns dos instrumentos e textos jurídicos preveem uma distinção clara entre desastres naturais e aqueles provocados pela ação humana. Assim, algumas disposições desses instrumentos normativos podem servir de referência também para desastres provocados pela ação humana, desde que sejam de natureza genérica. No entanto, normas específicas a esses últimos tipos de desastre ainda não estão previstas. Além disso, a maioria dos instrumentos e textos jurídicos relacionados à prevenção, prestação de socorro e assistência e proteção das pessoas não fazem distinção entre o cenário de um desastre singular e de "emergências ou crises complexas".

Embora não se tenha criado nenhum tratado universal que aborde o ciclo de gestão de desastres como um todo e, nem mesmo apenas todos os aspectos sobre resposta a desastres, o DIRD tem se desenvolvido muito nas últimas décadas para normatizar questões específicas sobre o tema. A partir da pesquisa sobre os tratados e convenções existentes no plano global, classificamos esses instrumentos com base em três critérios de abordagens: a) convenções sobre temas específicos relativas a desastres em geral, a saber: telecomunicações, assistência de defesa civil e instalações espaciais dentre outras e; b) convenções sobre tipos específicos de desastres, a saber: acidentes nucleares e emergências radiológicas, acidentes industriais e outros e; c) convenções sobre temas gerais que contêm cláusulas específicas aplicáveis a

---

<sup>151</sup> GUTTRY, Andrea, "Surveying the Law", in *International Disaster Response Law*, GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), T.M.C. Asser Press, Springer, The Hague, The Netherlands: 2012, pp. 23-69.

desastres, tais como: procedimentos aduaneiros, tráfego marítimo, dentre outros. Apresentaremos a seguir as convenções internacionais mais representativas relacionadas a esses três critérios:

### **2.1.1. CONVENÇÕES SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS RELATIVAS A DESASTRES EM GERAL: Convenção relativa à Assistência Alimentar (2012)**

A Convenção relativa à Assistência Alimentar (CAA) é o tratado mais recente sobre resposta a desastres<sup>152</sup>, criada com os objetivos de salvar vidas, reduzir a fome, aprimorar a segurança alimentar e o *status* nutricional das populações mais vulneráveis. Para tanto, os Estados Partes da Convenção devem assumir os seguintes compromissos: i. buscar soluções às necessidades alimentares e nutricionais das populações mais vulneráveis, aprimorando o acesso a e o consumo de alimentos nutritivos, adequados e seguros; ii. assegurar que a assistência alimentar seja providenciada de maneira apropriada, efetiva e eficiente, baseada nas necessidades das populações vulneráveis, respeitados os princípios humanitários da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência; iii. facilitar o compartilhamento de informações, cooperação e coordenação, além de providenciar um fórum de discussão a fim de aprimorar a efetividade, eficiência e coerência do uso dos recursos dos Estados Partes para responder às necessidades em cada caso (Art.2).

Ao expandir o foco tradicional de convenções anteriores sobre o tema, a Convenção passa a incluir novas formas de assistência alimentar e busca tratar as necessidades nutricionais e alimentares das populações afetadas. Parte-se de uma perspectiva mais global destinada a responder às causas estruturais da insegurança alimentar e suas repercussões negativas, com a utilização de uma gama mais vasta de instrumentos que inclui, nomeadamente, além do fornecimento direto de bens alimentícios e de financiamento, a transferência ou fornecimento de serviços, de meios, de produtos de base, de capacidades ou competências. A Convenção reforça ainda a importância de possível vinculação e planejamento entre iniciativas de

---

<sup>152</sup> A CAA entrou em vigor em 1º de Janeiro de 2013. Food Assistance Convention. Disponível online em: <http://www.foodassistanceconvention.org/convention/FoodAssistance.pdf>. Último acesso em 10 de julho de 2014.

assistência alimentar de curto, médio e longo prazo, de modo a responder e maneira mais eficaz a eventos súbitos como desastres naturais ou graves crises alimentares.

De acordo com a Convenção, os Estados Partes devem, anualmente, definir um valor mínimo (em moeda ou em produtos) destinado à doação para assistência alimentar. E, a cada ano, os Estados Partes devem relatar ao Comitê de Assistência Alimentar as operações de assistência realizadas e detalhar o cumprimento dos compromissos assumidos.<sup>153</sup>

#### • **Convenção–Quadro sobre Assistência de Defesa Civil (2000)**

Considerando a necessidade de desenvolvimemto da cooperação internacional no campo da defesa civil em termos da prevenção, previsão, preparação, intervenção e gestão pós-desastre, a Convenção-Quadro sobre Assistência de Defesa Civil<sup>154</sup> possui dois objetivos: a) promover a cooperação entre os Serviços de Defesa Civil, particularmente em relação ao treinamento de pessoal e troca de informações e de conhecimento e; b) reduzir os obstáculos à assistência e particularmente a atrasos na intervenção (Artigo 3).

A Convenção-Quadro prevê que os Estados Parte devem explorar todo as formas de cooperação internacional nas áreas de prevenção, previsão, preparação, intervenção e gestão pós-cries e estabelece mecanismos para a oferta e aceitação de assistência; regulamentação de como essa ajuda deve ser realizada e; disposições para

---

<sup>153</sup> Para valores definidos pelos países doadores no ano de 2014, ver:

<http://www.foodassistanceconvention.org/pdf/general/FAC%20Information%20note%20January%202014.pdf>. Último acesso em 10.10.2014.

<sup>154</sup> A Convenção-Quadro foi assinada em 22 de maio de 2000 e entrou em vigor em 2001. Dentre os termos definidos pela Convenção, destacam-se os seguintes: i. “serviços de defesa civil”: estruturas ou qualquer entidade estatal estabelecidas com o propósito de prevenir desastres e mitigar seus efeitos em relação a pessoas, à propriedade ou ao meio ambiente; ii. “assistência”: qualquer ação adotada pelo Serviço de Defesa Civil de um Estado em benefício de outro Estado, com o objetivo de prevenir ou mitigar as conseqüências de desastres, incluindo todos os deveres atribuídos aos Serviços de Defesa Civil dos Estados Partes devidamente aceitos pelos Estados beneficiários (Artigo 1). A Organização Internacional de Defesa Civil (OIDC) foi criada durante uma conferência internacional em 1966. Com status de organização inter-governamental, a OIDC passou a ter os seguintes objetivos de atuação: i. apoiar o estabelecimento e desenvolvimento de oragnizações defesa civil; ii. auxiliá-las em sua cooperação e troca de informações e; promover estudos e a disseminação de informações sobre a proteção de pessoas e propriedade e casos de desastres e guerras. A OIDC e seus membros são ativos na elaboração de normas gerais e diretrizes, incluindo as "Diretrizes para o Desenvolvimento de Estruturas de Defesa Civil" e a "Carta Internacional para Serviço Voluntário em Defesa Civil". Framework Convention on Civil Defense Assistance (2000). Disponível online em: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I319EN.pdf>. Último acesso em: 10 de julho de 2014.

a redução de barreiras administrativas e aduaneiras, e concessão de privilégios e imunidades necessárias para Estados ofertantes, e compromissos para facilitar o trânsito de unidades de defesa civil (Artigo 4). A Convenção também prevê que os Estados Partes complementem as disposições de forma mais detalhada para realizar as tarefas de acordo com o espírito da Convenção.

Apenas 13 Estados ratificaram a Convenção, embora 26 a tenham assinado. Enquanto muitos Estados possuem certo algum nível de integração entre as suas forças militares e civis no âmbito da defesa civil, os instrumentos normativos da O IDC não têm foco em atores militares<sup>155</sup>.

- **Carta sobre a Cooperação para Atingir o Uso Coordenado de Instalações Espaciais em casos de Desastres Naturais e Tecnológicos (2000).**

A Carta sobre a Cooperação para Atingir o Uso Coordenado de Instalações Espaciais em casos de Desastres Naturais e Tecnológicos (2000)<sup>156</sup> parte do reconhecimento de que o desenvolvimento e a possível aplicação de tecnologias espaciais (de observação da Terra, telecomunicações, meteorologia e de posicionamento) na gestão de desastres causados por fenômenos naturais ou acidentes tecnológicos são muito importantes para aprimorar a prestação de socorro e de proteção civil por parte de órgão de defesa civil. A Carta busca fortalecer a cooperação internacional para a criação e aprimoramento de instalações espaciais mais acessíveis a fim de aumentar a eficiência dos serviços prestados aos órgãos de defesa civil dos Estados afetados e cooperantes.

Ao promover a cooperação entre agências espaciais e operadores do sistema espacial para que o uso de instalações espaciais contribua ao gerenciamento de crises decorrentes de desastres naturais e tecnológicos, a Carta visa a alcançar os seguintes objetivos: i. Fornecer dados e informações necessárias para prevenir, mitigar e

---

<sup>155</sup> Ambos os tipos de agentes - militares e civis - são tratados em conjunto nas Diretrizes de Oslo "Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief", revisada em novembro de 2007 e adotada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Assuntos Humanitários.

Disponível online em:

<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20%28November%202007%29.pdf>. Último acesso em 10 de julho de 2014.

<sup>156</sup> Charter On Cooperation To Achieve The Coordinated Use Of Space Facilities In The Event Of Natural Or Technological Disasters Rev.3 (25/4/2000). Disponível online em:

<http://www.disasterscharter.org/charter>. Último acesso em 10 de julho de 2014.



preparar Estados e comunidades em caso de risco iminente e ocorrência de desastres naturais e tecnológicos, a fim de contribuir com o gerenciamento de crises; ii. Participar da organização de operações de assistência humanitária emergencial e de recuperação inicial, por meio do fornecimento de dados, informações e serviços resultantes dessa explorações de instalações espaciais (Artigo 2).

A Carta estabelece mecanismos de cooperação internacional, cabendo aos Estados afetados solicitar a intervenção dos Estados Partes, que atuarão por meio de seus órgãos competentes em socorro, defesa e proteção civil (Artigo 3). Dentre as formas de contribuição dos Estados Partes estão: a manutenção de uma lista atualizada das instalações espaciais sob seu gerenciamento, contendo informações específicas sobre cada sistema em operação; a elaboração e análise de cenários prospectivos; a identificação de situação de crises e; a organização e assistência de planejamentos, integrando dados e outros serviços (telecomunicações, coleta de dados e navegação) (Artigo 4).

- **Convenção de Tampere sobre o Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Minimização de Desastres e para Operações de Socorro (1998),**

A Convenção de Tampere sobre o Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Minimização de Desastres e para Operações de Socorro (1998)<sup>157</sup> é um tratado global que prevê uma estrutura normativa de cooperação internacional especificamente relacionada à telecomunicação de emergência em situação de desastres. A convenção estabelece definições sobre os termos empregados, incluindo: desastres, assistência e recursos de telecomunicação, e telecomunicação (Artigo 1).

O Artigo 2 refere-se à coordenação operacional dessa Convenção, cuja função é desenvolvida pelo Coordenador de Assistência de Emergência das Nações Unidas. A fim de desempenhar suas funções, o coordenador operacional deve buscar

---

<sup>157</sup> Convenção de Tampere sobre o Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Minimização de Desastres e para Operações de Socorro (1998), Disponível online em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-de-tampere-para-fornecimento-de-recursos-de-telecomunicacoes-para-minimizacao-de-desastres-e-para-operacoes-de-socorro/>. Último acesso em 10 de julho de 2014.

cooperação entre todas as agências da ONU, especialmente com a União Internacional de Telecomunicações.

Como foco principal, a Convenção determina que o Estados partes devem cooperar entre si e com organizações internacionais e também organizações não-governamentais a fim de facilitar a prestação de serviços de telecomunicação em situações de desastres (Artigo 3). Nesse aspecto, a Convenção contém um gama não-exaustiva de medidas de cooperação e facilitação de ações que podem ser implementadas pelas partes (Artigo 4).

Além disso, a Convenção estende o alcance jurisdicional de suas disposições a organizações não-governamentais e entidades não-estatais. Por essa razão, ela é frequentemente considerada pela literatura acadêmica como uma abordagem progressista no âmbito do Direito Internacional de Resposta a Desastres, que deve inspirar novas iniciativas<sup>158</sup>.

De acordo com o Artigo 5 que trata de privilégios, imunidades e instalações, os Estados recipientes da assistência possuem a prerrogativa de decidir se e de quais Estados (Partes e não Partes) e organizações, eles querem solicitar ajuda. Uma vez que os Estados solicitem ajuda, eles serão obrigados a conceder determinados privilégios e imunidades às organizações e a indivíduos que estejam prestando serviços e assistência de telecomunicação, incluindo imunidade de jurisdição de cortes e tribunais locais, isenção de taxaço e outros deveres públicos, e imunidade contra apreensão de bens. Além disso, o Estado recipiente deve providenciar instalações e serviços locais, expedir vistos, licenças e tomar outras medidas a fim de garantir a segurança dos agentes socorristas e humanitários, de seus equipamentos e materiais.

A Convenção também prevê que os Estados Partes devem reduzir suas barreiras legais relativas ao uso de recursos de telecomunicação voltados à mitigação de desastres, à assistência e socorro, incluindo a redução de restrições de importação e exportação e o uso de tipos de equipamentos de radiofrequência (Art. 9).

A Convenção de Tampere é um dos tratados globais mais abrangentes no âmbito do Direito Internacional de Resposta a Desastres. Trata-se de uma Convenção que vem recebendo grande aceitação por parte da comunidade internacional nos últimos anos, devido à importância de questões sobre telecomunicações em situações

---

<sup>158</sup> FISHER, David, *op. Cit.*, p. 44.

de desastres. Contudo, apesar de sua abrangência, a Convenção trata apenas sobre o tema específico da prestação de serviços de telecomunicação e assistência em casos de desastres. Ainda assim, algumas de suas disposições como a definição dos termos e a incorporação de organizações não-governamentais e entidades não-estatais em sua jurisdição podem servir de modelo para a elaboração de tratados nessa área.

### **2.1.2. CONVENÇÕES SOBRE TIPOS ESPECÍFICOS DE DESASTRES:**

- **Convenção sobre Assistência em Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica (1986), (Convenção sobre Assistência Nuclear**

A Convenção sobre Assistência em Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica visa ao fortalecimento da cooperação internacional para o desenvolvimento e uso seguro da energia nuclear.

Na ocorrência de acidentes nucleares<sup>159</sup>, o Estado Parte afetado ou em cujo território ele ocorra o acidente deverá: a) notificar imediatamente os Estados que forem ou possam ser fisicamente afetados e a Agência Internacional de Energia Atômica sobre o acidente nuclear, a natureza dele, a época e a localização de ocorrência; e b) fornecer prontamente aos Estados possivelmente afetados e à Agência a informação disponível relevante para minimizar as conseqüências radiológicas naqueles Estados (Artigo 2).

Para tanto, os Estados Parte devem manter pontos de contato responsáveis pelo fornecimento de notificações e informações sobre os casos (Artigo 7). À Agência Internacional de Energia Atômica compete informar imediatamente aos Estados (Partes e não Partes) que forem ou puderem ser fisicamente afetados e às organizações internacionais intergovernamentais de acerca das notificações e informações recebidas (Artigo 4).

De acordo com a Convenção, a Agência poderá, a pedido de Estados Partes, conduzir investigações sobre a possibilidade e estabelecimento de um sistema de

---

<sup>159</sup> A Convenção aplica-se “acidentes que envolvam instalações ou atividades de um Estado Parte ou de pessoas ou entidades legais sob sua jurisdição ou controle (...) nos quais tenham ocorrido ou possam ocorrer uma liberação de material radioativo e, que tenha resultado ou possa resultar em uma liberação internacional ou transfronteiriça que cause danos à segurança radioativa de outro Estado” (Artigo 1) Convenção sobre Assistência ao Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica. Disponível online em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-sobre-assistencia-ao-caso-de-acidente-nuclear-ou-emergencia-radiologica/>. Último acesso em 10 de julho de 2014.

monitoramento de radiação em Estados que possuam programas nucleares ativos e que não sejam membros do tratado. Trata-se de previsão questionável considerando que Estados não Parte da Convenção não possuem obrigação de permitir que tais investigações sejam realizadas em seu território nacional, o que, eventualmente, pode gerar controvérsias internacionais. Eventuais controvérsias devem ser solucionadas através de negociações e meios pacíficos de resolução. A Corte Internacional de Justiça e o Secretário Geral das Nações Unidas são apontados pela Convenção como órgãos competentes para solucionar controvérsias de difícil resolução. Trata-se, porém, de uma cláusula que permite reservas por parte dos Estados Partes (Artigo 11).

Além de tratar apenas de um tipo específico de desastre - acidente nuclear ou emergência radiológica -, a Convenção não define o que configura esse tipo de desastre, o que gera dificuldades em relação aos limites do escopo de sua aplicação. Além disso, a Convenção prevê a possibilidade de acordos bilaterais e multilaterais entre os Estados Partes, podendo acarretar inconsistências entre ela e outros acordos sobre o mesmo tema.

- **Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo (1990)**

Considerando o princípio do “poluidor pagador” como um princípio geral do Direito Internacional Ambiental e, tendo em vista a necessidade de promover a cooperação internacional e de aperfeiçoar a capacidade nacional, regional e global de preparo e resposta à poluição por óleo, a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo foi assinada em 1990 e passou a vigorar em 1995<sup>160</sup>.

De acordo com a Convenção, os Estados partes devem comprometer-se, conjunta ou individualmente, a tomar todas as medidas adequadas para o preparo e a resposta em caso de incidente de poluição por óleo. Ressalta-se que este instrumento não se aplica a navios de guerra ou outras embarcações estatais ou a serviço dos Estado em caráter não-comercial.

---

<sup>160</sup> Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo (1990). Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2870.htm)

Importante destacar que a Convenção define “Incidente de poluição por óleo” como “uma ocorrência ou uma série de ocorrências de mesma origem que resulte ou possa resultar em derrame de óleo e que represente ou possa vir a representar uma ameaça para o meio ambiente marinho, para o litoral ou para interesses correlatos de um ou mais Estados e que exija ação de emergência ou outra resposta imediata” (Artigo 2).

A Convenção prevê a necessidade de as embarcações possuírem planos de emergência em caso de poluição de óleo (Artigo 3) e de notificarem imediatamente, de forma detalhada, eventuais incidentes de poluição por óleo, bem como as ações adotadas para mitigar os seus efeitos (Artigos 4 e 5).

A Convenção prevê ainda que os Estados Parte estabeleçam Sistemas Nacionais e Regionais de Preparo e Resposta (Artigo 6) e empreendam cooperação internacional na resposta à poluição, incluindo pesquisa e desenvolvimento de técnicas de combate a esses incidentes (Artigos 7 e 8). No que diz respeito à cooperação técnica, os Estados poderão requerer assistência mútua para fins de: a) treinamento do pessoal; b) garantir a disponibilidade de tecnologia, equipamentos e instalações pertinentes; c) facilitar outras medidas e arranjos que propiciem o preparo e a resposta a incidentes de poluição por óleo; e d) iniciar programas conjuntos de pesquisa e desenvolvimento (Artigo 9). A convenção dispõe também sobre cooperação bilateral e multilateral na área de preparo e resposta a esses eventos (Artigo 10).

### **2.1.3. CONVENÇÕES TEMÁTICAS COM CLÁUSULAS ESPECÍFICAS SOBRE DESASTRES:**

- **Convenção sobre Aviação Civil Internacional (1944) (Convenção de Chicago)**

A Convenção sobre Aviação Civil Internacional (CACI) é considerada a base do Direito Aeronáutico Internacional vigente.<sup>161</sup> Em seu Anexo 9, a Convenção dispõe

---

<sup>161</sup> A CACI também instituiu os Acordos Bilaterais de Transporte Aéreo entre Estados e determinou a criação da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI). A CACI estabelece princípios e entendimentos comuns entre os Estados-Partes para que a aviação civil internacional se desenvolva de maneira segura e sistemática, e para que os serviços de transporte aéreo internacional sejam estabelecidos com base na igualdade de oportunidades e funcionem de maneira eficaz e eficiente. A Convenção é aplicável unicamente a aeronaves civis, e não a aeronaves de propriedade dos Estados, excluídas portanto, aquelas usadas para serviços militares, alfandegários ou policiais (Artigo 3 – Aeronaves Civis e do Estado Convenção sobre Aviação Civil Internacional (1944) (Convenção de Chicago).

sobre a facilitação de serviços aéreos, contemplando uma cláusula que prevê a facilitação específica para voos de assistência em decorrência de desastres naturais ou provocados pela ação humana que possam causar sérios riscos à saúde humana ou ao meio ambiente e, em decorrência de situações similares quando a atuação das Nações Unidas é requisitada (Anexo 9, secções 8.8-8.9)<sup>162</sup>.

- **Convenção Internacional sobre a Facilitação do Tráfego Marítimo (1965).**

A Convenção Internacional sobre a Facilitação do Tráfego Marítimo visa a facilitar o tráfego marítimo, simplificando e reduzindo as formalidades, documentos e procedimentos sobre a chegada, permanência e partida dos navios que efetuam viagens internacionais.

A Convenção contempla previsões específicas relativas ao trabalho de assistência a casos de desastres naturais. Nesses casos, autoridades públicas devem facilitar a tanto chegada e a saída de embarcações destinadas a assistência quanto a entrada e o desembarço de materiais e equipamentos e a liberação de pessoas vindas nessas embarcações (Anexo 1, Secções 5.11 e 5.12)<sup>163</sup>.

- **Convenção de Quioto sobre a Simplificação e a Harmonização de Procedimentos Aduaneiros (1973), Revisada em 1999.**

Proposta pela Organização Mundial das Aduanas (OMA), a Convenção de Quioto sobre a Simplificação e a Harmonização de Procedimentos Aduaneiros (1973) foi adotada para desburocratizar os trâmites aduaneiros e estabelecer procedimentos comuns às aduanas no plano global. Dentre os objetivos da Convenção de Quioto Revisada em 1999 (CQR), destacam-se: i. Desenvolver práticas e procedimentos uniformes no âmbito global; ii. Desenvolver padrões/normas apropriados para o controle aduaneiro; iii. Capacitar a aduana para responder a grandes mudanças no ambiente de negócios; iv. Reduzir os custos de processamento de informações na

---

Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/decretos/convencaoChicago.pdf>. Último acesso em 10.07.2014.

<sup>162</sup> International Convention on Civil Aviation. Annex 9. Sections 8.8-9. Disponível em: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Chicago%20Convention%20Annex%209.pdf>

<sup>163</sup> International Convention on the Facilitation of the Maritime Traffic. Annex 1, Sections 5.11 e 5.12) Disponível em: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I258EN.pdf>. Último acesso em 10.07.2014.

aduana, beneficiando operadores econômicos e governos; v. Contribuir em termos de ganhos de competitividade, inclusive para o aumento das exportações<sup>164</sup>.

A CQR prevê medidas que se aplicam especificamente à resposta a desastres, constantes dos anexos B e J.5. O primeiro trata da liberação de impostos e taxas para o uso doméstico, da re-importação no mesmo Estado e da isenção de taxas e impostos aduaneiros. O anexo j.5 refere-se a viajantes, ao tráfego postal, aos meios de transporte para uso comercial, a armazenamentos e ao envio de produtos, materiais e equipamentos de assistência humanitária<sup>165</sup>.

Respostas eficazes a desastres em larga escala exigem o envio, por parte de países e agências internacionais doadoras, de mercadorias e equipamentos ao país afetado, destinados ao socorro e alívio imediato das vítimas no país afetado. O transporte desses materiais pode sofrer obstáculos de regimes aduaneiros domésticos, que regulam uma variedade de questões, incluindo a regulação e a tributação do comércio internacional, a proteção contra ameaças fitossanitárias e o controle do tráfico humano, de animais e outros. Muitas destas questões são preocupações legítimas, mas diante da urgente necessidade de entrada de bens e equipamentos de socorro, imediatamente após a ocorrência de um desastre súbito como um terremoto ou tsunami, os procedimentos aduaneiros normais requerem certa adaptação de regras e, na maioria dos casos, a Estados beneficiários.

Vejamos o status de ratificações e assinaturas das convenções e tratados globais por tipos (conforme apresentado) na tabela elaborada a seguir:

---

<sup>164</sup> A CQR é o tratado internacional mais completo sobre a simplificação e harmonização de procedimentos aduaneiros e é subdividida em dois capítulos (Capítulo 2 sobre definições e; Capítulo 3 sobre desembaraço aduaneiro e outras formalidades) e em anexos sobre temas específicos (de A a K). International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures. Revised Quioto Convention. Disponível online em: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx). Último acesso em 10 de julho de 2014.

<sup>165</sup> Convenção de Quioto Revisada. Ver anexos B.2 and F.5 do texto original e anexos específicos B e J.5 da versão revisada. Os anexos tiveram de ser adotados separadamente pelos Estados Parte da Convenção para que possam passar a ter efeito para cada um deles. Apenas alguns Estados o fizeram. As diretrizes do Anexo J.5 da Convenção de Quioto também incorporam o Modelo de Acordo Aduaneiro, elaborado pelo Escritório das Nações Unidas para Assistência Humanitária e a Organização Mundial das Aduanas. (Nota da Autora)

**Tabela: Status de Ratificação das Convenções e Tratados Internacionais**

CONVENÇÕES E TRATADOS GLOBAIS POR TIPO	NOME DAS CONVENÇÕES	NÚMERO DE PAÍSES QUE RATIFICARAM E ASSINARAM
<b>A) Convenções sobre temas específicos, relativas a desastres em geral</b>	Convenção relativa à Assistência Alimentar (2012) <sup>166</sup>	Ratificações: 13 Assinaturas: 14
	Convenção–Quadro sobre Assistência de Defesa Civil (2000) <sup>167</sup>	Ratificações: Assinaturas:
	Carta sobre a Cooperação para Atingir o Uso Coordenado de Instalações Espaciais em casos de Desastres Naturais e Tecnológicos (2000) <sup>168</sup>	Ratificações: 21 Assinaturas: -
	Convenção de Tampere sobre o Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Minimização de Desastres e para Operações de Socorro (1998) <sup>169</sup>	Ratificações: 48 Assinaturas: 60
<b>B) Convenções sobre tipos específicos de desastres</b>	Convenção sobre Assistência em Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica (1986) <sup>170</sup>	Ratificações: 112 Assinaturas: 68
	Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo (1990) <sup>171</sup>	Ratificações: 107 Assinaturas:
<b>C) Convenções temáticas</b>	Convenção sobre Aviação Civil	

<sup>166</sup> <sup>166</sup> United Nations Treaty Collection Database. Status of Treaties. Disponível online em: <https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>. Último acesso em 15.11.2014.

<sup>167</sup> Número de ratificações e assinaturas não encontrado (N.A.)

<sup>168</sup> Disponível online em: [www.disasterscharter.org/web/guest/charter-members](http://www.disasterscharter.org/web/guest/charter-members). Último acesso em: 15.11.2014.

<sup>169</sup> United Nations Treaty Collection Database. Status of Treaties. *op.cit.*

<sup>170</sup> Disponível online em: [www.iaea.org/sites/default/files/cacnare\\_status.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/cacnare_status.pdf). Último acesso em: 15.11.2014.

<sup>171</sup> Disponível online em: [www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx). Último acesso em: 15.11.2014.

<sup>172</sup> Disponível online em: <http://cil.nus.edu.sg/1944/1944-convention-on-international-civil-aviation/>. Último acesso em: 15.11.2014.



<b>com cláusulas específicas sobre desastres</b>	Internacional (1944) (Convenção de Chicago) <sup>172</sup>	Ratificações: 190 Assinaturas:
	Convenção Internacional sobre a Facilitação do Tráfego Marítimo (1965) <sup>173</sup>	Ratificações: 115 Assinaturas:
	Convenção de Quioto sobre a Simplificação e a Harmonização de Procedimentos Aduaneiros (1973), Revisada em 1999 <sup>174</sup>	Ratificações: 95 Assinaturas:

Tabela elaborada pela autora.

## 2.2. INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE “SOFT LAW” NO PLANO GLOBAL:

Além dos tratados globais mais relevantes sobre resposta a desastres apresentados anteriormente, é importante destacar a outra tendência da comunidade internacional nessa área: a abordagem do tema em instrumentos normativos de “soft law”. Ao longo das últimas três décadas, Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais, a comunidade acadêmica, e a Federação Internacional da Cruz Vermelha se empenharam na elaboração e adoção de diversos instrumentos normativos de “soft law” (não vinculantes) sobre questões relativas à resposta a desastres, tais como: resoluções e declarações da ONU e da Cruz Vermelha, diretrizes operacionais, manuais, princípios, dentre outros. Esses documentos preveem ferramentas interpretativas sobre a preparação, a mobilização, a coordenação, a facilitação e a prestação de assistência humanitária em tempos de desastres.

Embora não seja o objetivo dessa presente tese discutir e analisar de forma detalhada esses documentos, destacaremos os instrumentos normativos de *soft law* mais relevantes, adotando a seguinte divisão: a) os trabalhos da Comissão de Direito Internacional da ONU em relação à proteção de pessoas em eventos de desastres; b) resoluções e declarações; b) princípios, diretrizes e códigos de conduta.

<sup>173</sup> Disponível online em: [www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx). Último acesso em: 15.11.2014.

<sup>174</sup> Disponível online em: [www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/instruments.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/instruments.aspx). Último acesso em: 15.11.2014.

### 2.2.1. RELATORIA DA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DA ONU EM RELAÇÃO À PROTEÇÃO DE PESSOAS EM EVENTOS DE DESASTRES<sup>175</sup>

A maioria dos 16 projetos de artigos aprovados pela CDI em relação à proteção de pessoas em eventos de desastres versa sobre o princípio da cooperação voltada à resposta e à assistência humanitária pós desastres. Como o trabalho da CDI é realizado *pari pasu* considerando os pontos de vista dos Estados, os projetos dos artigos 1 a 16, incluindo 5 *bis* e 5 *ter* foram levados submetidos a sucessivas sessões da Assembleia Geral, como parte dos relatórios anuais da CDI. Esses artigos foram discutidos pelas delegações dos Estados-Membros e Observadores do Sexto Comitê da Assembleia.

Dentre os relatórios do Relator Especial sobre o tema, o segundo teve um de seus quatro capítulos dedicados aos temas da solidariedade e da cooperação. Nele, o relator apresentou os conceitos da Carta das Nações Unidas e a Declaração Relações de Amizade de 1970 e dos atos adotados em campos tão diversos como a lei do desenvolvimento econômico, direito ambiental, direitos humanos e direito internacional humanitário<sup>176</sup>. No entanto, no âmbito da Comissão, alguns Estados membros questionaram se solidariedade poderia ser considerado um princípio de direito internacional.

De acordo com Valencia-Ospina, a cooperação não deve ser interpretada como limitante às prerrogativas de um Estado soberano, no âmbito do direito internacional. Pelo contrário, o princípio sublinha tanto o respeito à soberania dos Estados e seu corolário, a não-intervenção, bem como o papel primário (e principal) das autoridades do Estado afetado quanto à solicitação, organização, coordenação e execução das medidas que visem à proteção das pessoas em caso de desastres. Essa proteção, muitas vezes, implica a adoção de medidas políticas, regulamentares, administrativas e judiciais por parte desse Estado. Sobre a discussão entre os princípios da soberania

---

<sup>175</sup> A Comissão de Direito Internacional da ONU decidiu incluir o tópico “proteção de Pessoas em Eventos de Desastres” em seu programa de trabalho durante sua 59ª Sessão de Trabalho em 2007 e indicou o Sr. Eduardo Valencia-Ospina como Relator Especial. 59ª Sessão (7 de maio a 8 de junho e 9 de julho a 10 de agosto de 2007). Informação disponível em:

<http://legal.un.org/ilc/sessions/59/59sess.htm>. Último acesso em 10 de julho de 2014.

<sup>176</sup> United Nations General Assembly Document A/CN.4/615. International Law Commission. Second report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. pp. 1-25, pp. 16-24. Sixty-first session. Geneva, 4 May-5 June and 6 July-7 August 2009.

estatal e da não intervenção, o Relator Especial enfatizou em seu terceiro relatório (2010) que:

"the correlating principles of sovereignty and non-intervention presuppose a given domestic sphere, or a domain *réservé*, over which a State may exercise its exclusive authority. This sovereign authority remains central to the concept of Statehood, but it is by no means absolute. When it comes to the life, health and bodily integrity of the individual person, areas of law such as international minimum standards, humanitarian law and human rights law demonstrate that principles such as sovereignty and non-intervention constitute a starting point for the analysis, not the conclusion".<sup>177</sup>

Por outro lado, o relator manifestou-se contrariamente à aplicabilidade da doutrina "responsabilidade de proteger" em casos de desastres desde seu relatório preliminar, considerando que a adequação do conceito à ocorrência desses tipos de eventos tinha de ser tratada com cautela, uma vez que poderia ser interpretada pelos Estados membros como uma politização do tema. Posteriormente, a Comissão aprovou a declaração do Secretário-Geral, segundo a qual:

"the responsibility to protect applies, until Member States decide otherwise, only to the four specified crimes and violations: genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. To try to extend it to cover other calamities such as HIV/AIDS, climate change or the response to natural disasters, would undermine the 2005 consensus and stretch the concept beyond recognition or operational utility"<sup>178</sup>.

Com base nas propostas do Relator Especial, a CDI aprovou o artigo 5 sobre o dever de os Estados cooperarem entre si, com as Nações Unidas e outras organizações intergovernamentais, com a Federação Internacional da Cruz Vermelha e com outras organizações não governamentais relevantes<sup>179</sup>. O Artigo 5 *bis* prevê as formas de cooperação, incluindo assistência humanitária, coordenação de ações de socorro e comunicação internacional, disponibilização de equipes de agentes humanitários,

---

<sup>177</sup> United Nations General Assembly Document A/CN.4/629. International Law Commission. Second report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. pp. 1-35, p. 23. Sixty-second session. Geneva, Geneva, 3 May-4 June and 5 July-6 August 2010.

<sup>178</sup> United Nations General Assembly. International Law Commission.

<sup>179</sup> United Nations General Assembly Document A/CN.4/L.758. International Law Commission. Protection of Persons in the Event of Disasters. Texts of draft articles 1, 2, 3, 4 and 5 as provisionally adopted by the Drafting Committee. Sixty-first session Geneva, 4 May-5 June and 6 July-7 August 2009.

equipamentos e materiais de socorro, além de recursos técnicos, médicos e científicos<sup>180</sup>.

Quanto à soberania do Estado afetado, é dever primário de suas autoridades cuidar das vítimas de desastres naturais e provocados pela ação humana que, porventura, ocorram em seu território. O princípio da cooperação deve complementar esse dever. A natureza do dever de cooperação pode variar dependendo dos atores e do contexto em que a assistência é solicitada e oferecida. Com base em diversos tratados internacionais, o relator concluiu em seu quinto Relatório (2012): "*The duty to cooperate in relief matters does not currently include a legal duty for States to provide assistance when requested by an affected State*<sup>181</sup>." Isso, porque, embora apoiada nos princípios de solidariedade e da cooperação, a prestação de assistência de um Estado a outro, a pedido deste último, tem como premissa o caráter voluntário da ação do Estado em querer auxiliar em situações emergenciais.

O terceiro relatório examinou outros princípios que inspiram a proteção das pessoas em caso de desastres tanto sob a perspectiva das pessoas que necessitam proteção e quanto sob a da responsabilidade do Estado afetado. O relatório contém três propostas de artigos que levaram a CDI a adotar, na sua sessão de 2011, quatro artigos adicionais sobre os princípios humanitários em Resposta a Desastres (Artigo 6); dignidade da pessoa humana (Artigo 7); Direitos Humanos (Artigo 8); e o papel do Estado afetado (Artigo 9). Destaca-se o Artigo 7 sobre a dignidade humana "*In responding to disasters, States, competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations shall respect and protect the inherent dignity of the human person*"<sup>182</sup>, que consagra, pela primeira vez, o direito fundamental ao respeito e à proteção da dignidade inerente à pessoa humana, como uma disposição autônoma no corpo de um instrumento internacional que pretende adquirir

---

<sup>180</sup> United Nations General Assembly Document A/CN.4/L.812. International Law Commission. Protection of Persons in the Event of Disasters. Texts and titles of draft articles 5 bis, 12, 13, 14 and 15, provisionally adopted by the Drafting Committee from 5 to 11 July 2012. Sixty-fourth session Geneva, 7 May–1 June and 2 July–3 August 2012.

<sup>181</sup> United Nations General Assembly Document A/CN.4/652. International Law Commission. Fifth Report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. pp. 1-53, p. 19, para.64. Sixty-fourth session. Geneva, Geneva, 7 May-1 June and 2 July-3 August 2012.

<sup>182</sup> United Nations General Assembly, International Law Commission. Sixty-second session. Protection of Persons in the Event of Disasters. A/CN.4/L.776, 14 July 2010. Texts and titles of draft articles 6, 7, 8 and 9 provisionally adopted by the Drafting Committee on 6, 7 and 8 July 2010.

vinculação. Até o presente momento, esse princípio só constava nos preâmbulos de alguns instrumentos normativos.

Na sessão de trabalhos realizada em 2011, a CDI adotou também mais dois artigos com base nas propostas apresentadas no quarto relatório sobre o dever do Estado afetada de buscar assistência (Artigo 10) e a necessidade de consentimento do Estado afetado para fins de recebimento de assistência externa (Artigo 11)<sup>183</sup>.

Em 2012, considerando as propostas do quinto relatório, a CDI formulou disposições sobre ofertas de assistência (Artigo 12), condições para o fornecimento de assistência externa (Artigo 13), a facilitação da ajuda externa (Artigo 14) e término da ajuda externa (Artigo 15). O Artigo 12 reconhece o direito que diferentes entidades possuem para oferecer de assistência pós desastre. O Artigo 13 prevê o direito de os Estados afetados estabelecerem condições sobre a assistência. Já o Artigo 14 incorpora a obrigação de o Estado afetado tomar medidas necessárias, no âmbito da sua legislação nacional, para facilitar a prestação da ajuda externa de forma rápida e eficaz e para assegurar que sua legislação e regulamentos estejam disponíveis às equipes de assistência. O Artigo 15 visa a preservar o direito de qualquer ator de tanto buscar assistência quanto de fazê-la cessar<sup>184</sup>.

Os debates no Sexto Comitê trouxeram recorrentemente à baila a tensão subjacente entre os princípios fundamentais da soberania e da não-intervenção e da proteção das pessoas. Neste contexto, destaca-se a articulação entre os Artigos 9 e 11. O Artigo 9.1 reflete a obrigação de um Estado afetado de proteger as pessoas e proporcionar alívio de desastres, de acordo com o direito internacional como decorrente de sua soberania. O Artigo 9.2 afirma que o Estado afetado tem o papel primário (principal) em relação à resposta a eventual desastre que ocorra em seu território.

Ressalta-se que, em vez de uma infração, os Artigos 10, 11 e 12 tal como adotados constituem uma reafirmação dos princípios do direito internacional fundamentais da soberania e do seu corolário de não-intervenção, já explicitamente

---

<sup>183</sup> United Nations General Assembly Document A/CN.4/L.794. International Law Commission. Protection of Persons in the Event of Disasters. Text and titles of draft articles 10 and 11 provisionally adopted by the Drafting Committee on 19 July 2011. Sixty-third session. Geneva, Geneva, 26 April–3 June and 4 July–12 August 2011.

<sup>184</sup> United Nations General Assembly Document A/CN.4/L.812, *op. cit.*

consagrado no Artigo 9 sobre o papel do Estado afetado. Essas três disposições baseiam-se no reconhecimento inequívoco de que "*a prestação de ajuda externa requer o consentimento do Estado afetado.*" O direito de Estados não afetados é meramente o de "oferecer" ajuda e não de fornecê-la de antemão. Além disso, o Estado afetado permanece completamente livre para aceitar, no todo ou em parte, essa assistência, incluindo a possibilidade de impor-lhe condições. Já o dever de o Estado afetado buscar ajuda, ao contrário do dever de solicitá-la, não implica a existência de um consentimento dado com antecedência. Além disso, o Estado afetado se reserva o direito de determinar por si só se um desastre específico está além da sua capacidade de resposta nacional ou não, em consonância com o princípio da soberania, porque ele está em melhor posição para decidir de forma racional e razoável sobre suas capacidades em responder a um desastre.

Na 65ª Sessão de 2013, a Comissão recebeu o 6º Relatório do Relator Especial, que lidou com aspectos sobre prevenção em contextos de proteção a pessoas em caso de desastres, incluindo redução de risco e prevenção a desastre como um princípio de direito internacional e cooperação internacional em prevenção. O relatório continha também um panorama sobre política e legislação nacional. Foram feitas propostas sobre artigo 5 ter (Cooperação para redução de risco de desastres) e sobre o 16 (Dever de reduzir risco de desastres) que serão analisados no próximo capítulo.

Os trabalhos da Comissão sobre a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da CDI resultaram em um conjunto de artigos sobre questões delicadas para o Direito Internacional. Mas, apesar de alguns avanços como a inserção do princípio da dignidade humana e dos princípios humanitários, os resultados ainda estão a desejar. Isto porque, conforme apresentamos, inicialmente o Relator Especial havia proposto adotar uma abordagem baseada em direitos às vítimas (*rights-based approach*), mas ao final, em decorrência dos tenso debates na CDI e entre os Estados 6º Comitê, a abordagem continuou centrada no respeito à soberania estatal, no princípio da não intervenção em assuntos internos e na necessidade de consentimento do Estado afetado em receber assistência humanitária.

Como apresentado acima, os artigos da Comissão não fazem referência ao direito à assistência humanitária das vítimas. Pelo contrário, criou-se um regime de consentimento, deslocando o foco dos direitos humanos das vítimas aos direitos e

deveres dos Estados afetados, que possuem a responsabilidade primária de atuação. De acordo com Flávia Giustiniani, esta postura evidenciou uma *“a missed opportunity: the failure to recognize the right to humanitarian assistance for victims of disasters”*<sup>185</sup>

Esses resultados evidenciam ainda o caráter costumeiro do projeto da CDI, limitado a uma visão mais conservadora do princípio da soberania e não a uma abordagem moderna que possa conjugá-lo, em situações emergenciais, com a doutrina da “responsabilidade de proteger”. Mas como mencionamos anteriormente, o próprio relator da Comissão informou ao Secretário-Geral que tal doutrina não se aplica a situações de desastres<sup>186</sup>.

Além disso, os artigos não definem adequadamente o papel de agentes humanitários e da comunidade internacional em relação à prestação de assistência humanitária, permanecendo ainda em aberto se o trabalho da CDI irá se enagajar e, principalmente ter sucesso em propor soluções adequadas aos problemas que recorrentemente acontecem em operações de assistência humanitária.

#### **2.2.2. RESOLUÇÕES E DECLARAÇÕES:**

- **Declaração de Princípios de Assistência Humanitária para Populações Civis em Situações de Desastres, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (1969)**

A Declaração de Princípios foi adotada pela Resolução XXVI da 21ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha<sup>187</sup>, realizada em 1969. Ela afirma que a assistência humanitária às vítimas de desastres naturais e de outras situações de desastres deve respeitar os princípios humanitários da humanidade, imparcialidade, neutralidade e da não discriminação. Além disso, essa assistência deve ser *“treated as a humanitarian and non political matter and should be organized as to avoid prejudicing sovereign and other legal rights”*.

---

<sup>185</sup> GIUSTINIANI, Flavia, ‘Protection of Persons in the Event of Disasters’. A Critical Appraisal” in in *International Disaster Response Law*, GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), T.M.C. Asser Press, Springer, The Hague, The Netherlands: 2012, pp. 96-117, pp. 102-105.

<sup>186</sup> Vide citação n. 152.

<sup>187</sup> XXVIst International Conference of the Red Cross, XXVI Resolution: Declaration of Principles for International, on Humanitarian Relief to the Civilian Population in Disaster Situations, September 1969.

- **Resolução n.46/182 da Assembléia Geral das Nações Unidas – Fortalecimento a Coordenação da Assistência à Emergência Humanitária das Nações Unidas (1991).**

Em 6 de dezembro de 1971, a Resolução n.º. 2816 da Assembléia Geral da ONU sobre assistência em casos de desastres naturais e outras situações de desastres criou o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação do Socorro a Desastres (UNDRC). Esse escritório tinha como função coordenar e catalizar doadores de ajuda e serviços, bem como assistir os governos na prevenção e mitigação dos efeitos de desastres por meio de planos de contingência desses eventos<sup>188</sup>.

Em dezembro de 1991, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução n.º. 46/182<sup>189</sup>, considerada um dos grandes marcos internacionais sobre a assistência humanitária. Com o objetivo de fortalecer a resposta das Nações Unidas em casos de emergências complexas e desastres naturais e também de aprimorar a efetividade das operações humanitárias *in locu*, essa resolução criou diversas estruturas institucionais, as quais foram conferidas grande relevância no cenário político da ONU.

Com base nessa resolução, foi criada a posição do Coordenador de Ajuda Emergencial (*Emergency Relief Coordinator*), que combinaria em um único ponto focal tanto as funções de representante do Secretário Geral da ONU para emergências complexas bem como as funções da Organização da ONU para Ajuda a Desastres.

Após a resolução ter sido adotada, o Secretário-Geral estabeleceu o Departamento de Assuntos Humanitários e conferiu ao Coordenador de Ajuda Emergencial o status de Sub-Secretário Geral para Assuntos Humanitários. A resolução criou também o Comitê Permanente Inter-Agências (*Inter-Agency Standing Committee* (IASC)) que visa a assegurar processos de decisão conjuntos em resposta a emergências complexas. Os processos de apelos consolidados (*consolidated appeals*) para fins de angariação de fundos às emergências e o fundo central de emergências são mecanismos chaves de coordenação da assistência humanitária interacional e são realizados no âmbito desse Comitê.

---

<sup>188</sup> United Nations General Assembly Resolution 2816 - Assistance in cases of natural disasters and other disasters situations.

<sup>189</sup> United Nations General Assembly Resolution 46/182. "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations". 19 December 1991, Geneva.



Em 1998, como parte do programa de reforma do Secretário Geral, o Departamento de Assuntos Humanitários foi transformado no atual Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários (OCHA). O mandato do escritório foi expandido e passou a incluir três temas principais: resposta humanitária, desenvolvimento de políticas e *advocacy* para fins humanitários. O OCHA exerce sua função de coordenação através do Comitê inter-Agências, que é dirigido pelo Sub-Secretário Geral para Assuntos Humanitários. Esse Comitê inclui a participação de todos parceiros humanitários desde agências da Nações Unidas, fundos e programas, até o movimento da Cruz Vermelha e organizações não governamentais. As formas de respostas incluem avaliações de necessidades, apelos consolidados para fins de angariação de fundos, arranjos de coordenação e desenvolvimento de políticas humanitárias para cada situação.

- **Resolução 57/150 da Assembleia Geral das Nações Unidas – Fortalecendo a efetividade de coordenação da Assistência Internacional de Busca e Resgate (INSARAG) 2002.**

A Resolução 57/150 da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>190</sup> sobre o “Fortalecimento da Efetividade e da Coordenação da Busca Urbana e da Assistência de Resgate Internacional” destaca que o Estado tem a responsabilidade primária de cuidar das vítimas de desastres naturais que ocorram dentro de suas fronteiras e que ele possui “*primazia na iniciação, organização, coordenação e implementação da assistência humanitária*”. A resolução é clara ao prever que a USAR internacional deve complementar as capacidades do país. A resolução aprova ainda as diretrizes e a metodologia de trabalho da INSARAG.

---

<sup>190</sup> United Nations General Assembly Resolution 57/150 - Strengthening the effectiveness and coordination of international urban search and rescue assistance. 27 February 2003.

### 2.2.3. DIRETRIZES, CÓDIGOS DE CONDUTA E MODELOS

#### Principais Instrumentos Normativos de *Soft Law* no âmbito do Direito de Resposta a Desastres

**a) Código de Conduta ao Auxílio em casos de Desastres para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e de Organizações Não-Governamentais (1994)<sup>191</sup>**

O objetivo do Código de Conduta é preservar as normas de comportamento das organizações envolvidas, respeitando os princípios humanitários do dever de assistência, da humanidade, independência, imparcialidade e neutralidade nas operações de assistência humanitária pós-desastres. O Código busca estimular a participação da comunidade local, respeitando a cultura e o modo de vida das populações afetadas. O Código é composto por três anexos de recomendações destinadas, respectivamente, aos governos afetados, às organizações intergovernamentais e aos governos doadores de fundos. O Código possui caráter voluntário e é subscrito pelo Movimento das Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e pela maioria das ONGs atuantes no terreno humanitário, tais como Oxfam, Caritas International e *Save the Children*.

**b) *Sphere Project* – Carta Humanitária e Padrões Mínimos de Resposta a Desastres (2000, 2004, atualizado em 2011)<sup>192</sup>. Princípios e Boa Práticas de Doação Humanitária (2003).**

O *Sphere Project* é uma iniciativa voluntária que abrange uma ampla gama de agentes humanitários. Seu objetivo é auxiliar no aprimoramento da qualidade da assistência às pessoas afetadas por desastres ou conflitos, bem como na transparência e na prestação de contas das agências humanitárias e estados beneficiários em relação a seus eleitores, doadores e às populações afetadas. O *Sphere Project* estabelece e promove padrões mínimos que a comunidade internacional deve adotar em sua atuação e assistência humanitária e resposta às situações de desastres ou conflitos. Estas normas abrangem áreas de resposta humanitária para fins de salvamento de vidas e minimização de danos, bem como estabelecem princípios comuns no Manual Sphere: Carta Humanitária e Padrões Mínimos de Resposta Humanitária.

O *Sphere Handbook* é o manual que estabelece o conjunto mais amplamente conhecido e reconhecido de princípios comuns e padrões mínimos universais para assistência humanitária, permitindo que os agentes humanitários possam garantir a qualidade e a transparência e prestação de contas de suas atividades de trabalho. Desenvolvido a partir de do consenso entre agências e atores humanitários, com base em um amplo processo consultivo no âmbito do setor humanitário, o Manual reflete os esforços coletivos dos atores humanitários e proporciona uma linguagem comum entre as agências. O Manual abrange padrões mínimos universais de assistência humanitária baseados em evidências coletadas *in loco* em quatro setores fundamentais para salvar vidas em situações de desastres ou conflitos: a) suprimento de água, saneamento e promoção de higiene; b) segurança alimentar e nutricional; c) moradia, abrigo e itens não alimentícios; d) saúde. Baseado em princípios morais e jurídicos enunciados na Carta Humanitária, o Manual também define princípios de proteção e padrões fundamentais que informam qualquer resposta humanitária com um espírito de qualidade e responsabilidade e transparência às populações afetadas.

<sup>191</sup> Código de Conduta ao Auxílio em casos de Desastres para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e de Organizações Não-Governamentais, 1994. Disponível online em: [www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-portuguese.pdf](http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-portuguese.pdf). Último acesso em 07.11.2014.

<sup>192</sup> Sphere Project (2000, 2004, atualizado em 2011). Para download da versão em português (2000), acesse: [www.sphereproject.org/resources/?search=1&keywords=&language=0&category=22&subcat-22=24&subcat-29=0&subcat-31=0&subcat-35=0&subcat-49=0](http://www.sphereproject.org/resources/?search=1&keywords=&language=0&category=22&subcat-22=24&subcat-29=0&subcat-31=0&subcat-35=0&subcat-49=0). Outras informações sobre o projeto disponíveis online em: [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org). Último acesso em 07.11.2014.

**c) Diretrizes Operacionais sobre Direitos Humanos e Desastres Naturais do Comitê Inter-Agencial para Assuntos Humanitários (IASC, 2006, revisado em 2011)<sup>193</sup>.**

Pessoas afetadas por desastres naturais e tecnológicos encontram-se em situação de grande vulnerabilidade. Portanto, prevenir abusos e violações de direitos humanos em contexto de assistência humanitária pós-desastres é crucial. A fim de promover e facilitar uma abordagem de direitos humanos em situações de emergência e desastres, o Comitê Permanente Inter-Agências da ONU adotou as Diretrizes Operacionais de Direitos Humanos em Situações de Desastres Naturais em 2006. Revisada em 2011, o documento abrangem princípios gerais de atuação em assistência humanitária internacional e diretrizes voltadas à proteção de direitos humanos nessas situações, subdividindo-os em quatro grupos: a) proteção do direito à vida, à integridade física e aos laços familiares; b) proteção dos direito à alimentação, à saúde, ao abrigo e à educação; c) proteção do direito à moradia, à terra e à propriedade, direito às condições básicas e à educação básica e superior e; d) proteção dos direito à documentação e identificação civil básica, à liberdade de movimento; ao reestabelecimento dos laços familiares; à expressão e à opinião e a eleições.

**d) Diretrizes de Facilitação Doméstica e Regulação da Assistência Internacional a Desastres e Recuperação Inicial (Diretrizes de DIRD)<sup>194</sup>, Federação Internacional da Cruz Vermelha, 2007 – modelo para elaboração de legislações domésticas.**

Aprovadas por unanimidade durante a 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, em 2007, essas Diretrizes constituem um conjunto de recomendações direcionadas aos governos a fim de estimulá-los a elaborarem suas leis e planos de ação de emergência voltados à regulação de operações de assistência humanitária internacionais. As diretrizes recomendam o mínimo de padrões de qualidade que devem estar presentes em operações de assistência humanitária, bem como os tipos de previsões jurídicas que os agentes humanitários devem ter para facilitar e agilizar seus esforços. Ao tratar de problemas e questões atuais recorrentes em operações humanitárias internacionais, tais como a concessão de vistos para entrada e a saída de agentes humanitários internacionais, a isenção de impostos e taxas para bens, produtos e serviços voltados à assistência humanitária, à qualidade dos bens e serviços entregues às populações afetadas, à transparência e a responsabilidade de prestação de contas dos recursos, dentre outros, a Diretrizes visam aprimorar a eficácia da resposta a desastre e efetivamente contribuir não só para a minimização dos danos materiais decorrentes dos desastres, mas sim e principalmente para salvar o maior número de vidas possíveis.

<sup>193</sup> IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters. Disponível online em: [www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines\\_IDP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf)

<sup>194</sup> International Federation of the Red Cross, Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation, Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance. Disponível online em: [http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf). Último acesso online em: 07.11.2014.

## 2.3 TRATADOS E INSTRUMENTOS NORMATIVOS SOBRE RESPOSTA A DESASTRES NOS PLANOS REGIONAIS:

### 2.3.1. EUROPA:

#### a) União Europeia:

- **Mecanismo Europeu de Proteção Civil da União**

Criado em 2001<sup>195</sup>, revisado em 2007<sup>196</sup>, o Mecanismo Europeu de Proteção Civil foi recentemente ampliado e transformado em Mecanismo Europeu de Proteção Civil da União<sup>197</sup>. Seu novo instrumento legal, baseado pela primeira vez no artigo 196º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à proteção dos direitos civis, tem como objetivo fortalecer a cooperação entre a União e os Estados Membros e facilitar a coordenação na área da proteção civil a fim de aprimorar a eficácia dos sistemas de prevenção, preparação e resposta a desastres naturais ou provocados pela ação humana (Artigo 1.1.). Destaca-se ainda que a proteção a ser assegurada pelo Mecanismo da União abrange principalmente pessoas, mas também o meio ambiente e a propriedade, incluindo o patrimônio cultural, contra todos os tipos de desastres, inclusive as consequências de atos de terrorismo, desastres radiológicos ou ambientais, tecnológicos, poluição marinha e emergências agudas de saúde, que ocorram dentro ou fora da União Europeia. No caso das consequências de atos de terrorismo ou desastres radiológicos, o Mecanismo da União pode cobrir somente as ações de preparação e resposta (Artigo 1.2.)

Composto pelos 28 países da União Europeia<sup>198</sup>, o Mecanismo da União expressa a cláusula da solidariedade europeia (Artigo 222 do TFUE)<sup>199</sup>, a fim de

---

<sup>195</sup> O primeiro Mecanismo foi criado pela Decisão do Conselho da União Europeia de 23 de outubro de 2001 e revisado em 2007. Council Decision 2001/792/EC, Euratom of 23 October 2001 e Council Decision 2007/779/EC, Euratom of 8 November 2007.

<sup>196</sup> O financiamento desse mecanismo foi assegurado pela Decisão do Conselho em 2007, que estabeleceu um Instrumento Financeiro para Proteção Civil. Esse Instrumento proporciona assistência financeira tanto para o aprimoramento da efetividade das respostas a desastres quanto para a criação de medidas preventivas e de preparação para todas as emergências. (Council Decision 2007/162/EC, Euratom of 5 March 2007)

<sup>197</sup> Mecanismo de Proteção Civil da União, uma versão mais abrangente e aprimorada do mecanismo anterior (European Parliament and Council Decision PE-CON 97/13, Euratom of 9 December 2013 establishing a Union mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions). Disponível online em: <http://register.consilium.europa.eu>.

<sup>198</sup> Países membros da União Europeia: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, França, Finlândia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, República Tcheca, Reino Unido, Romênia e Suécia-, o Mecanismo conta ainda com a participação da Islândia, Noruega, Lichtenstein e Macedônia

complementar e facilitar a coordenação das ações dos Estados-Membros em matéria de proteção civil. Ele visa a uma maior previsibilidade, qualidade e aumento da relação custo-benefício da assistência. O Parlamento e o Conselho da União Europeia também adotaram decisão conjunta acerca das garantias de financiamento do Mecanismo para os próximos sete anos.

O novo Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia é bastante inovador em relação à sua versão anterior porque abrange todas as fases do ciclo de gestão de desastres, prevendo desde medidas de prevenção e redução de risco de desastres a medidas de preparação, mitigação e resposta a esses eventos. No que diz respeito à preparação e à resposta, a Decisão contempla os temas em dois capítulos distintos, respectivamente (Capítulo III - Preparação) e (Capítulo IV - Resposta). Dentre as novidades do Mecanismo de Proteção Civil da União no âmbito desses temas, destacam-se: i. Aumento da previsibilidade da ajuda através da criação da Capacidade Europeia de Resposta a Emergência sob a forma de um pool voluntário de recursos que são previamente disponibilizados por parte dos Estados-Membros (Artigo 11); ii.- Identificação e solução de falhas potencialmente significativas no âmbito dessa Capacidade Europeia (Artigo 12); iii. Reforço e transformação do Centro de Informação em um de um Centro de Coordenação de Resposta a Emergências assegurando capacidade operacional 24 horas por dia, sete dias na semana, para servir os Estados-Membros e a Comissão Europeia e facilitar a coordenação das intervenções de socorro da proteção civil (Artigo 7); iv. Melhor custo-benefício e coordenação do transporte da assistência aos países afetados (Artigo 18).

Basendo no princípio da subsidiariedade, o Mecanismo visa a facilitar a disponibilização da assistência, a pedido do Estado afetado, caso ele não esteja suficientemente preparado para dar uma resposta adequada a desastres que ocorram em seu território. Reunindo as capacidades de proteção civil dos Estados participantes, o Mecanismo Comunitário pode garantir uma maior proteção,

---

<sup>199</sup> Treaty of the Functioning of the European Union, Article 222 – Solidarity Clause:

1. The Union and its Member States shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. The Union shall mobilize all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States, to: (...) “assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a natural or man-made disaster.”

essencialmente às pessoas, mas também ao meio ambiente natural e cultural, bem às propriedades.

A assistência inclui o envio de produtos e equipamentos específicos bem como de equipes especialistas em avaliação, coordenação e implantação de planos de resposta a desastres a países afetados por tais catástrofes. Qualquer país no mundo pode solicitar a ajuda do MPC- EU, seja membro da União Europeia (Artigo 15) ou não membro (Artigo 16). E ele também pode ser acionado em casos emergenciais de poluição marinha, quando atua conjuntamente com a Agência Europeia de Segurança Marítima.

A fim de permitir e assegurar uma prestação eficaz de assistência, as equipes que trabalham em situações de emergência devem ser mobilizadas rapidamente. Além disso o trabalho precisa ser bem coordenado, exigindo também flexibilidade. O Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia possui uma série de ferramentas destinadas a facilitar tanto a preparação adequada, bem como resposta eficaz aos desastres no âmbito da União Europeia. Destacam-se dentre elas: **i.** Centro de Coordenação de Resposta a Emergências<sup>200</sup>; **ii.** Sistema Comum de Informação e Emergência (CECIS)<sup>201</sup>; **iii.** Programa de treinamento<sup>202</sup>; **iv.** Módulos de proteção civil.

Desde a sua criação em 2001, o Mecanismo foi ativado mais de 150 vezes, em decorrência de diferentes tipos de desastres. Os principais desastres foram: o tsunami no Sul da Ásia (2004/2005); Os furacões Katrina e Rita nos EUA (2005); terremotos na

---

<sup>200</sup> Centro operacional do Mecanismo, operado pela Diretoria de Assistência Humanitária e Proteção Civil da Comissão Europeia e funciona 24 horas por dia. O centro fornece aos países o acesso a uma plataforma, que agrega recursos de proteção civil disponibilizados pelos Estados participantes. Qualquer país, membro ou não da União Europeia, que tenha sido afetado por uma grande catástrofe pode solicitar assistência através do ERCC. O centro age como um canal central de comunicação entre os Estados participantes, o país afetado e os especialistas que porventura já tenham sido enviados aos locais de desastres. O centro também fornece informações úteis e atualizadas sobre o estado real de uma emergência em curso. Por fim, o ERCC tem a função de coordenar e adequar as ofertas de assistência apresentadas pelos Estados participantes às necessidades do auxílio solicitado pelos países atingidos por catástrofes. (N.A.)

<sup>201</sup> Aplicativo *online* sobre alerta e notificação criado para facilitar a comunicação entre os estados participantes. Ele fornece uma plataforma integrada destinada ao envio e ao recebimento de mensagens de alerta, à oferta de assistência e à visualização do desenvolvimento da situação de emergências em curso, a partir de um diário de bordo *online*. (N.A.)

<sup>202</sup> Criado com o objetivo de aprimorar a coordenação das intervenções de socorro e de proteção civil, garantindo a compatibilidade e a complementaridade entre as equipes de intervenção dos Estados participantes. Ele também visa a aprimorar as habilidades de especialistas envolvidos nas operações de socorro e proteção civil através da troca de melhores práticas. Este programa envolve cursos de formação, organização de exercícios conjuntos e de um sistema de intercâmbio de peritos dos Estados participantes

China (2008), no Haiti (2010) e no Japão (2011); inundações nos Balcãs (2010); incêndios florestais na Grécia (2007, 2012); agitação civil na Líbia (2011); e explosão em uma base naval no Chipre (2011); em 2013, o mecanismo foi ativado 35 vezes. A maior implantação de equipes e assistência de 2013, centrou-se na resposta ao tufão Haiyan nas Filipinas.

#### **b) Países Nórdicos:**

Em 1963, os países nórdicos e a Agência Internacional de Energia Atômica assinaram um acordo inovador à época, o Acordo Nórdico de Assistência Mútua de Emergência em casos de Acidentes Radioativos<sup>203</sup>, com o objetivo de estabelecer formas efetivas de assistência e cooperação entre os países em casos de acidentes envolvendo radiação. O acordo prevê disposições sobre a solicitação de assistência a ser providenciada por um Estado parte ou pela Agência.

Além disso, em 1989, Dinamarca, Finlândia, Noruega<sup>204</sup> e Suécia assinaram um acordo sobre cooperação transfronteiriça para prevenir e limitar danos a pessoas, a propriedades e ao meio ambiente em caso de acidentes, facilitar a assistência recíproca necessária e também para enviar materiais e equipamentos de emergência.

Em 2002, foi criado um Acordo sobre Saúde Pública entre esses países, que estabelece as seguintes disposições: i. Informar os demais Estados partes acerca de medidas que cada um deles implementa ou irá implementar internamente sobre o tema e que possa ter impacto nos outros Estados Partes; ii. Promover cooperação o máximo possível para remover obstáculos na legislação nacional, e em outros instrumentos normativos; iii. Propiciar oportunidades de troca de experiências, cooperação, e formação de competências; iv. Promover o desenvolvimento de cooperação na área.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Nordic Mutual Emergency Assistance Agreement in Connection with Radiation Accidents, 8 november 1963. Disponível online:

[www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc49.shtml](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc49.shtml). Último acesso em 05.07.2014.

<sup>204</sup> Para mais informações acerca dos tratados e acordos ratificados pela Noruega sobre o tema, ver: International Federation of the Red Cross. International Disaster Law Programme. Report on Studies and Interviews in Norway, Sri Lanka and Vietnam. Pp. 01-25; p. 17. February – May 2003.

<sup>205</sup> *Nordic Public Health Preparedness Agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*, signed on 14 June 2002. Disponível online em: <http://www.norden.org/en/about-nordic-cooperation/agreements/treaties-and-agreements/social-and-health-care/nordic-public-health-preparedness-agreement>. Último acesso em 05 de julho de 2014.

### **c) Estados do Mar Negro:**

- **Acordo dos Estados Participantes da Cooperação Econômica do Mar Negro sobre Colaboração em Assistência e Resposta de Emergência a Desastres Naturais e Provocados pela Ação Humana (1998).**

Os Estados Parte da Cooperação Econômica do Mar Negro assinaram um Acordo de Colaboração Assistência e Resposta de Emergência em casos de Desastres Naturais e provocados pela Ação Humana em 1998. O acordo é bastante detalhado e a maioria das regras são de aplicabilidade imediata. O tratado regula os direitos e os deveres dos Estados em casos de emergência na região, os procedimentos de trânsito transfronteiriço de pessoas, e de importação e exportação de equipamentos e materiais. Ele identifica os órgãos competentes nacionais e pontos focais que devem ser acionados em casos de emergência e esclarece procedimentos de compensação por danos.

### **2.3.2 ÁSIA:**

#### **a) Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)**

- **Acordo sobre Gestão de Desastres e Resposta de Emergência (2005):**

O Acordo sobre Gestão de Desastres e Resposta de Emergência (2005), entrou em vigor em 2009, após a adesão dos dez Estados Membros da ASEAN e representa um grande esforço político-institucional no âmbito regional asiático, a fim de criar mecanismos efetivos de prevenção e de redução dos efeitos negativos que os desastres causam nas vidas, nas economias e no meio ambientes dos Estados Partes da ASEAN, bem como mecanismos de resposta a desastres e emergências por meio da conjugação de esforços nacionais e regionais de cooperação internacional.

O Acordo possui uma abordagem integrada de gestão de desastres, contemplando atividades que vão desde a identificação e avaliação de risco de desastres, a prevenção, mitigação e preparação até a resposta emergencial. O Acordo exige que os Estados Partes deem prioridade à prevenção e mitigação de desastres por meio da adoção de medidas preventivas e de redução de desastres necessárias,



incluindo-as em suas políticas de desenvolvimentos sustentável, em seus planejamentos e planos de implementação estratégicos<sup>206</sup>.

No que concerne à resposta a desastres, o documento possui duas inovações que merecem destaque. A primeira delas é o estabelecimento do Mecanismo *Standby* de Ajuda a Desastres e Resposta Emergencial (Artigo 9). Para tanto, os Estados devem disponibilizar, de forma voluntária, recursos financeiros e humanos destinados à ajuda a desastres e à resposta emergencial, que farão parte de um inventário *online*, que proporcionará rápido acesso aos pontos focais do Comitê de Gestão de Desastres da ASEAN sobre todas as informações necessárias e propiciará uma imagem clara dos recursos disponíveis em casos de uma operação emergencial. A segunda é a criação de um Centro Coordenador de Assistência Humanitária com o objetivo de facilitar a cooperação e a coordenação não somente entre os membros da ASEAN, como também com o sistema ONU e outras organizações internacionais.

### **2.3.3 AMÉRICAS:**

#### **a) Organização dos Estados Americanos (OEA)**

- **Convenção Interamericana para Facilitar a Assistência em casos de Desastres (1991).**

No âmbito da Organização das Américas, a Convenção Interamericana para Facilitar a Assistência em casos de Desastres<sup>207</sup> (1991) é um acordo quase exclusivamente sobre resposta a desastres. A Convenção é bastante abrangente e aplica-se a casos em que Estados-Partes ofereçam assistência em resposta a um pedido de um outro Estado parte. Ela contém previsões detalhadas que regulam as modalidades de solicitação, oferta e aceitação de assistência e também estabelece autoridades nacionais relevantes. Confirma que, a não ser que haja outro acordo, a direção, controle e coordenação e supervisão da assistência no âmbito do território deve ser apenas do Estado assistido. A Convenção regula a entrada e estabelece o *status* de agentes humanitários. Regula também a entrada de materiais e

---

<sup>206</sup> *Association of Southeast Asian Nations Agreement on Disaster Management and Emergency Response Vientiane*, 26 July 2005. Disponível online em: [www.asean.org/news/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-2](http://www.asean.org/news/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-2). Último acesso em 30.06.2014.

<sup>207</sup> *Convencion Interamericana para Facilitar a Asistencia en Casos de Desastre*, 1991. Disponível online em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-54.html>. Último acesso em 04.07.2014.

equipamentos de assistência. Prevê uma estrutura para reclamações e compensações por perdas e danos causados pela operação internacional.

Por fim, uma regra específica estabelece que em termos gerais a assistência deve ser providenciada às custas do Estado assistente, sem que o Estado assistido precise arcar com os custos, a não ser que esses Estados acordem de outra maneira. Até o presente momento, a Convenção foi ratificada por apenas cinco Estados Membros da OEA, tendo entrado em vigor em 1996. O número limitado de ratificações é considerado um dos motivos pelos quais o número de acordos subregionais se proliferou no continente americano.

#### **b) Comunidade do Caribe e América Central (CARICOM)**

Em 1991, os Estados do CARICOM adotaram um acordo estabelencendo a Agência de Gestão de Desastres e Emergências do Caribe (CDEMA) como resposta à necessidade de complementar as iniciativas do Projeto Pan Caribenho de Prevenção e Preparação a Desastres<sup>208</sup>. O Acordo cria diversos órgãos internos que visam a reforçar a cooperação e providenciar regras detalhadas para implementar respostas de assistência a desastres coordenadas e imediatas aos Estados afetados, assegurando: a) a coordenação da prestação de informação confiável e precisa a organizações não-governamentais e intergovernamentais sobre desastres que afetem os Estados partes; b) mobilização e coordenação da assistência a desastres por parte de organizações intergovernamentais e não governamentais aos Estados Partes afetados; c) mitigação ou eliminação, o máximo possível, das consequências imediatas dos desastres nos territórios dos Estados Partes; d) promover a criação e a manutenção de bases de resposta a desastres entre os membros participantes da agência. Enquanto a maioria das disposições refere-se ao aprimoramento de sistemas de alerta e de recuperação, o Acordo prevê que os Estados identifiquem, mantenham e deixem à imediata disposição do Coordenador da Agência recursos materiais e humanos necessários em casos de resposta a desastres (Artigo 13). O Acordo regula também o envio de missão de recuperação inicial em casos de solicitação de assistência, a divisão de custos da

---

<sup>208</sup> Caribbean Disaster Management Agency (CDEMA). Para mais informações, ver: <http://www.cdema.org/>. Último acesso em 03.07.2014.

assistência, os privilégios e imunidades das equipes dos Estados ofertantes, o trânsito de pessoal e a questão de reclamações e compensação.

Anteriormente a esse acordo, em 1983, considerando que a região é alvo recorrente de desastres, uma vez que é cercada pelo mar, foi assinada, em Cartagena das Índias, uma Convenção de Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente Marinho<sup>209</sup>, que entrou em vigor em 1986. Este instrumento internacional é vinculante para a região do caribe e para os países adjacentes do Oceano Atlântico. Segundo este acordo, as partes contratantes devem cooperar para adotar todas as medidas necessárias para responder a desastres causados por poluição de óleo, independentemente da causa do desastre e, reduzir ou eliminar tal poluição ou sua ameaça. Caso uma das partes tome conhecimento de uma área que tenha sido poluída ou esteja em risco eminente de ser poluída, ela deve notificar imediatamente os Estados que possam vir a ser afetados por tal poluição, e também as organizações internacionais competentes. Além disso, o Estado deve comunicar também quaisquer medidas que venha a adotar para minimizar ou reduzir os danos causados pela poluição ou para conter essa ameaça.

#### **2.3.4.: ÁFRICA**

Atualmente, não há nenhum tratado regional africano específico sobre a facilitação da resposta a desastres internacionais<sup>210</sup>. Por outro lado, a União Africana (UA) e várias organizações sub-regionais têm mandatos expressos nos seus instrumentos fundadores relacionados ao desenvolvimento de políticas sobre questões de desastres, e alguns adotaram ou revisaram políticas sobre o tema nos anos mais recentes. Embora algumas tenham estabelecido sistemas e mecanismos de cooperação voltados à resposta a desastres, a maioria dessas políticas estão centradas na prevenção e redução de risco de desastres, a serem abordadas no próximo capítulo. Além disso, várias organizações sub-regionais adotaram instrumentos vinculativos

---

<sup>209</sup> *Convención para la Conservación y Desarrollo del Medio Ambiente Marino de la Región del Gran Caribe (Convención de Cartagena)*. Disponível em: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/convenio-de-cartagena>. Último acesso em 01.07.2014.

<sup>210</sup> Em seu *Desk Study*, David Fisher cita a Declaração de Dar es Salaam sobre alimentação de lactentes e crianças pequenas em situações de emergência em África, aprovada em 1999, como exemplo de instrumento regional, embora não específico sobre desastres naturais. FISHER, David, *op.cit.*, p. 64.

sobre cooperação em situação emergenciais de saúde relacionadas à ocorrência de desastres.

#### **2.4.: TRATADOS BILATERAIS SOBRE RESPOSTA A DESASTRES:**

Uma das primeiras análises jurídicas acerca do atual estado do DIRD, no âmbito do Projeto da FICV, foi conduzida por Horst Fischer (2003)<sup>211</sup>. O estudo de Fischer apontou que a legislação existente sobre o tema era muito dispersa e carecia de consistência entre vários elementos que a compunham. Fischer identificou três períodos distintos de elaboração de acordos bilaterais sobre desastres:

**a) Anos de 1950:** estágio inicial da criação desses acordos, cujo conteúdo era limitado caso a caso, dependendo das necessidades e das circunstâncias específicas de cada situação de resposta a desastres. Exemplos desses tratados são aqueles estabelecidos entre os Estados Unidos e o Japão e entre o Reino Unido e a Índia sobre a entrega, exportação e importação de bens e serviços de assistência humanitária<sup>212</sup>. Destaca-se também o surgimento de tratados bilaterais entre países vizinhos acerca da assistência mútua de forma limitada, restrita a áreas e funções específicas. Nesse sentido, cita-se o acordo entre a França e a Espanha (1959) de assistência recíproca envolvendo a provisão de combate a incêndios e outros serviços emergenciais em casos de desastres na fronteira entre ambos os países<sup>213</sup>,

**b) Anos 1970 e 1980:** expansão do escopo dos tratados bilaterais de assistência mútua, dando origem a acordos mais abrangentes e genéricos sobre resposta a desastres. Exemplos desses acordos são os celebrados entre a França e a Alemanha (1977), França e Bélgica (1981) e Suíça e Alemanha (1984). Em 1987, o Conselho da Europa estabeleceu um Grupo de Cooperação Multilateral para a Prevenção, Proteção e Organização de Assistência em Reposta a Desastres Naturais e Tecnológicos<sup>214</sup>;

**c) A década de 1990:** período de proliferação dos tratados de assistência mútua, formando uma rede de cooperação na Europa Central. Em geral, esses tratados

---

<sup>211</sup>International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *International Disaster Response Law, A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law*, prepared by Professor Horst Fischer, Bochum University, Germany (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, January 2003) (Fischer Study).

<sup>212</sup> Acordo entre Estados Unidos e Japão sobre Inundações Emergenciais, 1959. Acordo entre Reino Unido e Irlanda do Norte e Índia para a Livre Entrada de Suprimentos. Apud, Fischer, Horst, Idem, p. 3

<sup>213</sup> Acordo de Assistência Mútua entre França e Espanha sobre Serviços Emergenciais, 1959. Idem, p. 3.

<sup>214</sup> Idem, p. 4.

contemplam princípios gerais de assistência, incluindo solicitação de ajuda, facilitação de entrada em territórios nacionais, cooperação técnica, compartilhamento de informações e preparação de atividades e treinamento.

À época do estudo realizado por Fischer, esses tratados de cooperação e de assistência mútua eram limitados à Europa Central. Atualmente, o número de acordos bilaterais que visam a regular a cooperação recíproca em casos de desastres naturais e tecnológicos é extremamente elevado e se estende por todos os continentes, com pouca incidência no continente africano<sup>215</sup>.

Apesar de a maioria desses acordos serem celebrados entre países vizinhos, com o objetivo de estabelecer sistemas efetivos de cooperação mútua em casos de desastres naturais, muitos acordos também são realizados entre países distantes. Nesses casos, esses tratados abordam mais cooperação para formação e capacitação técnica especializada para lidar com eventos de desastres. Além disso, há também um número crescente de acordos bilaterais entre Estados e organizações internacionais.

A partir de uma rápida inspeção sobre o conteúdo dos acordos bilaterais disponíveis da base de dados dos *Disaster Law Project* da Federação Internacional da Cruz Vermelha<sup>216</sup>, é possível propor uma classificação similar àquela apresentada para os tratados globais, de acordo com os seguintes critérios: a) tratados que regulam desastres naturais e tecnológicos em geral; b) tratados sobre tipos específicos de desastres, tais como: terremotos, controle de incêndio em florestas e etc.; c) acordos de cooperação: genéricos e específicos. Acordos genéricos de cooperação abordam diversas áreas, desde em análises e medidas de riscos de desastres, treinamento e capacitação, preparação, planejamento e em resposta de desastres. Já os acordos específicos podem ser relativos a uma etapa específica da gestão de desastres, ou a procedimentos e ao funcionamento da cooperação em situações emergenciais.

Os acordos que tratam do funcionamento da cooperação geralmente estabelecem uma estrutura institucional voltada para a troca de informações, solicitação e reciprocidade de assistência. Em todos os casos, a solicitação da assistência por parte do Estado afetado é essencial à implementação da operação. Ela

---

<sup>215</sup> Acessar base de dados do Projeto de Direito de Desastres da FICV. Disponível online em: <http://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/>

<sup>216</sup> FICV, Disaster Law Programme. Disponível em: [www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/publication/](http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/publication/). Último acesso em: 30.06.2014.

deve ser requerida por meios diplomáticos ou através de autoridades nacionais especificadas nos acordos. Poucos tratados são muito detalhados a ponto de informar contatos das autoridades responsáveis em caso de necessidade de ajuda. Geralmente, a operação é dirigida pelas autoridades do Estado afetado pelo desastre e, apesar de as equipes de assistência reconhecerem tal autoridade e coordenação na condução das operações, elas continuam hierarquicamente subordinadas aos seus superiores originários.

Um dos tópicos mais abordados nos acordos bilaterais acerca dos procedimentos e do funcionamento da cooperação diz respeito aos custos da assistência. O modelo mais utilizado é o da divisão de custos entre os países, mas também há casos em que ou o Estado beneficiário ou o Estado assistente deve arcar com o custo total<sup>217</sup>.

Vários tratados bilaterais também preveem normas sobre eventuais responsabilidades jurídicas, reclamações e pedidos de compensação decorrentes de uma missão de emergência. As regras referentes a este tema variam muito dependendo do acordo, mas há uma tendência de prever regras específicas para limitar as responsabilidades do Estado assistente e para regular o tema de uma maneira mais detalhada. Apenas em um número muito pequeno de tratados, os Estados assistentes são considerados plenamente responsáveis por qualquer ato ilegal cometido por um indivíduo de sua equipe de assistência. Frequentemente, os tratados estabelecem que: i. As partes renunciam reciprocamente o direito de processar uma a outra ou solicitar compensação no caso de morte decorrente da assistência; ii. Danos causados a terceiros, em decorrência da assistência, serão cobertos pela parte assistida, mesmo em caso de erro humano e técnico; iii. Danos causados a terceiros durante o transporte de equipamentos e materiais de assistência, serão cobertos pela parte em cujo território ocorreu o acidente, sendo a parte que presta a assistência responsável apenas em caso de negligência.

A livre circulação de equipes de assistência em regiões de fronteira também é um tema bastante abordado. Em vários tratados, incluindo quase todos os que lidam com a cooperação na prevenção e gestão de incêndios, há regras que regulam o circulação transfronteiriça de equipes de emergência. Na maioria dos casos, as partes

---

<sup>217</sup> Idem.

são obrigadas a empreender todas as medidas razoáveis para facilitar a entrada e saída das equipes do seu território, sem cobrança de taxas ou quaisquer impostos.

As autoridades de ambas as partes devem garantir a abertura imediata de suas respectivas fronteiras para fins de assistência, sempre que necessário. Ambas as partes devem buscar meios práticos de abrir pontos tranfronteíricos temporários de passagem para facilitar a assistência ao Estado beneficiário, também em zonas que não possuam uma fronteira aduaneira permanente. Em alguns casos, categorias especiais de equipes de emergência também são autorizadas a cruzar fronteiras sem a necessidade de vistos de trânsito ou de residência específicos. Em apenas alguns casos muito especiais, quando os Estados não possuem muita tradição em cooperação mútua, as regras preveem que, caso as equipes de emergência precisem atravessar fronteiras, elas devem observar as formalidades, em conformidade com acordos bilaterais e as respectivas leis atuais de ambas as partes.

No que diz respeito à livre circulação de bens e equipamentos destinados à assistência, geralmente os tratados preveem que as partes são obrigadas a tomar todas as medidas necessárias, de acordo com a legislação interna, a fim de facilitar a admissão de todos os suprimentos, veículos, máquinas especializadas, ou outros equipamentos a serem utilizados em operações de gestão de desastres, com a devida isenção de quaisquer impostos ou taxas de importação. Em um número limitado de tratados, no entanto, os regulamentos da importação e re-exportação de equipamento de emergência são muito mais rigorosos.

Por fim, muitos acordos bilaterais preveem cláusulas a fim de reforçar a cooperação em matéria de gestão de desastres entre as autoridades locais. Na Europa, o quadro jurídico para desenvolver a cooperação entre as autoridades locais é oferecido pela Convenção-Quadro Europeia de 1980 sobre a Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais, promovido pelo Conselho da Europa. Com base nesta Convenção um número significativo de acordos bilaterais foram assinados por cidades e regiões de fronteira em toda a Europa, mas especialmente ao longo da fronteira entre a Alemanha e dos países que compõem o Benelux. Muitas vezes, estes acordos têm se mostrado bastante eficazes, promovendo a troca de experiências em nível local, a sensibilização da população e, em caso de emergência, a prestação de assistência de forma eficiente.

## 2.5. LEGISLAÇÕES DOMÉSTICAS SOBRE RESPOSTA A DESASTRES

De acordo com o *Desk Study* da Federação Internacional da Cruz Vermelha (2012), embora registros de legislações nacionais acerca da resposta internacional a desastres sejam escassos em nível global, a pesquisa da FICV sobre o tema - "IDRL Survey" (2006)<sup>218</sup> - indica que apenas alguns estados possuem legislação ou políticas que abordam de forma abrangente questões-chave nesta área. Esse dado não é surpreendente na medida em que muitos Estados não possuem sequer legislação ou política referente à resposta doméstica a desastres.

A pesquisa revelou que, aproximadamente dois terços dos Estados entrevistados indicaram possuir legislação abrangente ou política de resposta a desastres em seus territórios. Contudo, menos da metade dos Estados informou que suas legislações ou políticas preveem procedimentos claros quanto à solicitação e à aceitação de assistência humanitária internacional e regulam a qualidade e a prestação de contas dessas operações. Por outro lado, mais da metade dos Estados indicou que suas leis contêm algumas disposições sobre a facilitação de entrada de agentes humanitários e de bens direcionados a aliviar o sofrimento humano pós-desastre. No que diz respeito às organizações humanitárias, a maioria das sociedades nacionais da Cruz Vermelha e das organizações não governamentais consultadas afirmou que as legislações específicas não abordam adequadamente questões jurídicas sobre a resposta internacional a desastres. Esses desafios e tendências também foram comprovados por outros estudos comissionados pela FICV.

Ao analisar os casos dos tsunamis no Sri Lanka e na Tailândia, respectivamente, Victoria Bannon, relata que no Sri Lanka: *"much of [the] disaster management mechanisms were still 'works in progress' yet to be adopted by the Parliament and did not have fully developed structures, systems or mandate to support their implementation"*<sup>219</sup> na facilitação e gestão da assistência e, na Tailândia, *"there are few*

---

<sup>218</sup> IFRC, *Desk Study*, op. cit. Appendix 3. Report of the IDRL Questionnaire of 2006. pp. 198-214.

<sup>219</sup> BANNON, Victoria, et al, *Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2006, pp. 44-45. Disponível online em: [www.ifrc.org/idrl](http://www.ifrc.org/idrl). Último acesso em 10.10.2014.



*specific laws in place to facilitate the access of international aid agencies and personnel.”*<sup>220</sup>

Por outro lado, também há experiências de boas práticas, como o estudo de Bannon revela sobre as Ilhas Fiji (2005) que aponta que *“the legal and regulatory system is responsive to the needs of international relief providers and attempts to create an environment in which international assistance can supplement and support national disaster response systems and structures,”* incluindo o reconhecimento formal do papel das ONGs, das organizações internacionais e da assistência governamental.<sup>221</sup>

No âmbito das Américas, a Guatemala ganhou o prêmio pela implementação da recomendação do Centro de Cordinación para la Prevención de los Desastres Naturales em la America Central (CEPREDENAC)<sup>222</sup> ao instalar Centros de Coordenação de Assistência Humanitária, formados por equipes integrados a fim de facilitar a admissão de agentes e materiais de assistência humanitária durante a resposta à tempestade tropical Stan<sup>223</sup>. Além dessas, muitas outras experiências de boas práticas estão disponíveis nos estudos de casos realizados pela FICV<sup>224</sup>.

## **2.6. CONCLUSÕES**

O panorama dos estudos e dos tratados internacionais apresentados até agora revela que há uma vasta legislação sobre o direito de resposta a desastres nos planos global, regional e bilateral. O mesmo não acontece, porém, no âmbito doméstico dos Estados, embora eles venham paulatinamente desenvolvendo medidas jurídicas e administrativas para lidar com esses eventos adversos cuja ocorrência é cada vez mais freqüente.

---

<sup>220</sup> BANNON, Victoria, et al, *Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Thailand*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2006, p. 25. Disponível online em: [www.ifrc.org/idrl](http://www.ifrc.org/idrl). Último acesso em 10.10.2014.

<sup>221</sup> BANNON, Victoria et al, *Fiji: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2005, p. 25, Disponível online em: [www.ifrc.org/idrl](http://www.ifrc.org/idrl). Último acesso em 10.10.2014.

<sup>222</sup> Centro de Cordinación para la Prevención de los Desastres Naturales em la America Central Disponível online em: <http://www.sica.int/cepredenac/>. Último acesso em: 10.11.2014.

<sup>223</sup> PICARD, Mary, *Legal Issues from the International Response to Tropical Storm Stan in Guatemala*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2007, pp. 19-20. Disponível em: [www.ifrc.org/idrl](http://www.ifrc.org/idrl). Último acesso em 10.10.2014.

<sup>192</sup> Disponível online em: [www.ifrc.org/idrl](http://www.ifrc.org/idrl).

O atual sistema do Direito Internacional de Resposta a Desastres ainda é bastante disperso e fragmentado, algumas vezes incoerente e pouco conhecido pelos representantes dos Estados assistentes e assistidos, bem como pelos agentes humanitários envolvidos em operações. Assim, essa legislação internacional acaba por não contribuir tanto quanto deveria para enfrentar muitos dos problemas jurídicos que surgem durante operações humanitárias pós-desastre. Problemas relativos ao acesso de atores internacionais, à qualidade da assistência prestada, à transparência dos recursos investidos, dentre outros, são comuns em grandes catástrofes em várias partes do mundo, e muito semelhantes aos tipos de problemas identificados por acadêmicos, por organizações e agentes humanitárias desde a década de 1980<sup>225</sup>.

No entanto, o aumento dos desastres nos últimos anos e o consequente aumento do tamanho e da diversidade da comunidade internacional de resposta a desastres é um fator novo que exacerba ainda mais esses antigos problemas, além de causar maiores constrangimentos aos atores domésticos, que na maioria das vezes, não são tratados como agentes protagonistas da resposta pós-desastre. Grande parte dos governos confrontados com desastres de alta magnitude se consideram despreparados e desprovidos de mecanismos jurídicos, políticos, administrativos e econômicos internos suficientes para enfrentar tais situações. Por outro lado, relatos de que a assistência humanitária internacional oferecida não é capaz de atender às necessidades das vítimas de desastres de forma correta e no tempo adequado também são recorrentes<sup>226</sup>.

Apesar de já possuir certa amplitude e alcance, o Direito Internacional de Resposta a Desastres ainda é pouco organizado, possui uma série de lacunas ao mesmo tempo que contêm superposições em relação a outras áreas. Com base nos tratados globais e regionais aqui analisados, identificamos algumas lacunas importantes, que se relacionam diretamente com os critérios de divisão adotados na apresentação desses instrumentos.

---

<sup>225</sup> Denis Deijkzul, *op. cit.*

<sup>226</sup> Em seu livro *Do No Harm, How Aid Can Support Peace Or War*, Mary B. ANDERSON, relata diversas situações como assistência humanitária oferecida pode auxiliar ou piorar processo de recuperação e reconstrução das comunidades pós-conflitos. ANDERSON, Mary B. *Do No Harm, How Aid Can Support Peace Or War*, April, 1999.

Assim, a primeira lacuna diz respeito baixo índice de ratificação dos tratados globais sobre desastres em geral, como a Convenção-Quadro de Defesa Civil e a Convenção de Tampere, o que compromete a aplicação desses instrumentos. No âmbito regional, o tratamento e o reconhecimento do Mecanismo de Proteção Europeu por parte de todos os Estados membros da União Europeia, e do Acordo da Associação do Sudeste Asiático para a Cooperação Regional (SAARC)<sup>227</sup>, por parte dos países asiáticos, são excepcionais. Em outros casos, como no da Convenção Interamericana, por exemplo, observa-se também um ínfimo número de ratificações (apenas por parte de três países). Já na região Africana, apesar da Convenção de Kampala, não há registro de tratados ou acordos de alcance efetivo sobre a temática.

A segunda lacuna refere-se ao escopo temático dos tratados. Apesar de os tratados globais sobre tipos de desastres específicos, como a Convenção de Assistência Nuclear e a Convenção de Acidentes Industriais terem um maior número de ratificações, como aponta a tabela, eles abordam desastres específicos e, portanto, têm sua aplicabilidade limitada a esses tipos. Outros tratados sobre temáticas específicas em situações de desastres, como a Convenção de Tampere, a Convenção de Assistência Alimentar e outros, aplicam-se apenas a uma área específica da assistência humanitária, sendo também limitado. Por outro lado, outros tratados relevantes no âmbito global como a Convenção sobre Poluição de Óleo, tratam apenas brevemente sobre temas de assistência humanitária, quando o fazem de forma explícita.

A terceira lacuna diz respeito aos tipos de atores internacionais abrangidos por essa legislação internacional. Muito poucos instrumentos fazem referência a atores humanitários não-estatais em situações de resposta a desastre, embora sejam eles que angariem a maior parte do financiamento governamental e de fundos privados para sua atuação. Conforme mencionado, a Convenção de Tampere, em âmbito global e a, ASEAN, em âmbito regional, são exceções, inclusive abordando o papel do setor privado nessas ocasiões. A quarta lacuna refere-se à diferença entre instrumentos vinculativos e não vinculativos de *soft law*. Como pudemos observar, instrumentos

---

<sup>227</sup> South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC). Disponível online em: [www.saarc-sec.org](http://www.saarc-sec.org). Último acesso em: 10.11.2014.

normativos de *soft law* tais como declarações, resoluções, diretrizes e códigos de conduta, vêm recebendo maior aceitação do que tratados.

Áreas de superposição potencial de regras e normas dizem respeito à duplicidade de mecanismos de coordenação e compartilhamento de informações, bem como regras operacionais inconsistentes. A fim de lidar e propor soluções a diversos tipos de barreiras e entraves jurídicos e burocráticos relacionados à prestação e à aceitação de assistência humanitária internacional - desde questões referentes a imunidades e privilégios a serem concedidos a agentes humanitários, taxação sobre bens e serviços oferecidos, segurança pessoal e das equipes, qualidade dos materiais e bens distribuídos até a transparência nos recursos utilizados – há uma proposta para o desenvolvimento de um tratado global abrangente sobre o DIRD. Contudo, diante da diversidade de problemas que o tema abrange e das inúmeras dificuldades do processo de elaboração de um tratado global, essa proposta parece ter apoio minoritário por parte da comunidade internacional, como revelou Fisher<sup>228</sup>.

Por outro lado, observa-se uma crescente tendência por parte dos Estados de desenvolver cooperação nos níveis regional e bilateral. Além disso, é necessário que todas as questões que envolvam a prestação e o recebimento de assistência humanitária internacional sejam respaldadas por legislações domésticas, a fim de garantir a implementação de acordos internacionais nos planos internos dos Estados. Por isso, faz todo o sentido estimular a elaboração de medidas jurídicas e administrativas sobre a temática no âmbito domésticos dos países.

Nessa direção, as Diretrizes de DIRD da FICV visam a auxiliar os governos na elaboração de estruturas jurídicas e institucionais relacionadas à assistência humanitária internacional, cuja prestação ou recebimento venham a ser necessários. Elas buscam conciliar a necessidade de acesso rápido de assistência, aos controles adequados para garantir a sua qualidade, complementaridade e coordenação. As Diretrizes de DIRD estabelecem padrões mínimos legais que os Estados e as organizações humanitárias devem adotar a fim de assistência humanitária seja regulada e prestada de forma eficaz, sem que haja colisão com quaisquer direitos ou disposições legais em vigor. Ao mesmo tempo, as diretrizes visam a comprometer os

---

<sup>228</sup> FISHER, David (2012), *op. cit.*

Estados a garantir que proteção e a defesa dos direitos humanos durante as operações.

A criação de mecanismos jurídicos e institucionais de gestão de risco e desastres no âmbito dos Estados é cada vez mais necessária e urgente para lidar com a ameaça e riscos de eventos adversos e catastróficos. Assim, o papel do Direito Desastres nesse contexto é não somente o de mitigar os efeitos danosos e perversos dos desastres, mas acima de tudo, auxiliar no objetivo maior da assistência humanitária, salvando vidas e protegendo os direitos humanos em situações emergenciais.

### CAPÍTULO 3: O DIREITO DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE RISCO DE DESASTRES: NOS PLANOS GLOBAL E REGIONAL

Em meados dos anos 1990, a comunidade internacional passou a investir na perspectiva de prevenção a desastres, paralelamente aos esforços já empreendidos em relação a resposta a esses eventos. Atividades de prevenção, mitigação e preparação podem ser encontradas em diferentes fases do ciclo de gestão de desastres, não só no planejamento inicial, mas também e, cada vez mais nas etapas de recuperação pós desastre.

Desde a Declaração das Nações Unidas do período de 1990 - 1999 como a Década Internacional de Redução de Desastres Naturais, observa-se que a comunidade internacional passou a enfatizar a prevenção e a redução de risco de desastres, culminando na adoção da Estratégia de Yokohama por um Mundo Mais Seguro, durante Conferência Mundial sobre Redução de Desastres Naturais em 1994<sup>229</sup>. Dentre outros documentos internacionais elaborados durante a década, destacam-se também a “Estratégia Internacional de Redução de Desastre. Um Mundo mais Seguro no Século XXI. Redução de Desastre e de Risco. (2001-...) <sup>230</sup>” e o “Mandato de Genebra sobre Redução de Desastres<sup>231</sup>”. Mais tarde, foi adotado “Marco de Ação Hyogo 2005-2015: Construindo resiliência das Nações e Comunidades a Desastres<sup>232</sup>”. No âmbito regional, há uma proliferação de iniciativas no âmbito normativo, com destaque para a região da Ásia e das Américas e também da Europa.

Embora a prevenção esteja focada em evitar os eventuais impactos negativos de um perigo ou risco iminente, casos de mitigação de efeitos de desastres consistem em medidas estruturais e não-estruturais específicas com a preocupação de limitar impactos e efeitos adversos. Preparação refere-se às medidas postas em prática com antecedência para garantir uma resposta eficaz, incluindo a emissão de alertas prévios

---

<sup>229</sup> United Nations. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action. (tradução livre).

<sup>230</sup> United Nations. International Strategy for Disaster Reduction. A Safer World in the 21st Century: Disaster and Risk Reduction.

<sup>231</sup> United Nations. Geneva Mandate on Disaster Reduction. Disponível online em: <http://www.unisdr.org/2011/docs/genevamandate/Geneva-mandate-EN.pdf>. Último acesso em: 11.12.2013.

<sup>232</sup> United Nations. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters”. Disponível em: [http://www.unisdr.org/files/1037\\_hyogoframeworkforactionenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf). Último acesso em 11.12.13.

e a evacuação temporária de pessoas e de seus bens móveis. Além disso, esforços de prevenção e de preparação (antes da ocorrência de novas catástrofes potenciais) são cada vez mais vistos como aspectos-chave da recuperação pós-resposta e a fase de reabilitação.

Embora a mudança de paradigma na área – da resposta a desastres à prevenção e à redução de risco de desastres –, seja amplamente reconhecida entre Estados e entre as agências humanitárias, como aponta Fisher, *“it does not seem likely that States would be keen to adopt a global treaty with extensive provisions on disaster risk reduction, in light of the latter’s primarily internal nature and the fact that existing “soft law” arrangements seem to be making an important impact”*<sup>233</sup>.

De fato, o crescente desenvolvimento do Direito de Prevenção de Desastres vem se desenvolvendo muito mais por meio de instrumentos normativos de *soft law* tais como declarações, resoluções, marcos de ação, acordos de cooperação técnica dentre outro do que por meio de tratados e convenções. Analisaremos alguns instrumentos normativos sobre o tema nos planos global, regional, bilateral e doméstico ao longo deste capítulo.

### **3.1.: INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE SOFT LAW APLICÁVEIS À PREVENÇÃO A DESASTRES NO PLANO GLOBAL:**

- **Estratégia de Yokohama por um Mundo Mais Seguro: Diretrizes de Prevenção de, Preparação e Mitigação de Desastres Naturais e Planos de Ação (1994-2005):**<sup>234</sup>

A “Estratégia de Yokohama por um Mundo mais Seguro” considerou a prevenção, a mitigação, a preparação e a assistência como os quatro elementos que contribuem à implementação de políticas de desenvolvimento sustentável e também se beneficiam dela. Por isso, Estados deveriam incorporar esses elementos em seus planos de desenvolvimento e assegurar a atualização constante das metas, nos níveis local, nacional, regional e internacional. Ações de resposta a desastre por si só não são suficientes, uma vez que são medidas temporárias e têm um custo muito alto.

---

<sup>233</sup> FISHER, David (2007), *op. cit.*, p. 115.

<sup>234</sup> United Nations. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action. (tradução livre), p. 4.

Desenvolver e fortalecer mecanismos nacionais, tais como legislações específicas sobre desastres naturais, prevenção, mitigação e preparação, incluindo a mobilização de organizações não-governamentais e a participação das comunidades locais foi um dos grandes objetivos da Estratégia de Yokohama<sup>235</sup>.

Uma das grandes inovações da Estratégia de Yokohama foi o estabelecimento de princípios sobre a prevenção, mitigação, preparação a desastres naturais e outros tipos de catástrofes. Dentre eles, destacaram-se os seguintes:

<b>PRINCÍPIOS</b>
1. A avaliação de risco é um requisito prévio essencial para a adoção de políticas e medidas adequadas e exitosas de redução de desastres.
2. A prevenção e a preparação para enfrentar um desastre são fundamentais para reduzir a necessidade de assistência pós-desastre.
3. A prevenção a preparação para enfrentar desastres devem integrar políticas de desenvolvimento e planejamento em todos os níveis de governo.
4. Medidas preventivas são mais efetivas quando envolvem a participação da comunidade local;
5. A vulnerabilidade pode ser reduzida por meio da aplicação de medidas específicas para os grupos de risco, envolvendo processos de treinamento e aprendizagem para toda a comunidade;
6. A comunidade internacional aceita a necessidade de compartilhar a tecnologia necessária para prevenir, reduzir e mitigar a ocorrência de desastres, por meio de cooperação técnica e gratuita;
7. A proteção ambiental como um componente do desenvolvimento sustentável consistente com o alívio da pobreza faz-se imperativo para a prevenção e mitigação de desastres naturais;
8. Cada país tem a responsabilidade primária de proteger seu povo, sua infraestrutura e todos os seus bens nacionais do impacto de desastres naturais. A comunidade internacional deve demonstrar forte determinação política para mobilizar recursos financeiros, científicos e tecnológicos e utilizá-los de forma eficiente na área de redução de desastres naturais, especialmente em relação aos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento.

É criticável, todavia, que os princípios não tenham feito menção alguma ao DIRD ou ao Direito de Desastres e tampouco abordado ou incluído possíveis obrigações dos Estados quanto à necessidade de criação de legislações nacionais sobre a matéria, embora esta permaneça como uma das maiores reivindicações de afirmação do Direito de Desastres no âmbito doméstico. Além disso, estudo recente da FICV revela que quanto mais desenvolvida for a legislação interna sobre prevenção e redução de risco de desastres, mais eficazes tendem a ser as políticas sobre o tema no

---

<sup>235</sup> United Nations. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action. (tradução livre), p. 4.



local<sup>236</sup>. Isto porque a criação de quadros legais e políticas necessárias é um aspecto fundamental de prevenção, redução de risco e mitigação de desastres.

O Plano de Ação da Estratégia de Yokohama propôs ações em todos os níveis: local, nacional, regional e internacional. No que concerne às atividades a serem implementadas em nível nacional, o Plano (e não os princípios) mencionava a criação de legislações nacionais por parte dos Estados como expressão de comprometimento político a fim de reduzir a vulnerabilidade em relação à ocorrência de desastres.

A revisão acerca dos avanços da implementação da Estratégia de Yokohama (2005) identificou justamente a necessidade de impulsionar iniciativas legislativas sobre prevenção e redução de de risco de desastres no âmbito interno dos Estados, sendo necessário investir primordialmente no fortalecimento das capacidades nacionais voltadas à gestão de risco de desastres. Essa será precisamente uma das prioridades da Declaração de Hyogo (2005) que será abordada a seguir neste capítulo.

- **Estratégia Internacional para Redução de Desastres (2000 -....)**<sup>237</sup>

Com base na experiência da Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais (1990-1999), a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (2000 - ....)<sup>238</sup> incorpora os princípios articulados em documentos aprovados durante aquela década, incluindo, em particular, a Estratégia de Yokohama e de seu Plano de Ação, além do texto intitulado "*Um mundo mais seguro no século 21: desastres e redução de riscos*"<sup>239</sup>. Ambos foram aprovados no Fórum sobre a Década Internacional realizada em Genebra, de 5 a 9 julho de 1999, ocasião na qual também foi adotado o Mandato de Genebra sobre a Redução de Desastres<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup> International Federation of the Red Cross. Better laws, safer communities? Emerging themes on how legislation can support disaster risk reduction, Geneva: May 2013, pp. 0-20, p. 9.

<sup>237</sup> United Nations General Assembly Resolution International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements 54/ 219 of 20 December 1999. International Strategy for Disaster Reduction 54/219 of 22 December 1999, 56/195 of 21 December 2001, 57/256 of 22 December 2002, 59/231 of 22 December 2003, 59/231 of 22 December 2004, 60/195 of 22 December 2005, 61/198 of 20 December 2006, 62/192 of 21 December 2007, 63/216 of 22 December 2008, 64/200 of 21 December 2009, 65/157 of 20 December 2010, 66/199 of 22 December 2011, 67/209 of 21 December 2012, 68/211 of 22 December 2013.

<sup>238</sup> United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Disponível online em: <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>

<sup>239</sup> Idem.

<sup>240</sup> United Nations Secretary-General Report A/54/132E/1999/80. Geneva Mandate on Disaster Reduction. <http://www.unisdr.org/2011/docs/genevamandate/Geneva-mandate-EN.pdf>

Em termos gerais, a EIRD visa a capacitar as comunidades para que elas se tornem resilientes aos efeitos de catástrofes naturais, tecnológicas e ambientais, reduzindo os riscos que eles representam em relação às vulnerabilidades sociais e econômicas das sociedades modernas. Além disso, a Estratégia visa também a mudar o enfoque da proteção contra desastres para a gestão de riscos por meio da integração de prevenção de riscos ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, a Estratégia Internacional pretende alcançar as seguintes metas: i. Aumentar a consciência pública sobre os riscos que os desastres naturais, tecnológicos e ambientais representam para as sociedades modernas; ii. Obter o compromisso dos poderes públicos para reduzir os riscos de desastres às pessoas, ao modo de vida, à infra-estrutura social e econômica, e aos recursos ambientais; iii. Fomentar a participação social em todos os níveis de implementação para criar comunidades resistentes a desastres através de uma maior parceria e redes de redução de risco expandidas em todos os níveis; iv. Reduzir os prejuízos econômicos e sociais causados por desastres, medidos pelo Produto Interno Bruto, por exemplo.

Dentre os objetivos específicos da Estratégia destacam-se os seguintes: i. Desenvolver uma interface mais pró-ativa entre a gestão dos recursos naturais e práticas de redução de risco; ii. Formar uma comunidade global dedicada a transformar a prevenção de riscos de desastres em um valor público; iii. Vincular questões de prevenção de riscos à competitividade econômica a fim de expandir oportunidades de parcerias econômicas; iv. Realizar avaliações abrangentes de risco e integrá-las a planos de desenvolvimento mais abrangentes; v. Desenvolver e aplicar estratégias de prevenção, redução de riscos e medidas de mitigação de desastres em todos os níveis de atividades; vi. Identificar e envolver autoridades, profissionais de diversos campos de atuação, e líderes da comunidade para desenvolver parcerias; vii. Estabelecer capacidades de monitoramento de risco e sistemas de alerta precoce como processos integrados, com particular atenção aos riscos emergentes relacionados às mudanças climáticas; viii. Desenvolver programas educacionais e de informação pública sobre perigos e efeitos, as práticas de gestão de riscos e atividades de prevenção de desastres, para todas as idades; ix. Estabelecer normas e metodologias padronizadas internacionalmente voltadas à análise dos impactos sócio-

econômicos das catástrofes nas sociedades; ix. Buscar mecanismos de financiamento inovadores dedicados às atividades de prevenção e redução de risco de desastres<sup>241</sup>.

A fim de implementar a EIRD, os Estados devem: i. Realizar uma avaliação nacional acerca das funções existentes e necessárias à elaboração de uma estratégia nacional integrada e de longo prazo de prevenção de riscos desastres; ii. Conduzir análises de risco, considerando especificamente dados demográficos, crescimento urbano, e a interação entre fatores naturais, tecnológicos e ambientais que compõem os riscos de desastres; iii. Criar ou reforçar abordagens regionais, nacionais e internacionais, e arranjos organizacionais colaborativos que podem aumentar as capacidades e as atividades de prevenção e de redução de risco de desastres; iv: Estabelecer mecanismos de coordenação voltados para uma maior coerência e uma melhor eficácia de estratégias de prevenção de desastres em todos os níveis de responsabilidade; v. Promover e incentivar a transferência de know-how através de parcerias entre os países, especialmente em relação à transferência e troca de experiências entre os países mais expostos a riscos; vi. Estabelecer intercâmbios nacionais, regionais e globais de informação, instalações ou sites dedicados prevenção de risco de desastres; vi. Vincular esforços de prevenção de desastre mais estreitamente ao processo de implementação da Agenda 21, a fim de criar uma melhor sinergia com as questões ambientais e de desenvolvimento sustentável; vii: Enfatizar estratégias de redução de risco de desastres em grandes centros urbanos e populacionais; viii. Realizar revisões periódicas dos resultados obtidos em relação às medidas adotadas para a redução de risco de desastres; ix. Estudar a viabilidade de modalidades alternativas de financiamento e de alocação de recursos que pudessem garantir o compromisso contínuo de estratégias de prevenção e de redução de risco de desastres<sup>242</sup>.

Em relação à implementação dessa Estratégia, os governos têm a responsabilidade primária de proteger os cidadãos contra riscos de desastres. No entanto, as comunidades locais mais vulneráveis desempenham um papel fundamental como propulsores de ações de prevenção de risco de desastres. Eles devem trabalhar através de parcerias, e, juntos, devem receber incentivos e apoio

---

<sup>241</sup> Ibidem.

<sup>242</sup> Ibidem.

necessários à criação de resiliência às catástrofes. A colaboração regional e internacional é essencial, especialmente no que diz respeito à troca de experiências e informações, às aplicações científicas e técnicas, defesa contínua e coordenação de estratégias para auxiliar no desenvolvimento das capacidades nacionais. O sistema das Nações Unidas tem um papel de liderança especial na redução do risco de desastres no mundo devido ao caráter universal, inter-disciplinar e multi-setorial de seu escopo, atuando como um fórum de diálogo global. Cabe às agências e aos órgãos especializados da ONU assegurar a coerência entre a assistência humanitária, a prevenção de desastres e a promoção do desenvolvimento, promovendo a colaboração entre os países.

- **Declaração e Marco de Ação de Hyogo (2005- 2015):**

A fim de implementar a EIRD, foram adotados na Conferência Mundial sobre Redução de Desastres (Kobe, Japão, 2005), a Declaração e o Marco de Ação de Hyogo: Construindo a Resiliência das Nações e Comunidades a Desastres, assinados pelos 168 Estados participantes da Conferência à época. A comunidade internacional reconheceu que *“a culture of disaster prevention and resilience, and associated pre-disaster strategies, which are sound investments, must be fostered at all levels, ranging from the individual to international levels”*<sup>243</sup>.

O UNISDR também é o ponto focal do sistema ONU, responsável pela coordenação da implementação, no âmbito internacional, do “Quadro de Hyogo para Ação 2005-2015: Construindo resiliência das Nações e Comunidades a Desastres”<sup>244</sup>, que estabelece uma série de prioridades para ação global a fim de reduzir o risco de desastres no mundo. O UNISDR coordena esforços internacionais, dá diretrizes, monitora e também elabora relatórios periódicos acerca desse Quadro-Ação.

Dentre as prioridades do Quadro de Hyogo, destaca-se a primeira:

*“adopt or modify where necessary, **legislation to support disaster risk reduction**, including regulations and mechanisms that encourage compliance and that promote incentives for undertaking risk reduction and mitigation activities”.*

---

<sup>243</sup> United Nations. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters”. (grifo nosso) Disponível em:

[www.unisdr.org/files/1037\\_hyogoframeworkforactionenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf). Último acesso em 11.12.14.

<sup>244</sup> Idem.

Na mesma direção, esforços de coordenação e assistência internacionais devem ser empreendidos no sentido de auxiliar países em desenvolvimento no fortalecimento de suas capacidades nacionais e na complementação de seus esforços nacionais.

A partir de então, diversos países passaram a considerar a necessidade de adotar novas leis, políticas e arranjos institucionais a fim de promover a redução do risco de desastres. Durante a Segunda Plataforma Global de Redução de Risco de Desastres, realizada em 2009, participantes concluíram que “*a necessidade de criação de instituições e legislações específicas para fomentar ações de redução de risco de desastres é uma preocupação constante*”. Na ocasião, vários países também ressaltaram a importância de incentivar a cooperação internacional no âmbito de assistência técnica a fim de auxiliar o aprimoramento de capacidades locais e nacionais.

O UNISDR organiza ainda Plataformas Globais bianuais sobre prevenção e redução de risco de desastres com líderes e representantes de governos nacionais a fim de promover debates e avanços em relação às políticas na área, apoia o estabelecimento dessas plataformas temáticas nos planos regional e doméstico e realiza campanhas de sensibilização global sobre os benefícios de criação de políticas e estratégias voltadas para a redução de risco de desastres, e para o fortalecimento de comunidade a fim de reduzir a vulnerabilidade delas face à ocorrência de desastres.

Considerando a intensificação e maior frequência de desastres mundo afora, o grande desafio é lidar com a ocorrência desses eventos, e reverter o crescimento dos danos causados por meio da construção de comunidades mais resilientes, mais ativas e alerta às suas necessidades. Em 2011, o UNISDR lançou o *Strategic Framework 2025: Work Programme 2012-2015* que contempla quatro objetivos estratégicos para orientar o trabalho da organização até 2015: : (i) liderar e coordenar o apoio à implementação e coordenação da Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastres e o Marco de Ação Hyogo (HFA) e uma maior coerência com a adaptação às mudanças climáticas e os Objetivos do Milênio (ODM); (ii) produzir e divulgar evidências e provas efetivas para fortalecer a tomada de decisões em níveis locais, nacionais e regionais de apoio à redução do risco de desastres, a adaptação às mudanças climáticas e a realização dos ODMs; (iii) promover e divulgar o aumento dos

investimentos públicos e privados na redução do risco de desastres e na adaptação às mudanças climáticas através da advocacia e sensibilização; e (iv) entregar e comunicar resultados de forma mais eficaz, a fim de cumprir o seu mandato<sup>245</sup>. Segundo o documento, a implementação do Marco de Ação de Hyogo está acelerando um grande número de países a adotarem medidas de redução de riscos de desastres:

“However, there is still a gap between political commitment and actions on the ground which translate that commitment into meaningful impact for vulnerable communities exposed to disaster risk.”<sup>246</sup>

O mais recente *UNISDR Annual Report 2013* relata que a contínua implementação do Marco de Ação de Hyogo tem tido resultados surpreendentes:

“Policies, plans, laws and budgets in cities and countries around the world now recognize disaster risk reduction as a priority for safeguarding the lives, livelihoods and assets of citizens, and for securing social and economic development. Enhanced awareness and capacities in early warning, disaster preparedness and response, have helped save lives”.<sup>247</sup>

Apesar dos avanços, ainda resta muito a ser feito, especialmente no diz respeito à criação e implementação de legislações domésticas específicas e correlatas sobre RRD. Analisaremos essas lacunas no tópico sobre normas domésticas a seguir.

- **Relatoria sobre a Proteção de Pessoas em Casos de Desastres Naturais da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (2006-...)**

Desde o início dos trabalhos da Relatoria sobre a Proteção de Pessoas em casos de Desastres Naturais da CDI, o relator Valencia-Ospina demonstrou preocupação com a necessidade de incorporar a dimensão da prevenção e da redução de risco de desastres ao seu trabalho, por considerá-la parte indissociável da proteção de pessoas em casos de desastres.

Além de evocar o princípio da prevenção em seu relatório preliminar, apresentado na 60ª Sessão da CDI em 2008, o Relator trabalhou com aspectos sobre prevenção em contextos de proteção a pessoas em caso de desastres, incluindo

---

<sup>245</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), *Strategic Framework 2025: Work Programme 2012-2015*, October, 2011, pp.5-12. Disponível online em: <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/23291>. Último acesso em: 10.10.2014.

<sup>246</sup> Idem, p. 13.

<sup>247</sup> UNISDR, *Annual Report.2013. Final Report on 2012-2013. Biennium Work Programme. 2013*, p.43. Disponível online em: <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/37302>. Último acesso em: 10.10.2014.

redução de risco e prevenção a desastre como um princípio de direito internacional e cooperação internacional em prevenção em seu 6º Relatório apresentado à CDI em sua 65ª Sessão de trabalho<sup>248</sup>. O relatório continha também um panorama sobre a necessidade de estimular a adoção de políticas e legislações nacionais sobre o tema<sup>249</sup>. Nesse relatório foram feitas propostas sobre sobre Artigo 5 *ter* (Cooperação para redução de risco de desastres) e sobre o Artigo 16 (Dever de reduzir risco de desastres)<sup>250</sup>. Ambos os projetos de artigo foram devidamente aceitos pela CDI, tal como propostos, saber:<sup>251</sup>

**Tabela de artigos sobre Proteção – Relatoria CDI**

ARTIGOS	TÍTULOS	CONTEÚDO
<b>ARTIGO 5</b>	Cooperação para redução de riscos de desastres	A cooperação deve ser estendida às medidas de redução de risco de desastres.
<b>ARTIGO 16</b>	Dever de reduzir os riscos de desastres	1. Cada Estado deve reduzir os riscos de desastres por meio da adoção de medidas apropriadas e necessárias, incluindo a adoção de legislação e regulação para prevenir, mitigar e preparar para desastres. 2. Medidas de redução de risco de desastres incluem a realização de análises de risco, a coleta e a disseminação de informações sobre riscos e prejuízos e a instalação e operação de sistemas de alerta precoce.

Tabela elaborada pela autora.

### 3.2. CONVENÇÕES APLICÁVEIS À PREVENÇÃO DE DESASTRES NO PLANO GLOBAL

- **Convenção –Quadro de Assistência de Defesa Civil e Convenção de Tampere**

A Convenção-Quadro sobre a Assistência de Defesa Civil (2000) trata de maneira mais direta e próxima a prevenção, redução de riscos e mitigação de

<sup>248</sup> United Nations General Assembly. International Law Commission. A/CN.4/662. Sixth report on the protection of persons in the event of disasters. Sixty-fifth session. Geneva, 6 May-7 June and 8 July-9 August 2013, pp. 0-58, pp. 05-40.

<sup>249</sup> Idem, pp. 41-58.

<sup>250</sup> Idem, p. 59.

<sup>251</sup> United Nations General Assembly International Law Commission. Document: A/CN.4/L.815. Protection of persons in the event of disasters Texts and titles of draft articles 5 *ter* and 16, provisionally adopted by the Drafting Committee on 17 July 2013.

desastres ao definir “assistência” como “qualquer ação realizada pela Defesa Civil Serviço de um Estado para o benefício de outro Estado, com o objetivo de prevenir, ou atenuar as consequências de desastres”. Não obstante a disposição geral de que os Estados Partes “comprometem-se a explorar todas as possibilidades de cooperação “entre elas, nas áreas de prevenção, previsão e preparação, a maioria das suas disposições materiais dizem respeito à assistência “em caso de desastre ou ameaça de desastre”.<sup>252</sup>

A Convenção de Tampere que trata sobre telecomunicação voltada à assistência humanitária, prevê a cooperação entre os Estados, entidades não governamentais e organizações intergovernamentais, a fim de facilitar o uso das telecomunicações visando, nomeadamente, “a mitigação de desastres”, definida como “medidas destinadas a evitar, prever, preparar, responder, controlar e/ou reduzir o impacto de desastres”.<sup>253</sup>

- **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima Climática (1994)**

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (1992)<sup>254</sup> foi assinada durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como a “Cúpula da Terra” ou “Rio 92”, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Dentre os compromissos a serem adotados pelos Estados Membros a fim de conter o avanço do aquecimento global, a Convenção prevê “implementar programas nacionais e/ou regionais com medidas para mitigar a mudança do clima e se adaptar a ela”.<sup>255</sup> Especificamente, a Convenção também prevê “auxiliar os países em desenvolvimento, particularmente os mais vulneráveis à

---

<sup>252</sup> Framework Convention on Civil Defense Assistance (2000). Artigos 1 e 3. Disponível online em: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I319EN.pdf>. Último acesso em: 10 de julho de 2014.

<sup>253</sup> Convenção de Tampere sobre o Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Minimização de Desastres e para Operações de Socorro (1998). Artigo 2.

<sup>254</sup> Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (1992). Disponível online em: [www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas](http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas). Atualmente, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima foi assinada por 165 Estados Membros e ratificada por 196, tendo entrado em vigor em março de 1994. Disponível online em:

<https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&lang=en>. Último acesso em: 15.11.2014.

<sup>255</sup> Idem.



*mudança do clima, a implementar ações de adaptação e se preparar para a mudança do clima, reduzindo os seus impactos”.*<sup>256</sup>

Em 1997, foi adotado o Protocolo de Quioto, com o objetivo de estabelecer metas e medidas de implementação da Convenção-Quadro da ONU sobre a Mudança do Clima, resultando no compromisso de redução das emissões, para o período entre 2008 e 2012, em pelo menos 5,2% em relação aos níveis dos anos 1990. Além de configurar um maior comprometimento dos países desenvolvidos, ao consagrar o princípio das *“responsabilidades comuns, mas diferenciadas”*, o Protocolo também previu mecanismos de flexibilização para auxiliar os países desenvolvidos ou partes do Anexo I, tais como: comércio de emissões, implementação conjunta e mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) (este aplicável também aos países Não Anexo I) recompensas para desmatamento evitado e, especialmente sanções no caso de descumprimento e compromissos voluntários de redução por parte dos países fora de seu Anexo 1.

Na medida em que visam a conter o avanço do aquecimento global e, conseqüentemente, os efeitos das mudanças climáticas, tanto a Convenção quanto o Protocolo são instrumentos muito importante para a redução de riscos e desastres no mundo.

- **Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (1994)**

Juntamente com a Convenção-Quadro das ONU para a Mudança do Clima, a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas<sup>257</sup> (UNCCD, em inglês) é resultado do processo de negociações da Rio 92. Com base na Agenda 21 Global<sup>258</sup>, a Convenção visa a combater a desertificação e os

---

<sup>256</sup> Ibidem.

<sup>257</sup> Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África (1994). Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2741.htm).

<sup>258</sup> Agenda 21 Global foi assinada por 179 países participantes da Rio 92 e consiste em um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, a fim de promover “um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável””. A Agenda 21 é um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Para mais informações,

efeitos da seca a partir por meio da realização do desenvolvimento sustentável das áreas afetadas (Art 2º). Com base nos princípios estabelecidos (Art. 3º), os Estados membros devem elaborar e implementar programas de ação nacional de combate à desertificação, com participação popular, bem como com a realização de parcerias, cooperações e coordenações com entidades não governamentais.

Além da obrigação geral de adoção de uma estratégia integrada voltada à erradicação da pobreza, ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca (Art. 4º), a Convenção estabelece duas prioridades: combater a desertificação e promover a conscientização e a participação da população (particularmente mulheres e jovens) e das organizações da sociedade civil nos esforços do combate à desertificação. (Art.5º). A UNCCD define ainda os dois propósitos do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (Art. 10º): a identificação dos fatores que contribuem para a desertificação e a elaboração de medidas práticas para seu combate. A UNCCD também recomenda a criação de sistemas de alerta prévio e de preparação da sociedade por meio da adoção de planos de contingência voltados ao combate a secas e ao fortalecimento de sistemas de segurança alimentar.

- **Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20, 2012)**

Com o fim de renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável por meio da avaliação dos avanços e dificuldades na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o tema do desenvolvimento sustentável e assuntos afins, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (2012), estabelecida pela Resolução 64/236<sup>259</sup>, ficou conhecida como Rio+20 por ter marcado os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

A Rio+20 abrangeu debates sobre dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura

---

acesse: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Último acesso em: 15.11.2014.

<sup>259</sup> ONU, Assembléia Geral. Disponível em <http://www.rio20.gov.br/documentos/resolucao-da-assembly-geral-das-nacoes-unidas-no64-236>. Último acesso em 12.11.2014.

institucional para o desenvolvimento sustentável. Sob o título “O Futuro que Queremos”, a Declaração Final da Rio+20 reafirma que:

“A mudança climática é um dos maiores desafios do nosso tempo e urgente. Estamos profundamente preocupados com o fato de que todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, são vulneráveis aos impactos adversos das alterações climáticas, e já estão experimentando os impactos consequentes, incluindo as secas persistentes e eventos climáticos extremos (...), ameaçando ainda mais a segurança alimentar e comprometendo os esforços para erradicar a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido enfatizamos que a adaptação à mudança climática representa uma prioridade global imediata”.<sup>260</sup>

O documento contempla um item sobre a redução de riscos de desastres no âmbito do quadro de ação e acompanhamento de temas, no qual reafirma o compromisso com o Marco de Ação de Hyogo (2005-2015) e conclama os Estados, as organizações internacionais e regionais, as instituições financeiras internacionais e a sociedade civil a acelerar a implementação do Marco e realizar seus objetivos. O documento reconhece ainda importância dos sistemas de previsão e de alerta como mecanismos de redução efetiva do risco de desastres a fim de minimizar os impactos danos econômicos e sociais, incluindo a perda de vidas humanas e encoraja os Estados a integrarem tais sistemas em suas estratégias e planos nacionais de redução de risco de desastres.<sup>261</sup>

### **3.3.: ACORDOS E INSTRUMENTOS NORMATIVOS SOBRE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE RISCO DE DESASTRES NOS PLANOS REGIONAIS**

A Declaração e o Marco de Ação de Hyogo (2005-2015) impulsionaram organizações regionais *"to support the development of regional mechanisms and capacities for early warning to disasters, including tsunami (...)."*<sup>262</sup> A partir de então, acordos regionais se tornaram populares em quase todos os continentes, exceto na África. O nível de cooperação e da arquitetura institucional prevista nestes tratados regionais variam significativamente, no entanto. Isso sugere que devemos descrever

---

<sup>260</sup> Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) p. 39. Disponível em: [www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/](http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/). Último acesso em 10.11.2015.

<sup>261</sup> Idem. pp. 38-39.

<sup>262</sup> United Nations. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters”. Op. cit.

brevemente os tratados e mecanismos regionais e sub-regionais e, especialmente nas áreas onde não existem tratados formais, apresentar as iniciativas políticas atuais que podem ser um prelúdio para a codificação de futuros tratados.

### **3.3.1: AMÉRICAS**

#### **a) América Central e Caribe:**

Por ser uma área que frequentemente sofre grandes catástrofes naturais, o Caribe foi uma das primeiras regiões a desenvolver mecanismos regionais e estruturas para lidar com desastres naturais e provocados pelo ação humana. Em 1981, foi lançado na Costa Rica o Projeto Caribenho de Prevenção e Preparação de Desastres, a fim de aumentar o interesse e a conscientização sobre a ameaça de perigos e o potencial de medidas de mitigação de baixo-custo.

Já o acordo entre os Estados-Membros e Membros Associados da Associação de Estados do Caribe para a Cooperação Regional sobre Desastres Naturais (1999), tem como objetivo o estabelecimento de mecanismos juridicamente vinculativos para promover a cooperação em matéria de prevenção e mitigação de desastres. O tratado inclui uma disposição sobre a prevenção e mitigação, solicitando às partes, nomeadamente, a adoção, tanto individualmente como em conjunto, de medidas de apoio à cooperação intra-regional e inter-regional na gestão de desastres naturais, bem como a troca periódica de informações atualizadas<sup>263</sup>.

Há dois outros atores relevantes envolvidos ativamente na estrutura institucional no Região do Caribe que visam à prevenção e à gestão de desastres. O primeiro deles é o Centro Regional de Informação sobre Desastres (CRID)<sup>264</sup>, uma coordenação intersetorial e plataforma colaborativa para a gestão de informação de desastre localizada em San Jose, Costa Rica, patrocinado por seis organizações que decidiram unir forças para garantir a coleta e a divulgação de informações relacionadas com a ocorrência de desastres na América Latina e no Caribe. As metas CRID são: i. Aprimorar a compilação, o processamento e a divulgação de informações relacionadas

---

<sup>263</sup> Acuerdo entre los Miembros y Miembros Asociados de la Asociación del Caribe para la Cooperación Regional en Matéria de Desastres Naturales. Disponível online em: [http://www.eird.org/wikies/images/Acuerdo\\_AEC-Materia\\_Desastres\\_Naturales.PDF](http://www.eird.org/wikies/images/Acuerdo_AEC-Materia_Desastres_Naturales.PDF) . Último acesso em 25.07.2014.

<sup>264</sup> Centro Regional de Información sobre Desastres. Plataforma online disponível em: [www.cridlac.org/](http://www.cridlac.org/)

a desastres, a fim de oferecer serviços de informação de qualidade a uma ampla gama de usuários na América Latina e no Caribe; ii. Reforçar no âmbito sub-regional (América Central, América do Sul e Caribe), as capacidades nacionais e locais para estabelecer e manter centros de informação e de documentação sobre o tema atualizados; iii. Promover a utilização da tecnologia eletrônica para a prestação de serviços de informação; iv. Contribuir para o desenvolvimento do Sistema Regional de Informação de Desastres.

Já o Centro de Coordenação para a Prevenção de Desastres Naturais na América Central (CEPREDENAC)<sup>265</sup> opera no nível sub-regional da América Central. Com base em um acordo promovido no âmbito do Sistema de Integração Centroamericana (SICA), o Centro visa a reforçar a cooperação sub-regional na prevenção e gestão de desastres naturais, reforçando a capacidade de resistência da população local e da eficácia das cooperação intra-estadual. Embora o acordo não imponha obrigações detalhadas às partes, ele cria uma estrutura organizacional sofisticada, que inclui cerca de seis instituições diferentes (desde o Conselho dos Estados membros até a Secretaria Executiva).

#### **b) Região Andina:**

Em julho de 2002, o Conselho Andino de Ministros criou o Comitê Andino de Prevenção e Atenção a Desastres (CAPRADE)<sup>266</sup>, como um instrumento para contribuir para a redução do risco e do impacto de desastres naturais e provocados pela ação humana nos territórios da sub-região andina. Com sede em Lima, o Comitê desempenha as seguintes funções: coordenação política, formulação de estratégias e de planejamentos, promoção de medidas voltadas à prevenção, à mitigação, à preparação, à resposta de desastres e à reconstrução pós-desastres, e facilitação de cooperação, assistência mútua e de troca de experiências nesta área.

Em 2013, o CAPADRE apresentou relatório (2011-2013) sobre os resultados progressivos da implemetanção, em âmbito regional, do Marco de Ação de Hyogo.

---

<sup>265</sup> Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en la America Central. Disponível online em: <http://www.sica.int/cepredenac/>

<sup>266</sup> Decision 529 Creation of the Andean Committee for Disaster Prevention and Care (CAPRADE) Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres. Disponível online em: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N739EN.pdf>. Último acesso em: 25.07.2014.

Destacam-se alguns dos avanços nesse período: a) elaboração de um Guia de Operação para Assistência Mútua frente a desastres; b) Desenvolvimento de um novo marco legal, institucional e conceitual para reduzir o risco de emergências e desastres, alinhado à Estratégia Andina; c) Desenvolvimento de um novo marco de planejamento a fim de transversalizar a redução de risco; d) Fortalecimento da participação local nos esforços de redução de riscos, junto às organizações da sociedade civil; e) Fortalecimento do papel da CAPRADE na preparação do novo Marco de Ação de Hyogo pós 2015 e; f) Troca de experiências e intercâmbio de informações entre Estados sobre práticas eficazes em relação à redução de riscos<sup>267</sup>.

### **c) Mercosul:**

Em julho de 2004, os Estados membros do Mercosul assinaram o Protocolo Adicional ao Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais<sup>268</sup>, que contém regras sobre todos os aspectos da gestão de desastres (desde a prevenção até o início recuperação e reconstrução).

Além disso, as estruturas institucionais de coordenação da gestão de desastres nesta região incluem a reunião dos ministros dos Estados Unidos Mercosul responsáveis pela Proteção Civil, Assuntos Humanitários, e Gestão de Riscos, a Reunião Especializada sobre Redução de Riscos de Desastres Socionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária do Mercosul (REHU).

### **d) Estruturas de Coordenação na América Latina entre vários mecanismos sub-regionais**

A fim de aprimorar a abordagem sinérgica e a troca de informações entre os diversos organismos que operam sobre estas questões na América Latina, um fórum

---

<sup>267</sup> CAPRADE Regional Progress Report on the Implementation of the Hyogo Framework for Action (2011-2013). Disponível online em: [http://www.preventionweb.net/files/32914\\_RegionalHFAprogress-CAPRADE%282011-2013%29.pdf](http://www.preventionweb.net/files/32914_RegionalHFAprogress-CAPRADE%282011-2013%29.pdf). Último acesso em: 25.07.2014.

<sup>268</sup> DECRETO Nº 7.940, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2013, Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7940.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7940.htm).

especial foi criado: o Foro de Coordenação e Cooperação dos mecanismos Sub-regionais de Gestão de Risco de Desastres da América, que abrange os quatro mecanismos sub-regionais: Comitê Andino de Prevenção e Atenção a Desastres (CAPRADE), o Centro de Coordenação para Prevenção de Desastres Naturais na América Central (CEPREDENAC), a Agência Caribenha para o Manejo dos Desastres e a Emergência (CDEMA) e a Reunião Especializada sobre Redução de Riscos de Desastres Socionaturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária do MERCOSUL.

### **3.3.2. REGIÕES DO ÁRTICO E DA ANTÁRTIDA**

Considerando que o equilíbrio ambiental na região do Ártico é muito delicada, o aumento constante da atividade humana nesta área e os efeitos do aquecimento global, que permitirão a navegação em parte das águas do Ártico, as oito nações do Ártico - Estados Unidos, Canadá, Rússia, Dinamarca, Islândia, Suécia, Finlândia e Noruega - assinaram o Acordo sobre Cooperação em Busca e Salvamento Marítimo e Aeronáutico no Ártico (2011)<sup>269</sup>. Este acordo estabelece as áreas locais sobre as quais cada Estado terá a responsabilidade primária pelas operações de busca e salvamento, em caso de acidente e desastre natural ou provocado pela ação humana. Regras específicas definem as responsabilidades dos Estados e os mecanismos de ativação de cooperação e prescrevem modalidades de realização de operações de busca e salvamento.

### **3.3.3. ÁSIA:**

Considerando que a Ásia é uma região que sofre regularmente catástrofes naturais de diferentes tipos, organizações regionais asiáticas se empenharam, nas últimas décadas, na criação de instrumentos significativos e mecanismos que visam a reforçar a cooperação voltada à gestão de desastres na região.

---

<sup>269</sup> Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. Disponível online em: <http://www.norden.org/sv/nordiska-raadet/organisation-och-struktur/utskott/miljoe-och-naturrekursutskottet/kalender/moete-i-miljoe-och-naturrekursutskottet-25201326-januari-2011-i-esbo-finland/agreement-on-cooperation-on-aeronautical-and-maritime-search-and-rescue-in-the-arctic.pdf>. Último acesso em 25.07.2014.

Até o presente momento, a principal conquista é a criação do Centro de Redução de Desastres<sup>270</sup>, localizado em Kobe (Hyogo, Japão). Os objetivos desse centro são: i. Aumentar a resistência a desastre dos países membros (a partir de Papua Nova Guiné até a Armênia), ii. construir comunidades seguras, e; iii. Criar uma sociedade em que o desenvolvimento sustentável é possível.

Outro instrumento que se revelou bem sucedido no nível continental asiático é a Conferência Ministerial da Ásia sobre a Redução do Risco de Desastres<sup>271</sup>, cujas reuniões são realizadas desde 2005 e estão abertas à participação de governos nacionais, instituições, organizações internacionais e outras partes interessadas, incluindo representantes de organizações não governamentais da sociedade civil, têm sido eficazes na promoção da sensibilização do público para a necessidade de maior cooperação e preparação de planos de ação nacionais.

#### **a) Região do Sudeste Asiático:**

As sub-regiões da Ásia tem sido muito mais ativas nesta área do que o continente asiático como um todo. A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), decidiu criar primeiramente o Comitê de Gestão de Desastres (2003)<sup>272</sup> como uma ferramenta para fortalecer as formas anteriores de cooperação regional, que eram relativamente vagas. O Comitê é composto por chefes de agências nacionais responsáveis pela gestão de desastres de países membros da ASEAN e assume a responsabilidade geral pela coordenação e implementação de atividades regionais. Um dos principais resultados alcançados pelo Comitê foi o lançamento de um Programa Regional de Gestão de Desastres no âmbito da ASEAN. O Programa tem como finalidade propor uma estrutura de cooperação e criar uma plataforma voltada à cooperação e à colaboração entre a ASEAN e outras organizações internacionais relevantes, como o Centro Pacífico de Desastres, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR) e outros.

---

<sup>270</sup> Asian Disaster Reduction Center (ADRC). Disponível online em: <http://www.adrc.asia>. Último acesso em: 25.07.2014.

<sup>271</sup> Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction. Disponível online em: <http://6thamcdrr-thailand.net/6thamcdrr/About-AMCDRR>. Último acesso em: 25.07.2014.

<sup>272</sup> ASEAN Committee on Disaster Management. Disponível online em: <http://www.aadmerpartnership.org/partners/acdm/>. Último acesso em: 25.07.2014.



Mais recentemente, a ASEAN adotou o Acordo sobre Gestão de Desastres e Resposta de Emergência (2005)<sup>273</sup>. Conforme mencionado no capítulo anterior, esse Acordo é bastante abrangente e prevê disposições sobre resposta e prevenção a desastres. No que diz respeito especificamente às medidas preventivas e de preparação, destacam-se os artigos 6 (Prevenção e Mitigação de Desastres) e 7 (Alerta Prévio de Desastres) e 8 (Preparação).

#### **b) Região do Sul Asiático:**

O Centro de Gestão de Desastres da Associação do Sul Asiático para a Cooperação Internacional (SAARC)<sup>274</sup> foi criado em Outubro de 2006 nas instalações do Instituto Nacional de Gestão de Desastres, em Nova Delhi, Índia. O Centro deve prestar serviços de assessoria política e de desenvolvimento de capacidades, incluindo facilitar o aprendizado estratégico, pesquisa, treinamento, desenvolvimento de sistemas, e troca de informações para a redução do risco de desastres e gestão eficazes no Sul da Ásia. O Centro realiza estudos e pesquisas, organiza workshops e programas de treinamento, publica seus relatórios e documentos, e fornece vários serviços de consultoria de política para os países membros. O Centro tem promovido a criação do Rede de Conhecimento de Desastres do Sul Asiático, que fornece informações sobre a gestão do risco de desastres no sul da Ásia. O seu portal na internet é uma plataforma comum que visa a compartilhar conhecimentos e informações valiosas sobre questões multidisciplinares e multisetoriais relacionadas a desastres entre os seus vários patrocinadores, Estados membros da SAARC.

#### **c) Região da Ásia Central:**

Em 1998, os Estados da Ásia Central assinaram um Acordo de Cooperação para a Prevenção e Liquidação de Emergências<sup>275</sup>. Este acordo visa a realizar atividades, a fim de reduzir, o máximo possível, o risco de uma situação de emergência, bem como

---

<sup>273</sup> ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response Vientiane, 26 July 2005. *op. cit.*

<sup>274</sup> SAARC Disaster Management Center. Disponível online em : <http://saarc-sdmc.nic.in/index.asp>.

Último acesso em: 25.07.2014.

<sup>275</sup> Agreement between the Republic of Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Republic of Tadjikistan and Republic of Uzbekistan about cooperation in the field of prevention and liquidation of emergencies (Cholpon-Ata, 1998).

a preservação da saúde humana, reduzindo a extensão do dano ambiental e materiais no caso de uma emergência.

Atualmente, na Ásia Central, a organização sub-regional envolvida ativamente na promoção da cooperação à gestão de desastres é a Organização de Cooperação Econômica (ECO)<sup>276</sup>, uma organização regional intergovernamental que reúne o Irã, Paquistão, Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turquemenistão, Uzbequistão e Turquia com o objetivo de promover a cooperação econômica, técnica e cultural entre os Estados membros. O Tratado de Izmir (2009) que cria a ECO estabelece tem como um de seus objetivos "facilitar a cooperação nas áreas de proteção ecológica e ambiental Dentro da região" (Artigo 2 "I")<sup>277</sup>, entre os muitos objetivos da organização. Considerando esse dispositivo como sua base jurídica, líderes da Organização defenderam, em sua 9ª Reunião em 2006, a criação de programas de regionais de alerta prévio e de medidas práticas para a prevenção de catástrofes.

O Centro Regional de Gestão de Risco de Desastres Naturais<sup>278</sup> é mais uma iniciativa vinculada ao ECO. O Centro foi criado em Mashhad, em 2007, pelo Governo do Irã para desenvolver mecanismos de alerta prévio para monitorar desastres causados por riscos naturais, o clima e as condições ambientais, e para ajudar os Estados membros na capacitação.

#### **d) Estados Árabes e Oeste da Ásia:**

Em 2008, a Secretaria-Geral da Liga Árabe assinou um Memorando de Entendimento (MoU) com o Escritório das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR), e aprovou a criação da Academia Árabe de Ciência, Tecnologia, e dos Transportes Marítimos (AASTMT)<sup>279</sup>. As tarefas atribuídas ao novo centro são:

---

<sup>276</sup> Economic Cooperation Organization Disaster Risk Management. Disponível online em: <http://www.ecosecretariat.org/Disaster/Index/htm>. Último acesso em: 25. 07.2014.

<sup>277</sup> Treaty of Izmir, 14 of September 2009.

<sup>278</sup> Based on decision of the 3<sup>rd</sup> ECO Ministerial Meeting on Agriculture (Tehran, March 07, 2007) and 17<sup>th</sup> Meeting of the ECO Council of Ministers (COM) (Herat, Afghanistan, October 20, 2007), ECO Member States established the ECO Regional Center for Risk Management of Natural Disasters, (ECO-RCRM) as a specialized agency of the ECO, for the purpose of conducting the functions and discharging the responsibilities in disaster area. Informação disponível online: <http://www.ecosecretariat.org/Disaster/Index/htm>. Último acesso em: 25. 07.2014.

<sup>279</sup> Arab Academy For Science, Technology and Maritime's Transport. Disponível online em: [http://www.aast.edu/en/about\\_aast.php](http://www.aast.edu/en/about_aast.php). Último acesso em: 25.07.2014.

Promover a integração do tema redução de risco de desastres nas políticas de desenvolvimento sustentável, nas estratégias e nos planos regionais e nacionais; Reforçar as capacidades regionais e nacionais em pesquisas e formações sobre redução de risco de desastres; Contribuir para o desenvolvimento e harmonização de metodologias e ferramentas regionais, incluindo bases de dados e diretrizes; Promover a criação de redes e de parcerias com uma abordagem multissetorial para acelerar a implementação do Marco de Ação de Hyogo.

Outro mecanismo da Liga dos Estados Árabes dedicado à gestão de desastres é o estabelecimento de um sistema de alerta precoce para prever e monitorar secas no âmbito do Centro Árabe de Estudos das Zonas Áridas e Terras Secas (ACSAD)<sup>280</sup>, que tem se tornado uma ferramenta de grande apoio às atividades regionais e nacionais sobre as estratégias de adaptação às alterações climáticas, sobre a segurança alimentar e o uso da terra e planejamento.

#### **e) Países das Ilhas do Pacífico**

Os países das Ilhas do Pacífico desenvolveram uma estrutura regional de gestão de risco de desastres chamada: “Um Investimento para o Desenvolvimento Sustentável nos Países das Ilhas do Pacífico – Redução de Risco de Desastres e Gestão de Desastres – Um Quadro de Ação 2005-2015: Construindo Resiliência a Desastres entre Nações e Comunidades”<sup>281</sup>.

Um dos primeiros resultados concretos deste novo quadro foi a criação da Rede de Parceria de Gestão de Riscos de Desastres do Pacífico. A rede foi lançada em fevereiro de 2006, pela Comissão de Geociência das Ilhas do Pacífico (SOPAC), com o apoio de vários parceiros de desenvolvimento regional. O principal objetivo da Rede é

---

<sup>280</sup> Arab Center for the Study of Arid Zones and Dry Lands. Disponível online em: <http://www.acsad.org/>. Último acesso em: 25.07.2014

<sup>281</sup> Implementation of the Hyogo Framework for Action and the Pacific Disaster Risk Reduction and Disaster Management Framework for Action 2005-2015. The Regional Framework has six themes as follows: Theme 1: Governance – Organisational, Institutional, Policy and Decision-Making Framework; Theme 2: Knowledge, Information, Public Awareness and Education; Theme 3: Analysis and Evaluation of Hazards, Vulnerabilities and Elements at Risks; Theme 4: Planning for effective Preparedness, Response and Recovery; Theme 5: Effective, Integrated and People-Focused Early Warning Systems; and Theme 6: Reduction of Underlying Risk Factors. Disponível online em: <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=10641>. Último acesso: 25.07.2014.

fortalecer países das Ilhas do Pacífico no desenvolvimento e na implementação de planos de ação nacionais de gestão de risco de desastres.

A Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS)<sup>282</sup> tem promovido a divulgação das necessidades específicas dos Pequenos Estados Insulares (SIDS) em desenvolvimento dentro do sistema das Nações Unidas. AOSIS é uma coligação de pequenas ilhas e de países costeiros de baixa altitude que compartilham desafios comuns ao desenvolvimento bem como preocupações com o meio ambiente, especialmente a sua vulnerabilidade aos efeitos adversos da mudança climática global.

#### **3.3.4. ÁFRICA:**

O continente Africano ainda não tem sido muito ativo na criação de instrumentos jurídicos regionais ou sub-regionais a fim de promover e reforçar a cooperação regional para prevenção e gestão dos desastres naturais e aqueles provocados pela ação humana. A única exceção é a questão da poluição marinha, cujo tema foi regulado por diversos tratados regionais, a maioria dos quais contém uma regra específica para lidar com situações de emergência.

A ênfase no continente Africano tem sido no nível político, e há vários documentos que claramente comprovam a crescente conscientização do continente em abordar as questões relativas à gestão de desastres.

A primeira Estratégia Regional Africana para a Redução do Risco de Desastres<sup>283</sup> (2003-2004) foi desenvolvida pela União Africana (UA), juntamente com o Secretariado da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD)<sup>284</sup>, e com o apoio de vários parceiros institucionais. A Estratégia Africana foi destacada durante Reunião da UA em 2004, que solicitou aos Estados Membros a formulação de um Programa de Ação para a implementação dessa estratégia. Este Programa foi criado durante a primeira Conferência Ministerial da União Africana sobre a Redução do Risco de

---

<sup>282</sup> Alliance of Small Island Countries. Disponível online em: [www.aosis.org](http://www.aosis.org). Último acesso em: 25.07.2013.

<sup>283</sup> African Regional Strategy for Disaster Risk Reduction. Disponível online em: [http://www.unisdr.org/files/13093\\_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf](http://www.unisdr.org/files/13093_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf). Último acesso: 25.07.2014.

<sup>284</sup> New Partnership for the African Development. Disponível online em: <http://www.nepad.org/>. Último acesso em 20.06.2014.

Desastres (RDD) em dezembro de 2005, e posteriormente aprovado pelo Conselho Executivo da União Africana<sup>285</sup>.

Após um longo período de silêncio, o tema foi colocado mais uma vez como uma das prioridades na agenda política da União Africana, que convocou a Segunda Conferência Ministerial da União Africana sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada no Quênia, em abril de 2010. Nessa reunião, foi aprovado um Programa Prolongado de Ação para a Implementação da Estratégia Regional da África para a Redução do Risco de Desastres (2006-2015)<sup>286</sup>. A reunião do Conselho Executivo da AU em 2010 endossou o Programa e solicitou que todos os Estados membros passassem a implementá-lo assim que possível.

As sub-regiões africanas seguiram a diretriz da UA através da adoção de medidas semelhantes. A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO - ECOWAS), por exemplo, desenvolveu Diretrizes para o Estabelecimento e Fortalecimento de Plataformas Nacionais de Redução de Risco de Desastres na África Ocidental (2007)<sup>287</sup>. No nível institucional, a CEDEAO decidiu criar uma Divisão interna de Redução de Risco de Desastres e um Grupo de Trabalho especial sobre o tema, que começou reuniões em março de 2009. Do outro lado do continente Africano, a Comunidade do Leste Africano recentemente criou um grupo de trabalho especial chamado Coordenação das Autoridades Parceiras de Redução de Risco de Desastres e Gestão de Desastres, que teve sua primeira reunião em abril de 2011. Durante a reunião inaugural, o Vice Secretário-Geral da Comunidade solicitou aos delegados "para propor mecanismos práticos e acessíveis para a cooperação na preparação e resposta a desastres em toda a região".

A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) tem se revelado mais ativa no que diz respeito ao tema, tendo criado três mecanismos

---

<sup>285</sup> Programme of Action for the Implementation of the Africa regional Strategy for Disaster Risk Reduction (2005 – 2010) Adopted at the First African Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction.

<sup>286</sup> Programme of Action for the Implementation of the Africa regional Strategy for Disaster Risk Reduction (2006 – 2015) Adopted at the Second African Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction, held in Nairobi, Kenya, 14-16 April 2010. Disponível online em: [http://www.unisdr.org/files/13655\\_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf](http://www.unisdr.org/files/13655_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf). Último acesso em: 25.07.2014

<sup>287</sup> Ecowas Guidelines for the Establishment and Strengthening of National Platforms for Disaster Risk Reduction in West Africa (2007). Disponível online em: [http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/Guidelines%20national%20platforms.pdf](http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user_upload/drought/docs/Guidelines%20national%20platforms.pdf). Último acesso em 20.06.2014.

importantes: o Comitê Ministerial responsável pelas instituições de gestão de risco de desastres dos Estados Membros, que fornecem diretrizes políticas; o Painel Consultivo Técnico, cuja função é assistir os Estados Membros em relação a assuntos técnicos de implementação das políticas; e o Centro de Previsões Climáticas e Aplicações (ICPAC). Este centro é responsável por coordenar todas as questões relacionadas à redução dos riscos climáticos na Região. A missão do centro é fornecer informações e previsões sobre o clima, alerta precoce para as operações oportunas de apoio gestão ambiental, redução do risco de desastres e desenvolvimento sustentável na Região do IGAD.<sup>73</sup>

### **3.3.5. EUROPA:**

#### **a) Conselho da Europa:**

Em 1987, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa adotou a Resolução n. 87<sup>288</sup>, que instituiu o Acordo EUR-OPA sobre Maiores Perigos<sup>289</sup>. O acordo consiste em uma plataforma de cooperação que visa a desenvolver medidas preventivas e protetivas em relação a desastres que ocorram na Europa e nos países do Sul do Mediterrâneo.

A participação neste grupo está aberta a Estados membros do Conselho da Europa, à União Europeia e qualquer outro Estado interessado. A área de competência do Grupo abrange conhecimentos das catástrofes naturais e tecnológicas importantes, a prevenção, gestão de riscos, análise pós-crise, e reabilitação. Até o presente momento, o grupo é composto por 26 Estados-Membros.

Durante a 12ª Sessão Ministerial do Acordo (2010), foi adotado um "Plano de Ação 2011-2015: Trabalhando em conjunto na Europa e no Mediterrâneo para a Prevenção, Preparação e Resposta a Desastres"<sup>290</sup>. A três prioridades do plano são: i.

---

<sup>288</sup> Council of Europe. Committee of Ministers. Resolution (87)2. Setting up a Cooperation Group for the Prevention of, Protection Against, and Organisation of Relief in Major Natural and Technological Disasters (adopted by the Committee of Ministers on 20 March 1987 at the 405th meeting of the Ministers' Deputies). Disponível online em:

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Europa8702.htm>. Último acesso em: 20.06.2014.

<sup>289</sup> Council of Europe. European and Mediterranean Major Hazard Agreements (1987). Disponível online em: [http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/default_en.asp). Último acesso em 20. 06.2014.

<sup>290</sup> European Council. European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA). Resolution 2010 –1 of the Committee of Permanent Correspondents "Working together in Europe and the Mediterranean for the Prevention of Disasters, Preparedness and Response: Priorities for Action", adopted at the 12<sup>th</sup> Ministerial Session of the European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Saint Petersburg, Russian Federation, 28 September 2010. Disponível online em: [http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/Apcat2010/StPetersburg/RES\\_2010-1\\_PreventionPreparednessResponse\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/Apcat2010/StPetersburg/RES_2010-1_PreventionPreparednessResponse_EN.pdf); Último acesso em: 20.06.2014.

focar na preparação para emergências; ii. utilizar o conhecimento para reduzir a vulnerabilidade e informações para salvar vidas e ajudar as vítimas; iii. Colocar as pessoas no centro da redução do risco de desastres, aprimorando forma de prevenção e de preparação e promovendo a boa governança.

## **b) Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa**

- **Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais (1992)**

A Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais, criada no âmbito da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, foi adotada em Helsinque em 16 de maio de 1992, tendo entrado em vigor a 19 de abril de 2000<sup>291</sup>. Criada para proteger as pessoas e o meio ambiente contra acidentes industriais, a Convenção tem como objetivo prevenir a ocorrência de acidentes, reduzindo sua frequência e gravidade e mitigar os seus efeitos, quando necessário. A Convenção também promove a cooperação internacional entre os países, antes, durante e pós acidente industrial.

A Convenção auxilia os Estados Partes a prevenir acidentes industriais que podem ter efeitos transfronteiriços e para se preparar para e, responder aos acidentes caso eles ocorram. A Convenção também incentiva seus membros a auxiliarem uns aos outros em caso de um acidente, a cooperar em investigações e desenvolvimento de capacidades, bem como a compartilhar informações e tecnologia.

O Protocolo sobre Responsabilidade Civil e Compensação por Danos Causados por Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais em Águas Transfronteiriças, foi adotada em Kiev em 21 de Maio de 2003<sup>292</sup>. O Protocolo é um instrumento de articulação para a Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais e para o Convenção sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais. Na sua terceira reunião, a Conferência das Partes adotou um programa de assistência para apoiar os países da Europa

---

<sup>291</sup> Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, Helsinki, 17 March 1992.

<sup>292</sup> Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage caused by Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents. Disponível online em: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/civil-liability/documents/protocol\\_e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/civil-liability/documents/protocol_e.pdf). Último acesso em 05 de julho de 2014.

Oriental, do Cáucaso e da Ásia Central e Sudeste da Europa para a implementação da Convenção.

### **c) Europa Central:**

Em 1992, Áustria, Croácia, Hungria, Itália, Polônia e Eslovênia assinaram um Acordo de Cooperação sobre a Previsão, Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais e Tecnológicos<sup>293</sup>.

### **3.4. ACORDOS BILATERAIS:**

A maioria dos acordos bilaterais visam a cooperação mútua em casos de resposta a desastres, como apontado anteriormente pelo Estudo Fischer<sup>294</sup>. Contudo, de acordo com a mudança de paradigma da resposta para a prevenção e redução de risco de desastres, observa-se cada vez mais a inclusão de medidas de prevenção e de preparação a desastres, incluindo cooperação técnica nesses acordos ou a celebração de novos. Cumpre destacar também uma nova tendência em relação às partes dos acordos bilaterais. Se no passado esses tratados eram assinados entre Estados, recentemente, há um aumento de acordos bilaterais entre um Estado e organizações internacionais (sejam elas de abrangência regional ou universal). Como exemplo dessa tendência, podemos citar o Acordo de Cooperação Científica sobre a Cooperação e Monitoramento Hidrometeorológico, Prevenção de Desastres Naturais e de Alerta Precoce (2006) entre a Itália e a Comunidade do Caribe (CARICOM)<sup>295</sup>.

### **3.5. NORMAS DOMÉSTICAS:**

Como mencionado anteriormente, uma das grandes prioridades do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015) é a assegurar que a redução de risco de desastres (RRD) se torne uma prioridade nacional e local dotada de uma forte base institucional para

---

<sup>293</sup> Cooperation Agreement On The Forecast, Prevention And Mitigation Of Natural And Technological Disasters Among The Government Of The Republic Of Austria, The Government Of The Republic Of Croatia, The Government Of The Republic Of Hungary, The Government Of The Republic Of Italy, The Government Of The Republic Of Poland, The Government Of The Republic Of Slovenia (1992). Disponível online em: [http://iea.uoregon.edu/page.php?query=coded\\_all\\_lines&where=start&filenameEQ=1992-NaturalTechnologicalDisasters](http://iea.uoregon.edu/page.php?query=coded_all_lines&where=start&filenameEQ=1992-NaturalTechnologicalDisasters). Último acesso em 20.06.2014.

<sup>294</sup> FISCHER, Horst, *op. cit.*

<sup>295</sup> Agreement between CARICOM and the Government of Italy on Cooperation in Hydro-metereological Monitoring, Natural Disaster and Early Warning. 4 April 2006, Guyana.



sua implementação. Apesar de não constar dos princípios, mas sim do Plano, essa prioridade deve ser atingida por meio da adoção de legislações específicas sobre a temática. Desde então, um número cada vez maior de países passou a considerar a elaboração de novas leis, políticas e arranjos institucionais voltados à redução de risco de desastres. Diante dessa necessidade, a UNISDR, a FICV, o PNUD e uma série de outras organizações regionais passaram a investir e estimular os Estados a criarem legislações e políticas públicas específicas de redução de risco de desastres.

Em 2009, participantes da 2ª Plataforma Global de Redução de Risco de Desastres concluíram que ainda havia “*a pressing need to build institutions, including legal frameworks, to sustain disaster risk reduction action as an ongoing concern,*” e evidenciaram que “*several countries stressed the need for technical assistance, to help grow their capacities.*”<sup>296</sup> À época, embora um grande número de fontes de informações tivessem sido desenvolvidas para compartilhar boas práticas sobre redução de risco de desastres em geral, informações específicas sobre o escopo e o alcance das legislações domésticas ainda era bastante limitado.

O mais recente relatório sobre legislações e regulações domésticas sobre gestão de riscos e desastres naturais, realizado pela Federação Internacional da Cruz Vermelha em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: a Multi-Country Report* (2014)<sup>297</sup> baseia-se em estudos analíticos com uma amostra de 31 países, realizados sob a forma de pesquisas documentais, bem como estudos de caso em 14 desses países com análise mais abrangente de suas legislações e aplicação no âmbito doméstico. Os 31 países da amostra foram escolhidos a partir dos critérios de representação geográfica, e de cobertura de uma variedade de perfis de risco, renda e níveis de desenvolvimento humano<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Report on the 2<sup>nd</sup> Global Platform on Disaster Risk Reduction, 2009.

<sup>297</sup> IFRC & UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: a Multi-Country Report*, 2014, Full Report, p. x. Disponível online em: <http://www.drr-law.org/>. Último acesso em: 08.11.2014

<sup>298</sup> Os países integrantes da amostra, por região são: a) América do Norte: Estados Unidos; b) América Latina e Caribe: **Brasil, República Dominicana**, Equador, **Guatemala, México, Nicarágua**, Santa Lúcia e Uruguai; c) Europa e Ásia Central: Áustria, Itália, **Quirguistão** e Ucrânia; d) Ásia e Pacífico Sul: Austrália, China, Índia, Japão, **Nepal, Nova Zelândia**, Filipinas, Vanuatu, Vietnã; e) África Subsaariana: Angola, Quênia, **Etiópia**, Madagascar, **Namíbia**, Nigéria, **África do Sul**; f) Oriente Médio e Norte da África: Argélia e **Iraque**. Os países em negrito foram objeto de estudos de caso. Idem, *op. cit.*

Os estudos nacionais tiveram seu foco nas estruturas jurídicas que preveem a redução de riscos decorrentes principalmente de eventos naturais e que afetam as populações mais vulneráveis. O foco do estudo foi analisar a prioridade dada ao tema da redução de riscos e desastres em leis que criam sistemas nacionais e locais de gestão de riscos e desastres e em legislações correlatas sobre planejamento urbano e moradia, proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, saúde e proteção dos direitos humanos, dentre outras. Os estudos partiram do pressuposto de que a legislação sobre redução de risco e desastres é interdisciplinar. Daí considerar que “*DRR legislation’ is an ensemble of laws and rules, beyond any dedicated DRM law or law on a specific hazard, or field of safety regulation*”<sup>299</sup>. O estudo classificou as legislações encontradas de acordo com a seguinte tipologia<sup>300</sup>:

**Tabela: Tipologia das Legislações Domésticas**

<p><b>Tipo 1: Leis de Preparação e Resposta:</b> Leis focam apenas na resposta emergencial aos desastres, podendo incluir medidas de preparação, alerta prévio e recuperação. Exemplos incluem: Iraque (1978), Madagascar (2003) e Nepal(1982).</p>
<p><b>Tipo 2: Leis de gestão de riscos e desastres genéricas (abrangentes):</b> abrange as principais funções da gestão de riscos e desastres: prevenção, preparação, mitigação, resposta e recuperação de diversos tipos de desastres. Tais legislações incluem elementos de redução de riscos de desastres, mas não incluem previsões de leis correlatas e mecanismos interdisciplinares e nem regula temas importantes como mapeamento de risco e instrumentos de conscientização social e educativos. Exemplos incluem: Brasil (2010)<sup>301</sup>; Nicarágua (2000),e Nigéria (1999).</p>
<p><b>Tipo 3: Leis prioritárias de RRD (mais detalhadas):</b> abrange os mesmos temas das legislações de tipo 2, mas dá clara prioridade à RRD, que pode ser expressa como garantidora de uma abordagem holística sobre a temática (‘whole-of-society’ approach). Tais legislações especificam estruturas institucionais locais e determinam suas competências e responsabilidade. Em geral, também abrangem, uma série de áreas correlatas aos elementos chave da RRD. São exemplos encontrados os casos do México (2012), Namíbia (2012) e das Filipinas (2010).</p>
<p><b>Tipo 4: Leis prioritárias de RRD (pouco detalhadas):</b> Prioriza claramente a RRD, mas não contempla a temática de forma mais detalhada e compreensiva porque o tema é abordado em outras diversas legislações sobre desastres e eventos específicos, e correlatas sobre</p>

<sup>299</sup> Ibidem, *op. cit.*

<sup>300</sup> IFRC & UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: a Multi-Country Report*, 2014, Summary, p. 8. Disponível online em: <http://www.drr-law.org/>. Último acesso em: 08.11.2014

<sup>301</sup> Apesar de bastante atual, o presente estudo está desatualizado em relação à legislação brasileira, pois parte do estudo de caso da FICV sobre Brasil, realizado em 2011/2012. Esse estudo não contempla a mais recente legislação sobre o tema, Lei n. 12.608 de 10 de abril de 2012. Com base nas inovações da legislação atual que cria a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, certamente o Brasil estaria inserido tanto na tipologia 3, quanto na 4. Analisaremos a legislação brasileira sobre o tema no capítulo 5 dessa tese. (N.A.)

gestão de recursos naturais, planejamento urbano e governança local. São exemplos desse tipo: Japão (1961) e Nova Zelândia (2002).

Tabela elaborada pela autora.

Com base nos resultados da pesquisa, o estudo apresenta 17 recomendações<sup>302</sup> para as legislações sobre gestão de riscos e desastres e para legislações correlatas, que apresentamos brevemente na tabela a seguir.

**Tabela: Recomendações às legislações domésticas:**

<b>a) Recomendações às legislações específicas sobre gestão de riscos e desastres</b>
1. Priorizar a redução de riscos de desastres em legislações de gestão de riscos e desastres.
2. Aprimorar a relação entre políticas de RRD e estruturas jurídicas de gestão de risco de desastres.
3. Criar estruturas institucionais para descentralizar a implementação de mecanismos de RRD no âmbito da legislação de gestão de riscos e desastres.
4. Criar mecanismos de financiamento de estratégias e ações de RRD no âmbito da legislação específica.
5. Estimular a participação da sociedade civil e das comunidades por meio de dispositivos no âmbito da legislação específica.
6. Incluir mulheres e grupos vulneráveis como sujeitos da legislação.
7. Incluir sistemas de alertas prévios e de mapeamento de riscos na legislação.
8. Incluir previsões sobre educação e campanhas de conscientização voltadas para a construção de uma cultura de prevenção e redução de riscos e desastres.
<b>b) Recomendações às legislações sobre planejamento urbano e ocupação do solo</b>
9. Incluir medidas de RRD nas legislações sobre planejamento urbano e ocupação do solo
10. Incluir a temática de RRD em leis e regulamentos sobre ocupações informais
11. Incluir a temática de RRD em leis sobre a gestão do meio ambiente e estudos de impacto ambiental.
12. Inserir a temática de RRD em legislações que versem sobre mudanças e adaptações climáticas.
13. Incluir a temática de RRD em legislações sobre a gestão de recursos naturais.
Recomendações para outras áreas interdisciplinares
14. Incluir a temática de RRD nas constituições nacionais e em legislações sobre direitos humanos.
15. Criar mecanismos legais de transparência, responsabilidade e prestação de contas para as ações de RRD.
16. Criar mecanismos jurídicos para assegurar as pessoas e os bens contra desastres e outros mecanismos de compartilhamento de riscos.

<sup>302</sup> Para uma leitura mais detalhada de cada uma das recomendações e das ações sugeridas à implementação delas, veja: IFRC & UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: a Multi-Country Report*, 2014, Full Report, pp. 83-90.

Tabela elaborada pela autora.

### 3.6. CONCLUSÕES:

É comprovado que o processo de desenvolvimento em diversos países tem um enorme impacto, tanto positivo, quanto negativo, sobre o risco de desastres no mundo.<sup>303</sup> Desde a Declaração das Nações Unidas dos anos 1990 - 1999 como a Década Internacional de Redução de Desastres Naturais até os dias atuais, com os inúmeros avanços da implementação do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015) e as discussões de elaboração do Pós-Marco (2015-2025), assistimos a um enorme esforço da comunidade internacional, de muitos Estados, organizações internacionais de desenvolvimento e humanitárias para tornar a prevenção e a redução de risco de desastres uma prioridade global, a ser implementada nos planos nacionais e locais, visando à construção de comunidades cada vez mais resilientes aos efeitos adversos desses eventos.

A elaboração e a implementação de legislações e políticas públicas específicas e correlatas voltadas à redução de risco de desastres é essencial para o efetivo alcance dessa prioridade global. Ao longo do presente capítulo, apresentamos uma série de tratados, convenções, normas, declarações internacionais, criados nos últimos 20 anos que visam à prevenção e à redução de riscos de desastres nos planos globais e regionais. Trata-se de acordos multilaterais essenciais que vêm criando uma cultura jurídica, política e educacional de prevenção e, conseqüentemente, de proteção dos direitos humanos à vida e ao meio ambiente saudável e equilibrado.

O mais recente Relatório Anual do UNISDR afirma que, com base no monitoramento e na avaliação da implementação do Marco de Ação de Hyogo, na análise de experts e no diálogo com doadores para a criação do Marco Pós-2015, o foco atual da redução de risco de desastres é de avançar no sentido do desenvolvimento sustentável, o que abrange uma *“a shift from shielding social and economic development against external shocks, to transforming development so that it neutralizes the generation of risks and strengthens resilience”*.<sup>304</sup>

<sup>303</sup> United Nations Development Programme. Reducing Disaster Risk: a Challenge for Development. A Global Report, New York, 2004, p. 1.

<sup>304</sup> Idem.

Apesar dos avanços da implementação do Marco de Ação de Hyogo nos planos global e regional, o recente relatório do PNUD e da FICV sobre a implementação de legislações de RRD no âmbito doméstico dos Estados revela que ainda resta muito por fazer. Embora as descobertas do estudo sejam de uma amostra de 31 países, ela pode ser considerada bastante representativa em termos de cobertura geográfica e grau comparativo de desenvolvimento humano e sustentável. O estudo aponta que poucos países possuem legislações específicas e correlatas robustas sobre a temática. Além disso, as recomendações reforçam não só a necessidade de suprir as lacunas nas legislações existentes, mas também de superar o déficit de implementação das leis e políticas sobre o tema.

Investir e estimular sempre mais os Estados a adotarem e implementarem legislações e políticas transversais de redução de risco de desastres, que agreguem a abordagem de proteção dos direitos humanos e de desenvolvimento sustentável das comunidades é o grande desafio e deve ser a prioridade do Pós-Marco Hyogo (2015-2025), documento a ser lançado como resultado da 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Redução de Risco de Desastres<sup>305</sup>, a ser realizada em Sendai no Japão, em maio de 2015.

---

<sup>305</sup> Para mais informações sobre a 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Redução de Riscos de Desastres, acesse: <http://www.wcdrr.org/>. Último acesso em 10.10.2014.

## **PARTE 2: O DIREITO DE DESASTRES NO BRASIL**

#### CAPÍTULO 4: RADIOGRAFIA DOS DESASTRES E PERFIL DE RISCOS NO BRASIL

Apesar do Brasil não apresentar uma incidência significativa de eventos como terremotos, tsunamis e tornados, o país sofre com a ocorrência em larga escala de outros desastres com alto poder destrutivo.

Em um cenário de extensão continental, com cerca de 8,5 milhões km<sup>2</sup>, 7.367 km de litoral banhado pelo Oceano Atlântico e, aproximadamente, 202 milhões de habitantes, o Brasil apresenta-se com características regionais de desastres naturais, onde os mais prevalentes são:<sup>306</sup>

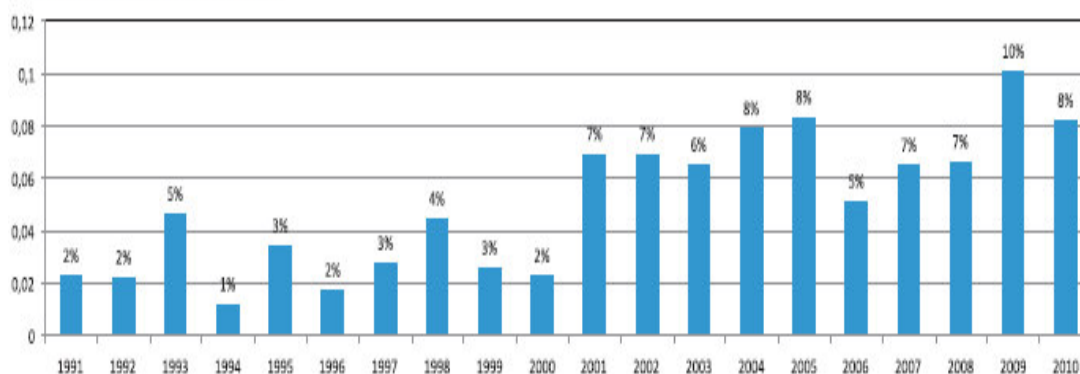
**Tabela: Características Regionais de Desastres Naturais - Brasil**

Regiões	Tipos de desastres naturais
Norte	Incêndios florestais e inundações
Nordeste	Secas e inundações
Centro-Oeste	Incêndios florestais
Sudeste	Deslizamento e inundações
Sul	Inundações, vendavais e granizo

Fonte: Ministério da Interação Nacional, 2014.

De acordo com o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (1991-2010) (2012)<sup>307</sup>, o aumento do número de registros de desastres no Brasil ocorre na década de 2000, conforme a ilustração do gráfico abaixo:

**Gráfico 1 – Desastres naturais no Brasil**



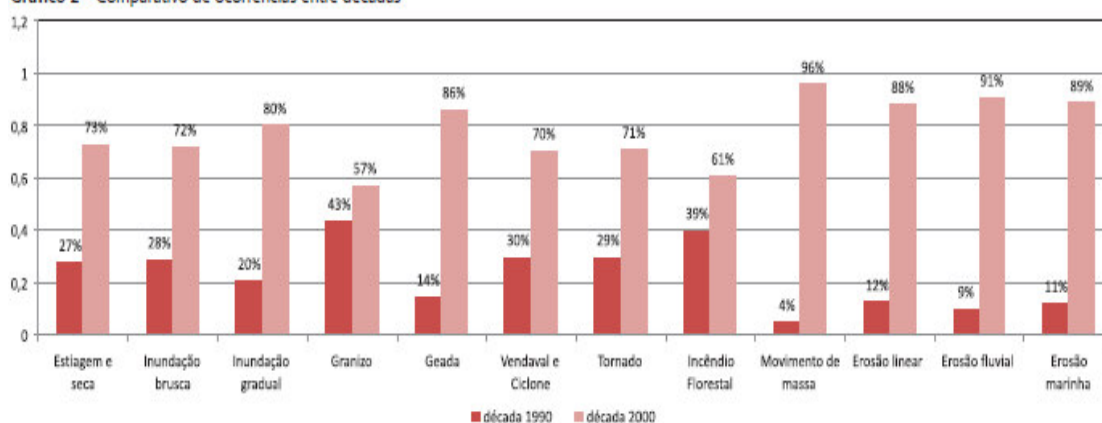
Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais – 1991-2010, 2012. Volume Brasil, p. 28.

<sup>306</sup> Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, último acesso em: 10.10.2014.

<sup>307</sup> Brasil. Atlas Brasileiro de Desastres Naturais – 1991-2010, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Volume Brasil.

Embora, historicamente, não tenha havido no Brasil uma tradição de registros de ocorrências de desastres, os dados indicam um aumento do número desses eventos nas últimas décadas. O Atlas 2012 apresenta a ocorrência de um total de 31.909 desastres, sendo que 8.671 (27%) ocorreram na década de 1990 e 23.238 (73%) ocorreram na década de 2000<sup>308</sup>. Abaixo, o gráfico comparativo de ocorrências por tipo de desastres entre essas décadas indicam o aumento da frequência desses eventos na última década:

Gráfico 2 – Comparativo de ocorrências entre décadas



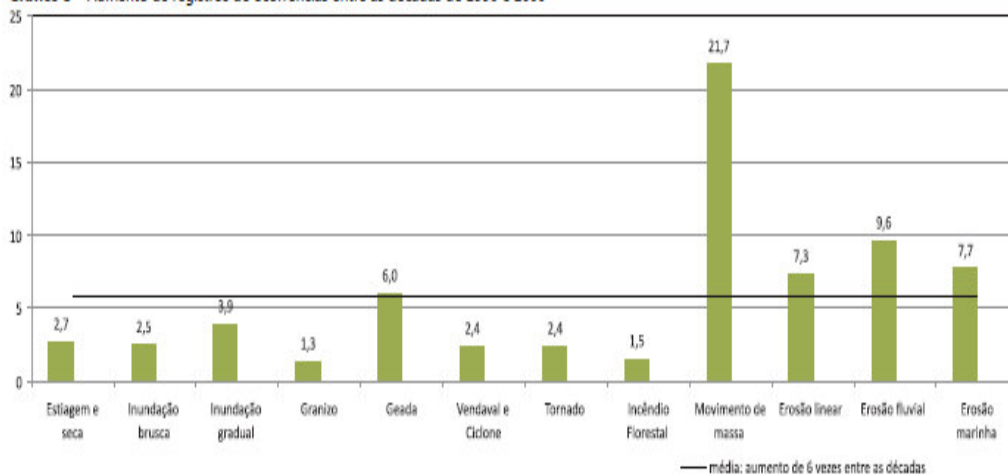
Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais – 1991-2010, 2012. Volume Brasil, p. 28.

Os dados acima indicam não só o aumento do índice de desastres, mas também do número de registros desses eventos. Apesar disso, não se pode afirmar que a ocorrência desses eventos tenha aumentado 73% entre essas décadas porque, historicamente, o Sistema de Defesa Civil brasileiro não mantinha esses registros e dados atualizados. Contudo, para fins de comparação, o gráfico abaixo estabelece uma relação entre o aumento de ocorrências e o aumento de registros, a partir de uma média, e revela o aumento de 6 vezes entre as décadas (Gráfico 3). Vejamos:

<sup>308</sup> Idem, p. 28.



Gráfico 3 – Aumento de registros de ocorrências entre as décadas de 1990 e 2000



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais – 1991-2010, 2012. Volume Brasil, p. 28.

A distribuição das perdas e danos humanos causados por esses eventos também auxilia na identificação dos períodos e regiões mais críticos para cada tipo de desastre. Os gráficos 4 e 5 mostram, respectivamente, a porcentagem de afetados e de mortos. Do total de afetados (96.220.879) por tipo de desastres, a estiagem e a seca configuram o tipo de desastre que mais afeta a população brasileira devido à sua recorrência (50,34%). As inundações bruscas, por sua vez, somam 29,56% dos afetados brasileiros, mas são responsáveis pelo maior número de mortes (43,19%)<sup>309</sup>.

Gráfico 4 – Afetados por tipo de desastre

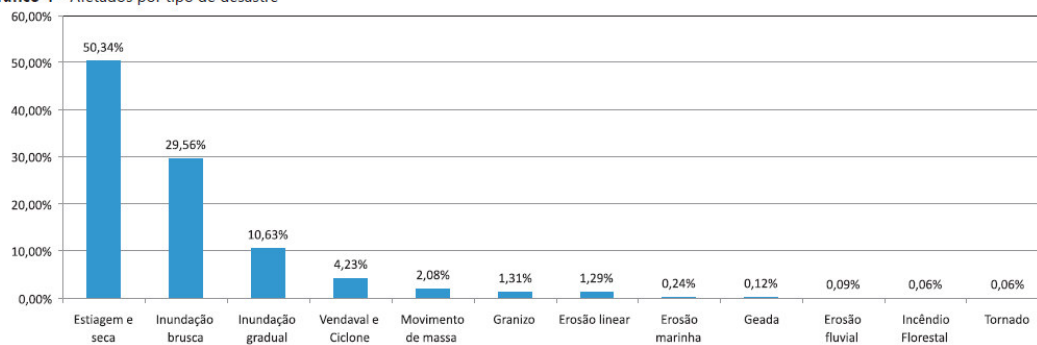
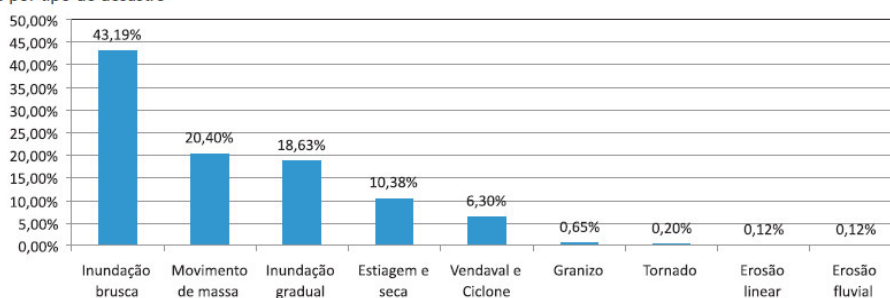


Gráfico 5 – Mortos por tipo de desastre



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais – 1991-2010, 2012. Volume Brasil, p. 28.

<sup>309</sup> Ibidem, p. 28.

O Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2012 (2013)<sup>310</sup> revela que os desastres naturais ocorridos no Brasil em 2012 tiveram um impacto bastante significativo na sociedade brasileira. Nesse período, relatos oficiais atestam a ocorrência de 376 desastres naturais, que causaram 93 óbitos e afetaram 16.977.614 pessoas. Vejamos os dados na tabela abaixo:

Tabela: Impactos dos desastres na sociedade brasileira - 2013

EVENTOS	Óbitos	Feridos	Enfermos	Desabrigados	Desalojados	Desaparecidos	Afetados
Seca/Estiagem	6	0	14.214	30	750	0	8.956.853
Incêndio Florestal	0	0	0	0	0	0	37.338
Movimentos de massa	26	10	2	1.129	2.801	0	123.555
Erosão	0	0	5	81	2.105	0	55.653
Alagamentos	5	6	6	1.048	954	0	24.581
Enxurradas	26	6.580	14.318	49.769	262.851	2	1.856.359
Inundações	14	2.409	10.665	52.041	216.349	2	5.185.018
Geadas	0	0	0	0	0	0	30.777
Granizo	0	11	4	418	7.971	1.040	103.265
Tornados	0	2	0	1	20	0	4.310
Vendaval	16	150	13	5.769	13.220	0	599.905
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>9.168</b>	<b>39.227</b>	<b>110.286</b>	<b>507.021</b>	<b>1.044</b>	<b>16.977.614</b>

Fonte: Anuário Brasileiro de Desastres Naturais (2012), p. 33.

O Anuário indica que 3.781 municípios foram afetados em razão dos desastres em todas as regiões do país, tendo tido a região Nordeste o maior percentual de municípios atingidos (cerca de 47%).

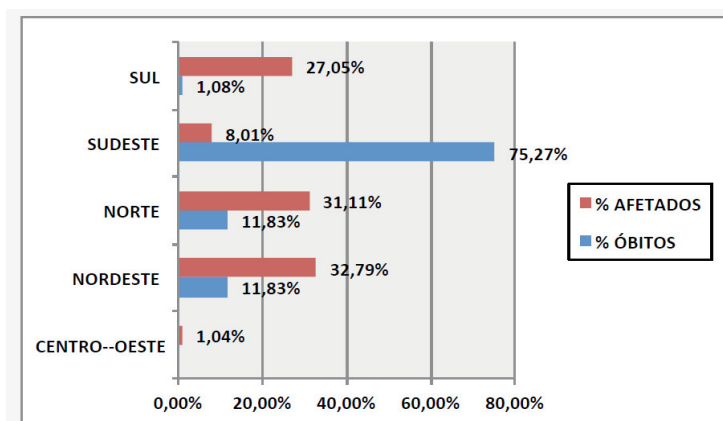
Tabela: Número de municípios afetados nas macrorregiões do Brasil -2012

Região	Quantidade de Municípios Afetados
Centro-Oeste	28
Nordeste	1.783
Norte	149
Sudeste	775
Sul	1.046
<b>Total</b>	<b>3.781</b>

Fonte: Anuário Brasileiro de Desastres Naturais (2012), p. 34.

<sup>310</sup> Brasil. Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. *Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2012*, Brasília, 2013.

Por fim, vale destacar também a relação de mortos e afetados por desastres em cada região brasileira. De acordo com o Anuário Brasileiro, no ano de 2012, a região Sudeste registrou o maior número de óbitos (75,27% do total nacional), tendo sido alvo de 35,64% dos desastres ocorridos no país. A região Nordeste apresentou o maior número de afetados (32,79% do total nacional), em razão das recorrentes secas e estiagens que somaram apenas cerca de 6% dos eventos de desastres.



Fonte: Anuário Brasileiro de Desastres Naturais (2012), p. 36.

A distribuição geográfica dos desastres está mais associada a características climáticas e ambientais, potencializadas pela ação humana<sup>311</sup>, do que a características socioeconômicas das regiões afetadas, considerando que zonas de pobreza, favelizadas e ausentes de planos de urbanização estão presentes na maioria das cidades brasileiras.

Historicamente, o processo de urbanização do País intensificado a partir da década de 1950, por um lado, não foi acompanhado de políticas públicas voltadas à provisão de moradia para toda a população brasileira. Por outro lado, desprovida de condições para pagar pela moradia de acordo com as leis do mercado, parcelas significativas mais pobres ocuparam terrenos menos valorizados em função de restrições à ocupação legal, seja devido à situação de risco potencial, seja devido à necessidade de preservação ambiental. Assim surgiram os assentamentos precários que foram se expandindo cada vez mais com ocupações de áreas de risco, nas encostas de morros, às margens de rios, gerando um quadro urbano de extrema

<sup>311</sup>MAFFRA, Cristina e MAZZOLA, Eduardo “As razões dos desastres em território brasileiro” em SANTOS, Rozely Ferreira (org.), *Vulnerabilidade Ambiental*, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007, p. 10.

degradação ambiental e conseqüente vulnerabilidade a deslizamentos, inundações e enxurradas<sup>312</sup>.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2013) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta o seguinte perfil de risco de desastres nos municípios, estados e regiões brasileiras<sup>313</sup>:

#### **Quadro 4.1: Alagamentos e processos erosivos**<sup>314</sup>

##### **Alagamentos:**

- ✓ 2.065 municípios atingidos por alagamentos nos últimos cinco anos (37,1% do total dos municípios brasileiros);
- ✓ Regiões de maior concentração de eventos: Sudeste (45,2%) e Sul (43,5);
- ✓ Regiões de menor concentração de eventos: Região Centro-Oeste (19%).
- ✓ 97,4% dos municípios com mais de 500.000 habitantes registraram alagamentos;
- ✓ Unidades da Federação com registros de maiores proporções de municípios com alagamentos: na Região Norte, o Amazonas, com 42 dos 62 municípios (67,7%); na Região Sudeste, Rio de Janeiro (88,0%) e Espírito Santo (71,8%); e, na Região Sul, Santa Catarina (60,3%).

##### **Processos erosivos:**

- ✓ 20,0% dos municípios (1.130) foram atingidos por erosões nos últimos cinco anos;
- ✓ Especialmente melhor distribuídos pelas Grandes Regiões brasileiras, em comparação aos alagamentos, tais processos concentram-se nos municípios com tamanho acima de 500.000 habitantes;
- ✓ A Região Sudeste apresentou 454, dos 1 668 municípios, com processos erosivos. As Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul apresentaram, respectivamente, 100,0%, 80,0% e 75,0% de municípios desse porte atingidos por erosões;
- ✓ Os Estados do Amazonas (43,5%), Espírito Santo (44,9%) e Rio de Janeiro (55,4%) registraram os maiores percentuais de municípios com ocorrência de erosões;
- ✓ 838 municípios apresentaram os dois tipos de evento, fato que pode ser compreendido pela dinâmica desses fenômenos relacionados à ação da água, seja pela pluviometria ou pela fluviometria.

Vejamos a incidência desses eventos nos mapas a seguir:

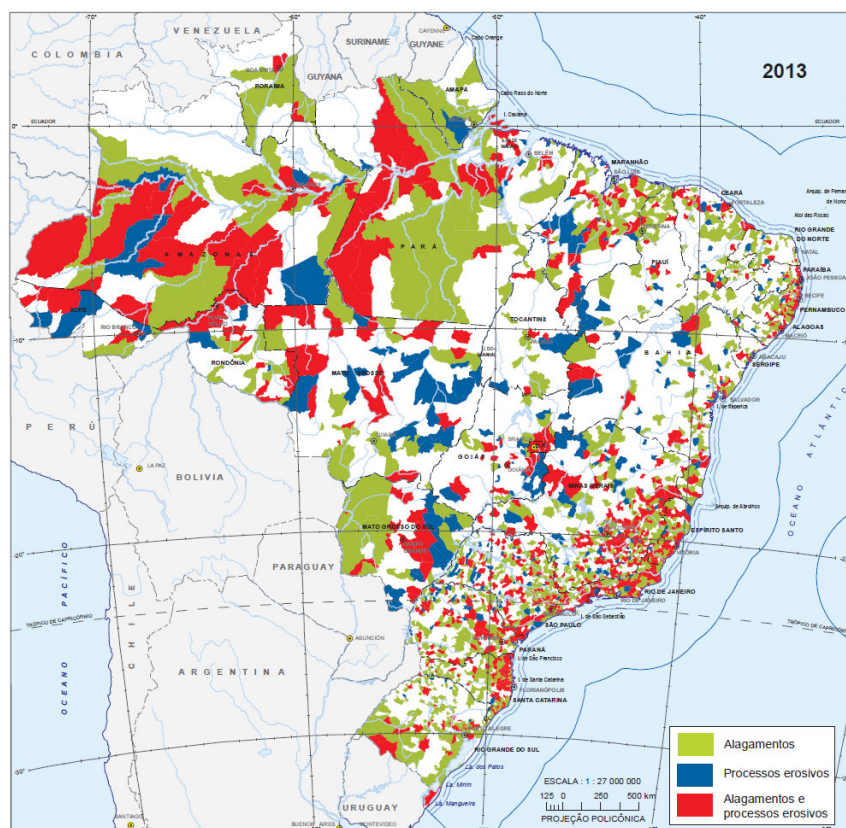
<sup>312</sup> THOMAZIELLO, Suely, "Usos da Terra e sua influência sobre a qualidade ambiental" in SANTOS, Rozely Ferreira (org.), *op. cit.* p. 33.

<sup>313</sup> Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2013). Brasília, 2013. Disponível online em:

[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2013/munic2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf)

<sup>314</sup> Idem, p. 97.

**Mapa 4.1: Municípios que apresentam alagamentos e processos erosivos nas áreas urbanas nos últimos 05 anos:**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013 e Diretoria de Geociências e Coordenação de Geografia<sup>315</sup>

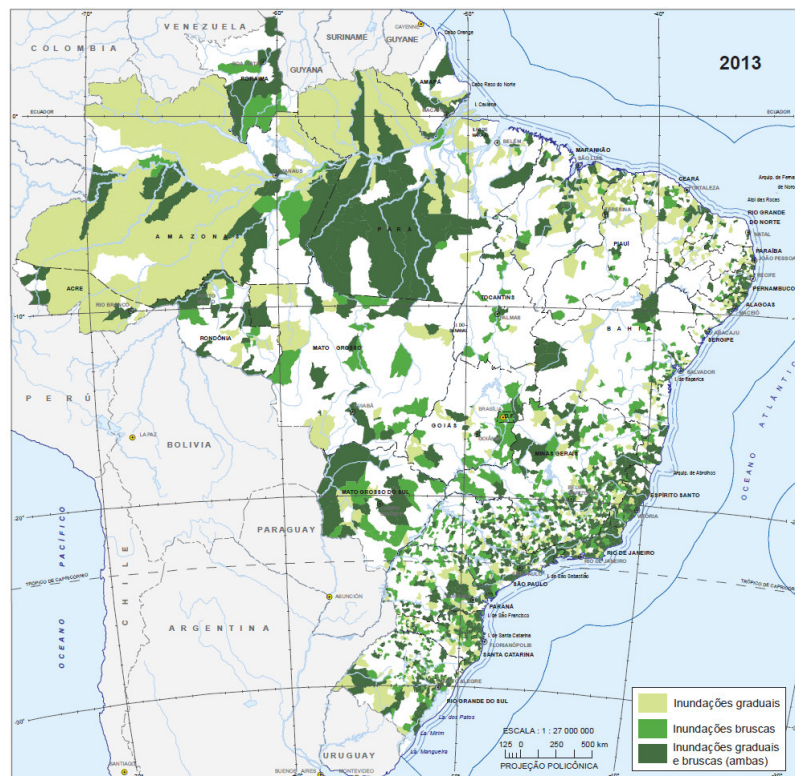
- ✓ 1.543 municípios atingidos por enchentes ou inundações graduais (27,7% dos municípios brasileiros);
- ✓ 1.574 municípios atingidos por enxurradas ou inundações bruscas (28,3%);
- ✓ Os valores são semelhantes também quando referentes ao tamanho populacional das cidades;
- ✓ 948 municípios afetados por ambos eventos;
- ✓ Do total de 1.406.713 desalojados ou desabrigados, o Estado de Santa Catarina apresentou 260.147 pessoas atingidas, valor acima da soma de toda a Região Norte (253.947);
- ✓ O evento com o maior número de edificações atingidas por inundações bruscas desabrigou ou desalojou 777.546 pessoas no Brasil;
- ✓ O Estado de Santa Catarina, com 131.198 atingidos, respondeu por 61,2% do total da Região Sul, seguido por São Paulo, com 107.775 desabrigados ou desalojados, e pelo Rio de Janeiro, com 91 046, correspondendo a 34,8% e 29,4% da Região Sudeste, respectivamente.

**Quadro 4.2: Enchentes ou inundações graduais<sup>316</sup>:**

<sup>315</sup> Ibidem, p. 98.

<sup>316</sup> Ibidem, p. 99.

**Mapa 2: Municípios que apresentam inundações graduais e bruscas nas áreas urbanas nos últimos 5 anos – Brasil – 2013**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013 e Diretoria de Geociências e Coordenação de Geografia<sup>317</sup>

<sup>317</sup> Ibidem, p. 100.

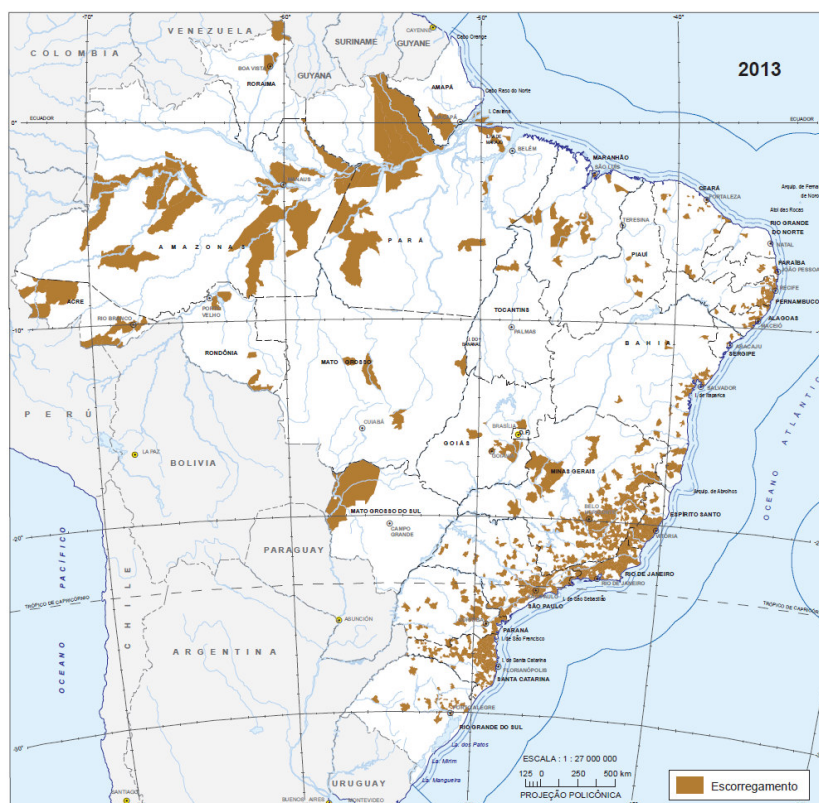
### Quadro 4.3.: Deslizamentos ou escorregamentos nas encostas<sup>318</sup>:

#### **Deslizamentos ou escorregamentos nas encostas**

- ✓ 895 municípios atingidos por movimentos de massa de solos, rochas ou detritos em morros, taludes e encostas. Principal causa: infiltração de água das chuvas e mudanças nas condições naturais do relevo, cortes para construção de moradias, rodovias, aterros e outras obras;
- ✓ Municípios nas faixas de 10 a 20 mil e de 20 mil a 50 mil habitantes foram os que mais sofreram esse tipo de desastre. Representam, porém, 14,6% e 20,3%, respectivamente, da população atingida;
- ✓ Municípios com mais de 500 mil habitantes responderam por 71,8% do total dos atingidos na sua faixa populacional; Na Região Sul, 100,0% dos municípios com essa faixa populacional apresentaram escorregamentos ou deslizamentos, seguidos pela Região Sudeste, com 82,4%;
- ✓ Para quase todas as Regiões, as faixas anteriores de habitantes atingiram, no máximo, 50% (exceção feita ao Sudeste, que foi de 63,7% nos municípios de 100 a a 500 mil habitantes);
- ✓ As Regiões Sudeste e Nordeste registraram 27.940 das 30.858 ocorrências de escorregamentos ou deslizamentos no Brasil. Destaque para: Pernambuco (5.910 ocorrências); São Paulo (4.981); e Rio de Janeiro (4.969). As Regiões Sul, Norte e Centro-Oeste tiveram 1.814, 1.019 e 16 eventos de escorregamentos ou deslizamentos, respectivamente;
- ✓ No País, o número de pessoas que ficaram desabrigadas ou desalojadas por causa desses eventos foi superior a 300.000. Em Santa Catarina, foram 165.157 e, no Rio de Janeiro, 50.336;
- ✓ Desastres ocorridos em áreas de ocupação irregular respondem por 19,5% das áreas com enxurradas ou inundações bruscas e 20,9% das áreas com enchentes ou inundações graduais; Na Região Norte, 50,0% dos eventos de enchentes ou inundações graduais ocorreram nessas, nas cidades com mais de 500.000 habitantes;
- ✓ Inundações em áreas de ocupação regular tiveram valores semelhantes aos anteriores, tanto para o Brasil, quanto para as Grandes Regiões, como por classes de tamanho da população dos municípios;
- ✓ Nos municípios com áreas de taludes e encostas sujeitas a escorregamentos ou deslizamentos e com ocupações irregulares concentraram 48,0% dos eventos desta natureza;
- ✓ Minas Gerais foi o estado que mais se destacou, com o maior número de municípios com áreas de ocorrências relacionadas à ocupação irregular: 119. São Paulo possuía 67;
- ✓ A Região Sudeste: destaque para escorregamento ou deslizamento, com 361 municípios com área de taludes e encostas afetadas por desastres. Minas Gerais apresentou 164 municípios com áreas desse tipo.

<sup>318</sup> Ibidem, pp. 102-104.

**Mapa 4.3.: Municípios que apresentaram escorregamentos ou deslizamentos nas encostas nas áreas urbanas nos últimos 5 anos - Brasil – 2013**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013 e Diretoria de Geociências e Coordenação de Geografia<sup>319</sup>

#### **4.1. Grandes desastres recentes ocorridos no Brasil (2008-2012):**

As informações sobre os maiores desastres ocorridos nos últimos anos no Brasil foram coletadas a partir de dados oficiais da Secretaria Nacional de Defesa Civil e das respectivas Defesas Civis Estaduais, agregadas em relatórios do Banco Mundial sobre cada um dos desastres.

Com base nas breves informações compiladas abaixo, pretende-se apresentar um breve panorama acerca dos impactos socioeconômicos e ambientais desses desastres no Brasil.

<sup>319</sup> Ibidem, p. 102.



#### 4.1.1. Santa Catarina 2008-2009:

As inundações e os deslizamentos de Santa Catarina de 2008 marcaram a história do Brasil. À época, tais eventos elevaram o Brasil à décima terceira colocação no *ranking* de países mais atingidos por fenômenos naturais considerados perigosos<sup>320</sup>, mobilizou todo o país para envio de doações e assistência às vítimas, além de despertar a preocupação da falta de investimentos na área de prevenção, e dando início ao processo de mudança de foco na *gestão de desastres* para a gestão de riscos.

No dia 22 de novembro de 2008, o estado de Santa Catarina decretou situação de emergência em razão dos estragos provocados pela chuva em boa parte do Estado. Neste evento, a concentração excessiva de chuvas em poucos dias, antecedida por um período longo de precipitações, provocou o escorregamento de milhares de cortes de terreno e de encostas naturais e uma grande e rápida enchente na bacia do Rio Itajaí. Estes deslizamentos atingiram indiscriminadamente morros cobertos de vegetação nativa e desmatados, bairros pobres e de classe média alta.

De acordo com a SEDEC/MI, 84 municípios foram afetados dos quais 14 declararam Estado de Calamidade Pública (ECP). Dentre esses últimos, três (Blumenau, Gaspar e Itajaí) respondem por grande parte das perdas e danos ocorridos e que impactaram de forma significativa a realidade socioeconômica desses municípios, afetando drasticamente a qualidade de vida de suas populações<sup>321</sup>.

A magnitude do evento e suas consequências ultrapassaram a capacidade de resposta das áreas atingidas, tendo sido necessária a intervenção dos órgãos Estaduais e Federais no auxílio à população atingida.

De acordo com o Relatório do Banco Mundial sobre o caso<sup>322</sup>, o custo total de perdas e danos (R\$ 4.7 bilhões) representa mais de 5 vezes os investimentos totais do poder público estadual no estado de Santa Catarina no ano de 2008. As perdas e danos decorrentes do desastre foram muito significativas para o estado e somam

---

<sup>320</sup> MARTINS, Clayton Marafioti, A Relevância da Cobertura da Mídia nos Desastres Naturais de 2008 no Município de Ilhota –SC. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina, 2012, p. 36.

<sup>321</sup> Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Relatório de Gestão, 2009.

<sup>322</sup> Banco Mundial. Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Santa Catarina. Novembro de 2008. Brasília: 2012, pp. 9- 49.

aproximadamente R\$ 4.75 bilhões, distribuídos nos setores de infraestrutura, social e produtivo.

No setor de infraestrutura, os custos totais foram de R\$ 1.45 bilhões, sendo que o setor de transportes foi o mais afetado, com a destruição de inúmeras rodovias e a inundação do Porto de Itajaí.

Já no âmbito social, além do registro do total de 89 vítimas fatais, perdas e danos materiais contabilizaram cerca de R\$ 1.74 bilhões, dentre os quais se destaca o setor de habitação teve mais de 73 mil unidades habitacionais afetadas (totalmente destruídas ou danificadas), especialmente de parcelas da população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade. Nesse caso, embora os danos sejam ao patrimônio privado, os custos de reconstrução geralmente são assumidos pelo poder público, já que muitas famílias afetadas não dispõem de recursos próprios para a reconstrução.

No setor produtivo, o custo total das perdas e danos foi de aproximadamente R\$ 1.39 bilhões, distribuídos entre impactos diretos à agricultura, pecuária, pesca e produção florestal e perdas e danos no setor industrial e comercial.

Considerando os altos custos dos setores sociais (R\$ 1.1 bilhão) e produtivos (R\$ 1.4 bilhões), observa-se que o desastre teve maior impacto no setor privado. A tabela abaixo permite maior detalhamento das informações acerca das perdas e danos:

**TABELA 3.** Inundações bruscas de Santa Catarina em 2008/2009: sumário de perdas e danos (R\$ 1.00)

Setor	Impacto (R\$ 2009)		Propriedade		Total
	Danos	Perdas	Setor Público	Setor Privado	
<b>Infraestrutura</b>	<b>1,202,666,323.34</b>	<b>255,496,524.94</b>	<b>1,266,369,747.88</b>	<b>191,793,100.40</b>	<b>1,458,162,848.28</b>
Transporte	1,120,504,753.34	231,585,344.94	1,248,490,098.28	103,600,000.00	1,352,090,098.28
Telecomunicações	2,804,000.00	0.00	0.00	2,804,000.00	2,804,000.00
Água e saneamento	19,238,500.00	9,967,730.00	15,435,249.60	13,770,980.40	29,206,230.00
Energia	60,119,070.00	13,943,450.00	2,444,400.00	71,618,120.00	74,062,520.00
<b>Setores Sociais</b>	<b>1,293,054,319.42</b>	<b>454,743,557.07</b>	<b>600,530,520.78</b>	<b>1,147,267,355.72</b>	<b>1,747,797,876.50</b>
Habitação	1,114,625,624.52	314,157,216.52	294,824,856.52	1,133,957,984.52	1,428,782,841.04
Saúde	100,950,285.81	54,774,780.55	153,717,413.08	200,7653.28	155,725,066.36
Educação e Cultura	77,478,409.09	85,811,560.00	151,988,251.17	11,301,717.92	163,289,969.09
<b>Setores Produtivos</b>	<b>639,270,429.82</b>	<b>758,763,856.38</b>	<b>0.00</b>	<b>1,398,034,286.20</b>	<b>1,398,034,286.20</b>
Agricultura	522,608,318.8	16,858,270.38	0.00	539,466,589.20	539,466,589.20
Indústria e Comércio	116,662,111.00	741,905,586.00	0.00	858,567,697.00	858,567,697.00
<b>Meio ambiente</b>	<b>152,209,210.00</b>	<b>0.00</b>	<b>152,209,210.00</b>	<b>0.00</b>	<b>152,209,210.00</b>
<b>Total</b>	<b>3,287,200,282.58</b>	<b>1,469,003,938.39</b>	<b>2,019,109,478.66</b>	<b>2,737,094,742.32</b>	<b>4,756,204,220.98</b>

Fonte: Banco Mundial, com base em informações oficiais.

Fonte: Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Santa Catarina. Novembro de 2008.* Brasília: 2012, p. 23.



Foto: Enchentes em Santa Catarina.

Fonte: www.mundodastribos.com

### A Resposta do Governo Federal e do Estado de Santa Catarina:

Inicialmente, o Governo Federal enviou ao estado de Santa Catarina, por meio de transferência obrigatória, R\$ 71 milhões para o reestabelecimento da normalidade nos municípios afetados<sup>323</sup>.

<sup>323</sup> Idem.

As áreas urbanas e rurais atingidas pelas inundações, apesar dos significativos danos estruturais, sociais e econômicos, foram capazes de reestabelecer a normalidade a partir da baixa dos níveis dos rios. Entretanto, a população atingida por movimentos de massa encarou um cenário diferente: os terrenos onde estavam localizadas as casas continuavam oferecendo risco; e os danos estruturais sofridos pelas habitações comprometiam a integridade destas e as ações possíveis para o reestabelecimento da rotina diária da comunidade.

#### **4.1.2. Divisa dos Estados de Pernambuco e Alagoas (2010)**

##### **Pernambuco:**

Entre os dias 17 e 18 de junho de 2010, Pernambuco enfrentou o pior volume de chuvas dos últimos anos. Fortes chuvas nas cabeceiras dos rios causaram enxurradas violentas ao longo das margens dos rios Una e Jaboatão e a força das águas destruiu cidades inteiras como os municípios de Palmares e Barreiros. De acordo com a SEDEC, 67 municípios foram afetados, dentre os quais 12 decretaram situação de calamidade pública e 30, situação de emergência<sup>324</sup>.

Apesar da intensidade do desastre, a rápida ação das Defesas Civis no âmbito nacional e estadual foi capaz de minimizar o número de mortes, tendo sido registradas o total de 20 vítimas fatais. No entanto, de acordo com o Relatório do Banco Mundial sobre o caso<sup>325</sup>, as perdas e danos decorrentes desse evento foram bastante significativas, totalizando aproximadamente R\$ 3.4 bilhões, concentrados principalmente no setor social.

O setor mais afetado foi o habitacional que, tendo somado mais de 16 mil casas populares destruídas, teve perdas e danos estimados em R\$ 2 bilhões. Assim como no caso de Santa Catarina, ressalta-se que embora a maior parte do impacto seja de propriedade privada, o estado assume uma parcela relevante dos custos de reconstrução das moradias populares e oferece auxílio-aluguel para as famílias atingidas. Com isso, em termos financeiros o impacto sobre o setor público tende a superar aquele sobre o setor privado pois medidas preventivas e de redução de

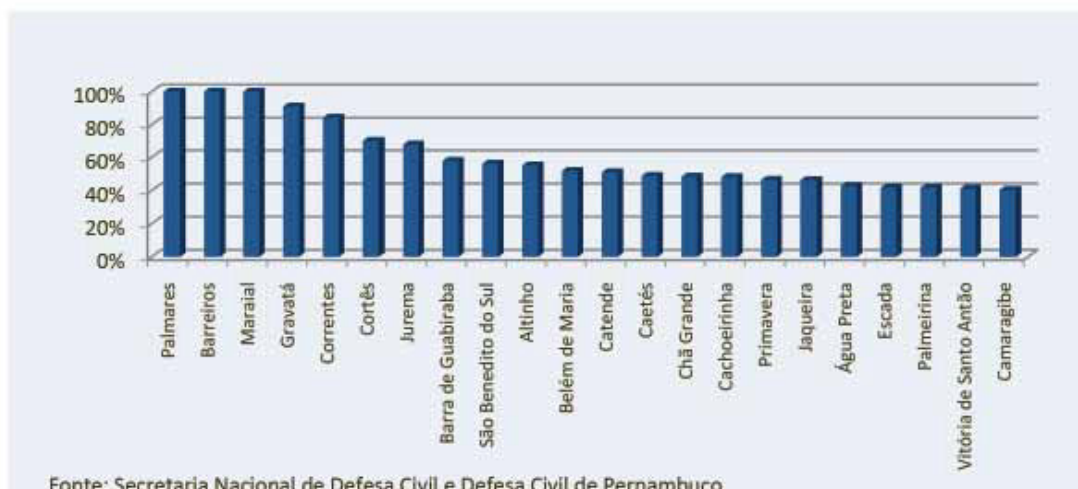
---

<sup>324</sup> Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Relatório de Gestão, 2011.

<sup>325</sup> Banco Mundial. Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Pernambuco. Junho de 2010. Brasília, 2012. pp. 9-59.

vulnerabilidade das moradias também são necessárias, como a construção de barragens e mudança para locais que apresentem maiores condições de segurança.

**GRÁFICO 4.** Municípios com mais de 40% da população afetada



Fonte: Secretaria Nacional de Defesa Civil e Defesa Civil de Pernambuco.

Fonte: Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Pernambuco. Junho de 2010.* Brasília, 2012. p. 20.

As áreas da educação e da saúde também foram largamente afetadas, em razão da destruição de escolas e hospitais locais, e sofreram perdas e danos, respectivamente, nos valores de R\$ 286.5 milhões e R\$ 145.5 milhões.

No setor econômico, as perdas e danos nas áreas da indústria, agricultura, comércio e serviços foram estimados em R\$ 424 milhões. Nos setores de infraestrutura de transporte, de saneamento e de energia, os impactos foram bem menores (R\$ 428 milhões, R\$ 36 milhões, R\$ 12 milhões, aproximadamente). A tabela abaixo aponta essas informações detalhadas:

**Tabela 3.** Inundações bruscas de Pernambuco em 2010: sumário de perdas e danos (R\$ 1.00)

Setor	Impacto (R\$ 2011)		Propriedade		Total
	Danos	Perdas	Setor Público	Setor Privado	
<b>Infraestrutura</b>	<b>398,211,571.24</b>	<b>45,577,664.37</b>	<b>434,863,540.89</b>	<b>8,925,694.72</b>	<b>887,578,471.22</b>
Transporte	362,682,638.33	31,413,376.87	394,096,015.20	0.00	394,096,015.20
Telecomunicações	816,835.30	0.00	0.00	816,835.30	816,835.30
Água e saneamento	27,994,176.61	8,164,287.50	28,049,604.69	8,108,859.42	36,158,464.11
Energia	6,717,921.00	6,000,000.00	12,717,921.00	0.00	12,717,921.00
<b>Setores Sociais</b>	<b>1,196,316,661.97</b>	<b>1,239,877,553.93</b>	<b>1,514,462,682.42</b>	<b>921,731,533.48</b>	<b>2,436,194,215.90</b>
Habitação	916,070,507.77	1,087,525,244.97	1,086,117,063.21	917,478,689.53	2,003,595,752.74
Saúde	91,620,000.00	54,422,136.36	143,332,292.40	2,709,843.96	146,042,136.36
Educação e Cultura	188,626,154.21	97,930,172.60	285,013,326.81	1,543,000.00	286,556,326.81
<b>Setores Produtivos</b>	<b>350,763,872.74</b>	<b>74,071,544.82</b>	<b>0.00</b>	<b>424,835,417.56</b>	<b>424,835,417.56</b>
Agricultura	63,289,268.7	96,559.32	0.0	63,385,828.06	63,385,828.06
Indústria	35,372,380.95	0.00	0.00	35,372,380.95	35,372,380.95
Comércio e Serviços	252,102,223.05	73,974,985.51	0	326,077,208.55	326,077,208.55
Turismo	na	na	na	na	0.00
<b>Meio ambiente</b>	<b>66,260,698.65</b>	<b>0.00</b>	<b>66,260,698.65</b>	<b>0.00</b>	<b>66,260,698.65</b>
<b>Total</b>	<b>2,011,552,804.59</b>	<b>1,359,526,763.12</b>	<b>2,015,586,921.96</b>	<b>1,355,492,645.76</b>	<b>3,371,079,567.72</b>

Fonte: Banco Mundial, com base em informações oficiais.

Fonte: Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Pernambuco. Junho de 2010.* Brasília, 2012. p. 25.

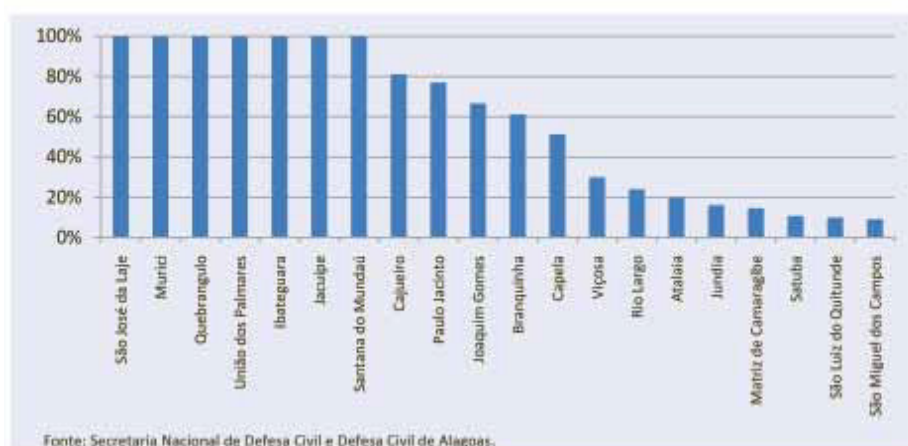
### Alagoas:

As fortes chuvas ocorridas em Pernambuco no mês de junho de 2010 também atingiram o Estado de Alagoas. Somadas à dificuldade de gestão e pronta resposta ao desastre por parte do Estado, essas chuvas foram responsáveis por perdas e danos socioeconômicos significativos aos municípios e às comunidades afetadas.

De acordo com dados da SEDEC, ao todo, 15 municípios decretaram Estado de Calamidade Pública, quatro decretaram Situação de emergência e outros oito também foram atingidos de alguma forma. Aproximadamente 270 mil pessoas foram afetadas, das quais 44 mil ficaram desalojadas e mais de 28 mil desabrigadas. O número de mortos e feridos registrados foi de, respectivamente, 36 e 1.131 pessoas. Destaca-se que 7 municípios tiveram toda sua população impactada de alguma forma: São José da Laje, Murici, Quebrângulo, União dos Palmares, Ibateguara, Jacuípe e Santana do Mundaú<sup>326</sup>.

<sup>326</sup> Idem.

**GRÁFICO 3.** Parcela da população afetada, por município



Fonte: Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Alagoas. Junho de 2010.* Brasília, 2012. p. 17.

Segundo o Relatório do Banco Mundial sobre esse desastre<sup>327</sup>, os custos totais, incluindo perdas e danos diretos e indiretos, somaram R\$ 1.89 bilhões que, em termos gerais, representa 8% do Produto Interno Bruto de Alagoas. Além disso, a grande proporção de perdas e danos no setor privado 67%, dos quais 60% correspondem ao setor habitacional - aponta para morosos e difíceis processos de recuperação do setor pós-desastre.

Por fim, no âmbito público, o setor de educação também foi amplamente afetado pelos danos à infraestrutura das escolas e pela impossibilidade de continuação das aulas. O setor do transporte também sofreu perdas e danos de cerca R\$ 241, especialmente na ferrovia Transnordestina.

Assim, observa-se que, paralelamente ao fato de que o custo total do desastre tenha sido bastante significativo para o estado de Alagoas, a alta concentração das perdas e danos em alguns municípios do estado implicam em maiores dificuldades de recuperação pós-desastre. Por fim, os significativos impactos no setor privado e danos/destruição de infraestruturas físicas essenciais ao desenvolvimento de atividades econômicas ressaltam a necessidade e urgência de um eficiente processo de recuperação de forma a se reduzir os impactos conseguintes do desastre.

<sup>327</sup> Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Alagoas. Junho de 2010.* Brasília, 2012. pp. 9-49.

Estima-se que o custo total do desastre tenha sido de aproximadamente o triplo do volume de investimentos realizados no estado no mesmo ano, o que gerou impactos negativos muito altos para a economia do setor público. Vejamos:

**TABELA 3.** Inundações bruscas de Alagoas em 2010: sumário de perdas e danos (R\$ 1,00)

Setor	Impacto (R\$ 2011)		Propriedade		Total
	Danos	Perdas	Setor Público	Setor Privado	
<b>Infraestrutura</b>	<b>248.796.336,80</b>	<b>28.982.360,54</b>	<b>218.125.497,34</b>	<b>59.653.200,00</b>	<b>277.778.697,34</b>
Transporte	220.774.216,80	26.828.360,54	192.602.577,34	55.000.000,00	247.602.577,34
Telecomunicações	2.889.000,00	0,00	0,00	2.889.000,00	2.889.000,00
Água e saneamento	15.133.120,00	389.800,00	15.522.920,00	0,00	15.522.920,00
Energia	10.000.000,00	1.764.200,00	10.000.000,00	1.764.200,00	11.764.200,00
<b>Setores Sociais</b>	<b>1.101.226.016,73</b>	<b>246.879.054,16</b>	<b>393.694.499,89</b>	<b>954.410.571,00</b>	<b>1.348.105.070,89</b>
Habituação	893.020.600,00	199.304.266,56	147.064.666,56	945.260.200,00	1.092.324.866,56
Saúde	37.791.191,73	21.470.627,60	55.541.819,33	3.720.000,00	59.261.819,33
Educação	170.414.225,00	26.104.160,00	191.088.014,00	5.430.371,00	196.518.385,00
<b>Setores Produtivos</b>	<b>236.456.150,28</b>	<b>28.472.000,00</b>	<b>32.762.000,00</b>	<b>232.166.150,28</b>	<b>264.928.150,28</b>
Agricultura	12.112.150,00	0,00	0,00	12.112.150,00	12.112.150,00
Indústria	94.368.000,00	0,00	0,00	94.368.000,00	94.368.000,00
Comércio	97.214.000,28	28.472.000,00	0,00	125.686.000,28	125.686.000,28
Meio ambiente	32.762.000,00	0,00	32.762.000,00	0,00	32.762.000,00
<b>Total</b>	<b>1.586.478.503,81</b>	<b>304.333.414,70</b>	<b>644.581.997,23</b>	<b>1.246.229.921,28</b>	<b>1.890.811.918,51</b>

Fonte: Banco Mundial, com base em informações oficiais.

Fonte: Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Alagoas. Junho de 2010.* Brasília, 2012. p. 21.



Foto: Enchentes em Pernambuco e Alagoas. Município de Barreiros (PE). Fonte: [www.pt.wikipedia.org](http://www.pt.wikipedia.org)



## **A Resposta do Governo Federal e dos Estados de Pernambuco e Alagoas:**

Em decorrência das enxurradas e inundações, o Gabinete de Crise do governo federal foi acionado e a Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional ficou responsável pela liberação de, aproximadamente, R\$300 milhões para o Estado de Alagoas, via transferência obrigatória, para fins de: i. Socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres; ii. Restabelecimento de serviços essenciais; iii. Ações de desapropriação de áreas e reconstrução de unidades habitacionais dos municípios atingidos por enxurrada. Para o Estado de Pernambuco também foram liberados, aproximadamente, R\$ 300 milhões via convênio e transferência obrigatória, para fins de: i. Socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres; ii. Restabelecimento de serviços essenciais.

Emergencialmente, foram enviados para cada Estado 6 mil dos chamados “kits dormitórios”, com colchões, cobertores, lençóis, travesseiros, fronhas e toalhas, para a população que se encontrava desabrigada. Ademais, a SEDEC enviou 12 mil cestas de alimentos para Pernambuco e 8 mil para Alagoas<sup>328</sup>. O governo federal adiantou também o pagamento do Bolsa Família para as famílias atingidas, assim como mecanismos para facilitar linhas de crédito para pequenos e médios comerciantes atingidos com as chuvas. E liberou também parte do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) para os atingidos.

Além disso, o Exército ficou responsável pelo envio de duas pontes móveis ao Estado para facilitar a ligação com cidades que tiveram o acesso viário comprometido. O Exército brasileiro mobilizou 2.200 militares na Operação Pernambuco e Alagoas, de socorro aos municípios atingidos pelas fortes enchentes<sup>329</sup>.

O governo do estado de Pernambuco anunciou a liberação de R\$ 50 milhões para a limpeza das cidades, recuperação do saneamento básico e estradas, atendimento médico, construção de moradias e aquisição de mantimentos.

---

<sup>328</sup> Brasil, Ministério da Integração Nacional, Relatório da Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2010.

<sup>329</sup> Operação Pernambuco e Alagoas. “Exército mobiliza 2.200 homens no socorro a Pernambuco e Alagoas”. Disponível online em: <http://enchentenordeste.blogspot.com.br/2010/06/exercito-mobiliza-2200-homens-no.html>. Último acesso em 10.10.2014.

Ressalta-se ainda que, em razão desse desastres, o governo federal iniciou o processo de elaboração legislativa sobre a Defesa Civil no Brasil, cujo sistema era regulado, até então, apenas por decreto. A fim de dar uma resposta mais célere a esse desastre, o ex-Presidente da República sancionou a Medida Provisória 494/10<sup>330</sup>, que depois foi convertida na primeira lei ordinária sobre defesa civil no Brasil, Lei nº 12.340, de 2010, que analisaremos no capítulo seguinte.

#### 4.1.3. Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro (2011)

Os eventos de 11 e 12 de janeiro de 2011 no estado do Rio de Janeiro configuraram o que viria ser o pior desastre na história brasileira<sup>331</sup>. Chuvas torrenciais em sete municípios da Região Serrana do estado causaram grandes deslizamentos de terra que culminaram na morte de mais de 905 vítimas, e deixaram mais de 300 mil pessoas desalojadas ou desabrigadas. Ressalta-se que o número de óbitos decorrentes desse evento representa 50% do total de mortes em 20 anos de desastres no estado (entre os anos de 1991 e 2010, foram registrados 28 desastres e 1.783 mortes). Dentre os municípios afetados, Areal, Bom Jardim, Nova Friburgo, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro, Petrópolis e Teresópolis decretaram estado de calamidade pública<sup>332</sup>.

TABELA 1. População atingida, por município

Município	Afetados	Desabrigados	Desalojados	Mortos	Feridos
Areal	7,000	1,469	1,031	na	15
Bom Jardim	12,380	632	1,186	na	423
Nova Friburgo	180,000	3,800	4,500	420	900
Teresópolis	50,500	6,727	9,110	355	837
São José do Vale do Rio Preto	20,682	790	na	na	163
Sumidouro	15,000	240	311	22	13
Petrópolis	19,000	2,800	6,341	68	na
<b>Total</b>	<b>304,562</b>	<b>16,458</b>	<b>na</b>	<b>na</b>	<b>na</b>
<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>22,479</b>	<b>865</b>	<b>2,351</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Defesa Civil e Defesa Civil do Rio de Janeiro.

Fonte: Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações e Deslizamentos n Região Serrana do Rio de Janeiro. Janeiro de 2011*, p. 16.

<sup>330</sup> Medida Provisória 494/10. Disponível online em <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/823761/medida-provisoria-494-10>. Último acesso em 15.11.2014.

<sup>331</sup> Banco Mundial, *Avaliação de Perdas e danos. Inundações e Deslizamentos n Região Serrana do Rio de Janeiro. Janeiro de 2011*. Brasília, 2012. p. 11.

<sup>332</sup> Brasil, Ministério da Integração Nacional, Relatório da Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2012.

**GRÁFICO 5** . Histórico de danos humanos e o desastre de janeiro de 2011 - Mortos



**GRÁFICO 6** . Histórico de danos humanos e o desastre de janeiro de 2011 - Desabrigados



Fonte: Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações e Deslizamentos n Região Serrana do Rio de Janeiro. Janeiro de 2011*, p. 18.

O Relatório do Banco Mundial sobre o evento<sup>333</sup> estima custos totais de R\$ 4.78 bilhões entre perdas e danos, divididos entre R\$ 3.15 bilhões para o setor público e R\$ 1.62 bilhões para o setor privado. Mais uma vez, o setor habitacional atingiu o maior índice dos custos privados (R\$ 647 milhões). Os setores sociais foram os que mais sofreram perdas e danos, estimados em um total de R\$ 2.69 bilhões. Só o setor da habitação acumulou perdas maiores que danos, de cerca de R\$ 2 bilhões em razão dos altos custos de obras de contenção de encostas.

Em segundo lugar, o setor mais impactado foi o de infraestrutura, cerca de R\$ 1 bilhão entre perdas e danos ocorridos nos setores de transporte e água e saneamento básico. No primeiro caso, a reconstrução de vias, rodovias e obras de arte destruídas ou danificadas pelas chuvas e/ou deslizamento de encostas gerou um custo estimado de R\$ 620 milhões. O restante do valor total refere-se ao conserto ou reconstrução de canais e sistemas de drenagem e representou uma despesa de R\$ 410 milhões. Por fim, os setores produtivos da agricultura, pecuária e indústria, comércio e serviços tiveram custos diretos e indiretos estimados em R\$ 896 milhões, sendo que o do comércio foi o que mais sofreu impacto dentre eles. Ressalta-se que no comércio e nos demais setores produtivos as estimativas foram baseadas em pesquisas realizadas na fase pós-desastre e se referem apenas aos impactos imediatos dos deslizamentos, desconsiderando os efeitos de médio e longo prazos, cuja indisponibilidade de

<sup>333</sup> Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações e Deslizamentos n Região Serrana do Rio de Janeiro. Janeiro de 2011*, pp. 9- 50.

informações não possibilitou agregá-los à época. Já o valor dos impactos ambientais foi estimado em R\$ 71.4 milhões. Vejamos:

**TABELA 2.** Inundações e deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011: sumário de perdas e danos (R\$ 1.00)

	Impacto (R\$ 1.00)		Propriedade		Total
	Danos	Perdas	Setor Público	Setor Privado	
<b>Infraestrutura</b>	<b>1,106,312,344.44</b>	<b>16,426,518.04</b>	<b>1,038,839,939.38</b>	<b>83,898,923.10</b>	<b>1,013,885,000.00</b>
Transporte	620,971,233.15	0.00	620,971,233.15	0.00	620,971,233.15
Telecomunicações	9,303,400.00	0.00	0.00	9,303,400.00	9,303,400.00
Água e saneamento	453,890,352.83	3,143,000.00	417,868,706.23	39,164,646.60	457,033,352.83
Energia	22,147,358.46	13,283,518.04	0.00	35,430,876.50	35,430,876.50
<b>Setores Sociais</b>	<b>721,817,800.00</b>	<b>1,973,754,827.97</b>	<b>2,047,382,327.97</b>	<b>648,190,300.00</b>	<b>2,695,572,627.97</b>
Habitação	644,685,300.00	1,964,987,327.97	1,962,662,327.97	647,010,300.00	2,609,672,627.97
Saúde	2,502,500.00	8,767,500.00	10,720,000.00	550,000.00	11,270,000.00
Educação	74,630,000.00	0.00	74,000,000.00	630,000.00	74,630,000.00
<b>Setores Produtivos</b>	<b>294,724,415.61</b>	<b>601,376,475.88</b>	<b>2,000,000.00</b>	<b>894,100,891.49</b>	<b>896,100,891.49</b>
Agricultura	124,000,000.00	90,000,000.00	0.00	214,000,000.00	214,000,000.00
Indústria	30,184,961.00	123,297,889.00	0.00	153,482,850.00	153,482,850.00
Comércio	133,539,454.61	335,678,586.9	0.00	469,218,041.49	469,218,041.49
Turismo	7,000,000.00	52,400,000.00	2,000,000.00	57,400,000.00	59,400,000.00
<b>Meio ambiente</b>	<b>71,466,000.00</b>	<b>0.00</b>	<b>71,466,000.00</b>	<b>0.00</b>	<b>71,466,000.00</b>
<b>Total</b>	<b>2,194,320,560.05</b>	<b>2,591,557,821.89</b>	<b>3,159,688,267.35</b>	<b>1,626,190,114.59</b>	<b>4,785,878,381.94</b>

Fonte: estimativas do Banco Mundial, com base em informações oficiais.

Fonte: Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações e Deslizamentos n Região Serrana do Rio de Janeiro. Janeiro de 2011*, p. 21.

Embora subestimados devido à indisponibilidade de dados específicos, os custos totais dos impactos econômicos desse desastre na Região Serrana foram e continuam sendo muito significativos para a economia do estado. Uma análise geral do evento revela que os custos totais de R\$ 4.78 bilhões entre perdas e danos representam 40% do PIB total dos sete municípios mais afetados em 2009, segundo dados do IBGE. Esses valores são muito representativos nas atividades econômicas da Região Serrana que, até os dias atuais, enfrenta desafios para se recuperar integralmente dos efeitos dos deslizamentos.

Além da necessidade de recuperação e reconstrução dos sistemas afetados, existe a necessidade de redução de riscos e vulnerabilidades e que, somente no caso específico dos sete municípios afetados, foram estimados em R\$ 1 bilhão para obras de contenção de encostas, sem se considerar os custos de reassentamento de população em áreas de risco ou das famílias que tiveram suas moradias destruídas ou bastante danificadas e, que até o ano passado, ainda dependia de auxílio aluguel do estado, face ao déficit habitacional na região.

Soma-se a esse desastre uma série de outros, recorrentes, porém em menor escala, que vêm ocorrendo nessa região do estado do Rio de Janeiro. Tamanha a vulnerabilidade socioambiental e geográfica da Região Serrana, eventos como esses demandam a incorporação de medidas efetivas de gestão de riscos e desastres na agenda de políticas públicas do Estado.

Os impactos do desastre na Região Serrana impulsionaram uma mudança de paradigma da resposta a desastre à construção de uma política de gestão de riscos e desastre no país. A partir desse evento, o Poder Legislativo e o Poder Executivo federais passaram a envidar esforços na elaboração e aprovação de novas legislações, e na implementação de políticas públicas e planos sobre a temática, conforme iremos analisar nos próximos capítulos.

Apesar do panorama acima apresentado, todas as suas fontes – relatórios do Banco Mundial, da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e das Secretarias Estaduais – apontam a dificuldade de mensuração dos impactos e custos totais socioeconômicos e ambientais (imediatos, diretos e indiretos) desses eventos devido à falta de uma metodologia comum de coleta de dados, à falta de registros de dados específicos confiáveis, dentre outros problemas.

### **Resposta do Governo Federal e do Estado do Rio de Janeiro**

Em resposta aos acontecimentos de 2011, o Governo Federal anunciou a destinação de R\$ 780 milhões para reconstruir as cidades afetadas. Diante da magnitude do evento, mais de mil homens de diferentes organizações (Defesa Civil, prefeituras, governos estaduais, Força Nacional de Segurança Pública) foram destacados para atuar na região nas operações pós-desastre<sup>334</sup>.

O governo do estado do Rio de Janeiro concentrou seus recursos no resgate das vítimas soterradas e na desobstrução das estradas, e pediu o auxílio da Marinha e de órgãos da administração pública federal nos trabalhos. Foi anunciada a construção inicial de 6 mil casas populares para as vítimas das chuvas na Região Serrana.

Além disso, segundo dados da Secretaria Nacional de Defesa Civil, o governo federal disponibilizou assistência humanitária aos municípios, que contestaram constante insuficiência de materiais para atender as necessidades básicas da

---

<sup>334</sup> Idem.

população atingida: materiais básicos de higiene, kits de alimentação, além de remédios e vacinas.

Os órgãos públicos firmaram por meio de estudos um investimento estimado em R\$ 3,4 bilhões para a recuperação da Região Serrana em um prazo de mais de dois anos. Vale ressaltar ainda que a Secretaria de Estado do Meio Ambiente anunciou ainda a criação de cinco parques fluviais nas áreas atingidas pelas chuvas da região serrana. Estima-se que sejam necessários quase R\$ 200 milhões para a implantação do projeto, totalizando em 95 km de áreas destinada a parques<sup>335</sup>.



Foto: Deslizamento de terra, Teresópolis, Região Serrana Rio de Janeiro. Fonte: (AE)www.uol.com.br

#### **4.2.: A mudança de percepção de risco e vulnerabilidade no Brasil: codificação de desastres, pesquisa e sistematização de dados e grupo de trabalho sobre o tema.**

Ao longo dos últimos anos, tragédias como os desastres relatados acima evidenciaram a precariedade dos sistemas de alerta no Brasil e comprovando a necessidade urgente de investimento na prevenção de desastres, a fim de reduzir os riscos de futuras ocorrências. Além disso, esses eventos pregressos passaram a exigir respostas concretas e efetivas por parte do poder público a fim de reparar os danos provenientes desses desastres, especialmente no que tange ao direito à moradia adequada, à saúde, à educação e à assistência social.

Em razão de um cenário socioambiental cada vez mais ameaçador devido às mudanças climáticas, à superpopulação, à ação humana destrutiva de recursos naturais, dentre outros fatores, o Brasil vem ampliando seus esforços em relação à

---

<sup>335</sup> Idem.

gestão de risco e resposta a desastres. O aprimoramento tanto da legislação quanto das políticas públicas sobre o tema são fundamentais para prevenir e responder de maneira efetiva e eficaz. A seguir, relatamos algumas dessas iniciativas.

#### **4.2.1. A Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) (2012)**

A Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade) <sup>336</sup> foi instituída por meio da Instrução Normativa nº 1, de 24 de agosto de 2012, do Ministério da Integração Nacional em substituição à antiga Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (Codar)<sup>337</sup>. A Cobrade foi elaborada com base na classificação utilizada pelo Banco de Dados Internacional de Desastres (EM-DAT)<sup>338</sup> do Centro para Pesquisa sobre Epidemiologia de Desastres (Cred) e da Organização Mundial de Saúde (OMS/ONU), a fim de adequar a classificação brasileira aos padrões estabelecidos internacionalmente pela ONU. Além de o Brasil passar a contribuir para a alimentação desse banco de dados mundial, essa classificação internacional é mais simples do que a anterior brasileira e permite comparar dados com outros países que também seguem o mesmo padrão. Além dos desastres constantes da classificação do EM-DAT, a Cobrade inclui alguns desastres peculiares à realidade brasileira. De acordo com a Cobrade, os desastres são divididos em duas categorias: naturais e tecnológicos.

A classificação de desastres é muito importante por diversas questões. Do ponto de vista jurídico, as situações de emergência e estado de calamidade pública só podem ser decretadas em decorrência de um desastre, devidamente identificado e classificado segundo a Cobrade<sup>339</sup>. Além disso, é necessário aprimorar os mecanismos de registro desses eventos no contexto histórico do país. Tal como internacionalmente, a codificação permite a construção de um banco de dados nacional, que poderá ser utilizado para estudos e pesquisas, e análise sobre a ocorrência de desastres no

---

<sup>336</sup> Codificação Brasileira de Desastres. Disponível online em: [http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f9cdf8bf-e31e-4902-984e-a859f54dae43&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=f9cdf8bf-e31e-4902-984e-a859f54dae43&groupId=10157)

<sup>337</sup> A Codar abarcava também uma série de desastres “sociais”, como aumento da violência e o desemprego, o que dificultava a focalização do que realmente era o objeto da Política de Defesa Civil. Nesse sentido, o Cobrade foi uma evolução ainda maior para o sistema de proteção e defesa civil (N.A.). CODAR. Disponível online em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/codar.pdf>. Último acesso em 15.11.2014.

<sup>338</sup> Para mais informações, acesse: <http://www.emdat.be/database>. Último acesso em: 10.10.2014.

<sup>339</sup> Brasil. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa nº 02/2012 trata da Decretação de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública.

território nacional, possibilitando inclusive a elaboração e o planejamento de medidas preventivas e preparatórias para o enfrentamento desses fenômenos.

**4.2.2. Pesquisa e sistematização de dados sobre desastres no Brasil: O Atlas Brasileiro de Desastres 1991-2010 (2012), o Anuário Brasileiro de Desastres Naturais (2011, 2012) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).**

Resultado de um acordo de cooperação entre a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa Civil (SEDEC) do Ministério da Integração Nacional e o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais - 1991-2010 (2012)<sup>340</sup> disponibiliza informações sobre os registros de desastres ocorridos em todo o território nacional nos últimos 20 anos (1991 a 2010), sistematizados em 26 Volumes Estaduais e um Volume Brasil, cujos dados foram apresentados no início desse capítulo.

Até 2012, o Brasil não possuía bancos de dados sistematizados e integrados sobre as ocorrências de desastres e, portanto, não disponibilizava informações necessárias ao aprimoramento da atuação em defesa civil e em gestão de risco e desastres aos profissionais e pesquisadores da área. Pioneiro em âmbito nacional, esse Atlas Brasileiro de Desastres Naturais é composto por um levantamento dos registros históricos, que se reflete na composição de mapas temáticos, visando a construir um panorama geral da ocorrência de desastres no país, considerando especificidades geomorfológicas, ambientais e geográficas por estados e regiões. Como ferramenta de pesquisa e análise desses fenômenos, o Atlas permite subsidiar a elaboração de planos de gestão de risco e redução de desastres.

O Anuário Brasileiro de Desastres Naturais é elaborado pelo Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad), vinculado à SEDEC. Este documento visa a retratar os principais desastres ocorridos num determinado ano no Brasil, possibilitando à sociedade brasileira e, especialmente à comunidade técnico-científica, conhecer o perfil de desastres naturais em nosso país.

O primeiro anuário foi publicado em 2011, quando o Governo Federal inseriu a temática Gestão de Riscos e Desastres em sua agenda prioritária, criou um programa

---

<sup>340</sup> Brasil. Atlas Brasileiro de Desastres Naturais – 1991-2010, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Volume Brasil.



específico sobre a temática no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, o Programa nº 2.040 “Gestão de Riscos e Resposta a Desastres” e lançou Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres (PNGRD).

Em 2013, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abordou, pela primeira vez, em bloco específico do seu Questionário Básico, o tema da gestão de riscos e reposta a desastres, a fim de diversificar ainda mais os dados da pesquisa e, especialmente, contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas na área<sup>341</sup>. O bloco do Questionário “Gestão de Risco e Resposta a Desastres” solicitou aos municípios informações sobre os riscos, vulnerabilidades e probabilidade de ocorrência de desastres nas áreas urbanas, considerando os principais eventos causadores de desastres naturais – enchentes, inundações, deslizamentos, processos erosivos ocorridos nos últimos cinco anos anteriores ao da pesquisa. Os principais resultados sobre o perfil de risco nos municípios, estados e regiões brasileiras foram apresentados no início desse capítulo.

Além dessas informações, a pesquisa visa a conhecer quais são as medidas adotadas pelos municípios em relação ao gerenciamento de riscos e desastres decorrentes. Dentre as perguntas propostas pela pesquisa: Há mapeamento das áreas de risco em encostas, por exemplo? O município dispõe de programa habitacional para a realocação de população de baixa renda em área de risco? Há mecanismos de controle e fiscalização para evitar a ocupação em áreas suscetíveis a desastres? O município possui Plano de contingência, cadastro de risco e sistema de alerta antecipado desses eventos? A população vulnerável a desastres está inscrita em algum cadastro de programas habitacionais (municipal, estadual ou federal)? Como o município está institucionalmente organizado para a gestão de risco e desastres: O município possui Coordenação Municipal de Defesa Civil, Unidade do Corpo de Bombeiros, Núcleos Comunitários? Os resultados dessa parte da pesquisa nos permitirá analisar a capacidade institucional local de elaborar legislações, formular e gerir políticas públicas sobre o tema, que será objeto dos próximos capítulos.

---

<sup>341</sup> Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2013). Brasília, 2013. Disponível online em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2013/munic2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf)

#### **4.2.3. O Grupo de Trabalho “Moradia Adequada” do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**

O Grupo de Trabalho sobre Moradia Adequada foi criado, no ano de 2011, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, atual Conselho Nacional de Direitos Humanos<sup>342</sup> (Resoluções n. 09/2011 e n. 6/2012)<sup>343</sup>, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Composto por representantes do Governo Federal e da sociedade civil, e dividido em dois subgrupos: “Megaeventos e megaprojetos de grande impacto social e urbano” e “Situações emergenciais e desastres naturais”, o GT foi criado com os seguintes objetivos: “I - realizar amplo diálogo nacional sobre o direito humano à moradia adequada; II - receber e monitorar as denúncias de violações aos direitos humanos à moradia adequada; III - elaborar e propor diretrizes para efetiva garantia do direito à moradia adequada; e IV - levantar dados e informações pertinentes sobre o direito humano à moradia adequada, bem como levar ao conhecimento das autoridades competentes.”<sup>344</sup> Considerando os maiores recentes desastres ocorridos no Brasil, o subgrupo “Situações emergenciais e desastres naturais” do GT realizou três missões *in loco*, entre os anos de 2011 e 2012, em municípios nos Estados de Alagoas (Rio Largo, Murici, Branquinha, União dos Palmares e Santana do Mundaú), Pernambuco (Palmares), na região serrana do Estado do Rio de Janeiro (Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo) e na região do Vale do Itajaí em Santa Catarina (Ilhota, Itajaí, Blumenau e Gaspar) a fim de levantar dados e informações, receber denúncias e formular recomendações aos poderes públicos federal, estaduais e municipais para garantir o direito à moradia adequada às comunidades atingidas pelos desastres naturais.<sup>345</sup>

Ao longo das visitas às localidades afetadas e das reuniões que o grupo realizou com as comunidades atingidas por essas catástrofes, ele recebeu inúmeros relatos de

---

<sup>342</sup> A Lei 12.986, de 2 de junho de 2014, transformou o antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. Para mais informações, acesse: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph>

<sup>343</sup> Brasil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

<sup>344</sup> Idem.

<sup>345</sup> A autora dessa presente tese foi co-relatora, juntamente com Mateus Medeiros, dos trabalhos desse sub-grupo “Situações emergenciais e desastres naturais”, na qualidade de acadêmica convidada. O Relatório Final do GT “Direito Humano à Moradia Adequada” está disponível online em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/relatorios/relatorio-g.t-moradia-adequada>. Último acesso em: 01.09.2014.

sofrimento, de violações de direitos, de falta de informação, de supostos desvios de verbas para as obras de recuperação e de reconstrução das casas e das cidades. Interessante é que esses relatos não foram apenas de líderes comunitários ou representantes da sociedade civil organizada, mas também de representantes do poder público. Sob diferentes enfoques, a impressão comprovada que tivemos é que nem os governos, nem as comunidades estão preparados para enfrentar situações emergenciais e adversas como essas. Embora as respostas àqueles desastres possam ter sido mais ou menos eficazes, dependendo da capacidade institucional dos Estados em que esses eventos ocorreram, medidas preventivas e mitigadoras efetivas não estavam presentes em nenhum desses cenários.

Ao final dos trabalhos, em setembro de 2013, o GT submeteu o Relatório Final “Moradia Adequada”<sup>346</sup> à apreciação do plenário do CDDPH, e teve a aprovação unânime de todas as recomendações feitas aos Poderes Públicos Federal, Estaduais e Municipais realizadas por esse subgrupo. Essas recomendações serão apresentadas ao longo dos próximos capítulos, que tratam, respectivamente, do Direito de Desastres brasileiro em construção e, da gestão de risco e desastres no Brasil por meio da implementação de políticas públicas.

---

<sup>346</sup> Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Grupo de Trabalho “Moradia Adequada”. Relatório Final. Disponível online em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/relatorios/relatorio-g.t-moradia-adequada>. Último acesso em: 10.10.2014.

## CAPÍTULO 5 - O DIREITO DE DESASTRES NO BRASIL: UM RAMO DO DIREITO BRASILEIRO EM CONSTRUÇÃO

O presente capítulo visa a comprovar e defender a existência de um novo ramo do direito brasileiro em construção - o Direito de Desastres -, analisá-lo e propor aprimoramentos visando a sua maior efetividade. Tal como no plano global, no Brasil, a legislação sobre desastres está em constante desenvolvimento e concentra maior parte de sua legislação específica sobre desastres e defesa civil. Em razão da natureza de seu objeto, o Direito de Desastres possui intrínseca relação com o Direito Ambiental, especificamente em relação à responsabilidade por danos ambientais, com o Direito Urbanístico, no que se refere ao direito à moradia adequada e com os Direitos Humanos, quanto ao respeito e à dignidade da pessoa humana. Vejamos:



A fim de comprovar a existência desse novo campo específico do Direito brasileiro, teceremos primeiramente um breve histórico da legislação específica sobre desastres e defesa civil no Brasil. Em seguida, analisaremos a nova Política Nacional de Defesa Civil, instituída pela Lei nº. 12.608 de 12 de abril de 2012, suas inovações, lacunas e desafios, considerando os mecanismos institucionais existentes para sua implementação. Em terceiro lugar, abordaremos excertos do Direito Ambiental, do Direito Urbanístico e dos Direitos Humanos pertinentes ao Direito dos Desastres, propondo o suprimento de algumas lacunas e lançando luz a desafios existentes. Por fim, trataremos do Direito de Desastres brasileiro à luz dos compromissos internacionais adotados pelo Estado Brasileiro.

### 5.1. Histórico da Legislação específica sobre Desastres e Defesa Civil no Brasil<sup>347</sup>:

O aumento da frequência e da intensidade dos desastres ocorridos no Brasil nos últimos anos impulsionou recente elaboração e revisão normativas sobre o tema dos desastres e da defesa civil. Uma retrospectiva da legislação brasileira nos remete às diferentes abordagens dessas temáticas no ordenamento jurídico brasileiro ao longo dos anos.

Ainda que de forma tangencial, a defesa civil é tema presente desde a primeira Constituição Política do Império do Brasil de 1824 que, em seu artigo 179, inciso XXXI, previa *“a Constituição também garante os socorros publicos”*<sup>348</sup>. Com o advento da República no Brasil (1891), a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, versava, em seu artigo 5º, que *“Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”*<sup>349</sup>.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 abordava os temas em diversos dispositivos. Os artigos 5º e 7º dispunham, respectivamente, *“organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte”* e *“prover a expensas próprias, às necessidades de sua administração, devendo, porém, a União prestar socorros aos Estados que, em caso de calamidade pública, os solicitar”*. O artigo 113 dessa Constituição previa ainda que embora a casa fosse o *asilo inviolável do indivíduo, excepcionalmente poderia ser penetrada sem o consentimento do morador para “acudir a vítimas de crimes ou desastres”*, e o caput do artigo 177 tratava da defesa contra o efeito das secas nos Estados do Norte, que deveria obedecer a um plano sistemático e permanente, de responsabilidade da União, com vistas à realização de obras e de serviços de assistência. Além disso, caberia aos Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas o dever de aplicar determinada receita tributária na assistência econômica à população respectiva (Art.

---

<sup>347</sup> O presente histórico da legislação específica sobre desastres e defesa civil no Brasil foi baseado e complementado a partir das informações do Livro de Capacitação em Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012, pp. 11-19;

<sup>348</sup> Constituição Política do Império do Brasil, 1824, art. 179, inciso XXXI. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Último acesso em 21.09.2014.

<sup>349</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1981, artigo 5º. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Último acesso em: 21.09.2014

177, §3º)<sup>350</sup>. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 não abordou os temas.

Durante a 2ª Guerra Mundial, em 1942, o Brasil criou, por Decreto, o Serviço de Defesa Antiaérea<sup>351</sup> que foi transformado em Serviço de Defesa Civil<sup>352</sup>. Com o fim da guerra, em 1946, porém, esse serviço foi desativado por ser considerado desnecessário<sup>353</sup>

Dentre as competências da União previstas pela Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, cabia-lhe “organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações” (Art. 5º XIII). O artigo 198 também obrigava a União a conceder valor não inferior a três por cento de sua renda tributária à realização de obras e serviços de assistência econômica e social, no âmbito da execução do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste, sendo que um terço dessa quantia deveria ser *“depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade (...)”* (§1º). Além disso, os Estados compreendidos na área da seca deveriam também aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações (§2º)<sup>354</sup>.

Mais tarde, na vigência dessa Constituição e, devido a uma grave seca que ocorreu no Nordeste do país em 1960, o governo aprovou a Lei 3.742, de 4 de abril de 1960, reconhecendo a necessidade de ressarcir prejuízos causados pelo evento. Esse ato caracterizou *“a mudança ocorrida na atenção destinada à proteção da população em função dos fatores existentes: o país saiu do foco de proteção frente a ataques oriundos de guerra e passou a dar atenção aos problemas gerados pelos desastres naturais.”*<sup>355</sup>

---

<sup>350</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Artigos: 5º, 7º, 113, 177. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Último acesso em 21.09.2014.

<sup>351</sup> Decreto-Lei n. 4.716, de 21 de setembro de 1942.

<sup>352</sup> Decreto-Lei n. 5.861, de 30 de setembro de 1943.

<sup>353</sup> Capacitação Básica em Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2012, p. 12.

<sup>354</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Artigos 5º e 198. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Último acesso em: 21.09.2014.

<sup>355</sup> Capacitação Básica em Defesa Civil, op. cit. p. 12.

Em 1966 foi aprovado o Decreto n. 59.124, de 25 de agosto de 1966, em resposta a uma grande enchente que assolou a região Sudeste em 1966. Esse decreto estabeleceu o salário mínimo regional para atender as frentes de trabalho criadas com a finalidade de dar assistência à população vitimada. À época, afetado de forma mais drástica por essa mesma enchente, o então Estado da Guanabara (atualmente Estado do Rio de Janeiro) foi o primeiro Estado da federação a organizar a Comissão Central de Defesa Civil do Estado.<sup>356</sup>

O cenário político-jurídico sobre a assistência a vítimas de desastres e constituição da defesa civil no Brasil ganha novos contornos com o advento do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e cria o Ministério do Interior brasileiro, incumbindo-lhe a competência de “assistência às populações atingidas por calamidade pública”.<sup>357</sup> Em seguida, a fim de elaborar plano de defesa permanente contra calamidades públicas, criou-se por Decreto o Grupo de Trabalho<sup>358</sup>. No mesmo ano, foi instituído o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP)<sup>359</sup> sobre o qual trataremos mais tarde nesse capítulo.

A estruturação da defesa civil no Brasil ocorre a partir da década de 1970. Neste ano foi criado, por Decreto<sup>360</sup>, o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP). Em 1979, o Decreto-Lei n. 83.839 que dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior, criou a Secretaria Especial de Defesa Civil, com a finalidade de “*exercer em todo o território nacional, com o apoio de coordenadorias regionais de defesa civil, a coordenação das atividades relativas às medidas preventivas, assistenciais e de recuperação dos efeitos produzidos por fenômenos adversos de quaisquer origens, bem como aquelas destinadas a preservar o moral da população e o restabelecimento da normalidade da vida comunitária*”.<sup>361</sup>

---

<sup>356</sup> Capacitação Básica em Defesa Civil, *op. cit.* p. 14. Decreto Estadual n. 1.373, de 19 de dezembro de 1966.

<sup>357</sup> Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Artigo 39, Ministério do Interior, inciso VI. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Último acesso em: 21.09.2014.

<sup>358</sup> Decreto n. 64.568 de 22 de maio de 1969.

<sup>359</sup> Decreto-Lei n. 950, de 13 de outubro de 1969.

<sup>360</sup> Decreto n. 67.347, de 5 de outubro de 1970.

<sup>361</sup> Decreto-Lei n. 83.839, de 13 de dezembro de 1979, art. 16. Disponível online em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83839-13-agosto-1979-433244-publicacaooriginal-1-pe.html>. Último acesso em 21.09.2014.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 avança em relação ao tema em diversos de seus dispositivos. Em seu artigo 5º, a Constituição garante inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Em seu artigo 6º, reconhece o direito à moradia como direito social. No artigo 21, XVIII, dispõe que compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações<sup>362</sup>. No artigo 22, prevê que compete privativamente à União legislar sobre defesa territorial, aeroespacial, marítima, defesa civil e mobilização nacional. Além disso, no que diz respeito à segurança pública, a Constituição estabelece em seu art. 144, § 5º que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”. E, em seu artigo 148 § 3º a abertura de crédito extraordinário somente para as despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.<sup>363</sup>

No mesmo ano do advento da Constituição de 1988, foi criado o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), por meio do Decreto n.º. 97.274, cuja proposta era de pensar a Defesa Civil como instituição estratégica, não só de resposta aos desastres, mas antes e precipuamente para redução de riscos de desastres. O Decreto também tratava do reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública<sup>364</sup>.

Nos anos 1990, a legislação sobre a defesa civil passou por uma série revisões e sua estrutura foi disciplinada por diversos dispositivos legais. Em 1990, o Ministério do Interior foi extinto pela Lei n.º. 8.028, transformando-o em Secretaria de Desenvolvimento Regional. A SEDEC passou então a ser subordinada ao Ministério de Ação Social<sup>365</sup>. Nova reestruturação da pasta foi disciplinada pela Lei n.º. 8.490, de 19 de novembro de 1992, que transformou a Secretaria de Desenvolvimento Regional em Ministério da Integração Regional, e passou a vincular a SEDEC. O SINDEC foi

---

<sup>362</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 21, XVII. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

<sup>363</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigos 5º, 6º, 21, 22, 144 e 148.

<sup>364</sup> Decreto n. 97.274, de 16 de dezembro de 1988.

<sup>365</sup> Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990.



reorganizado por Decreto em 1993<sup>366</sup>, ampliando as atribuições e o número de órgãos federais no Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC).

A Lei n.º. 9.649 de 27 de maio de 1998<sup>367</sup>, reformulou a estrutura organizacional do Governo Federal, extinguiu o Ministério da Integração Regional e criou a Secretaria Especial de Políticas Regionais com as atribuições de Defesa Civil, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

Em 2003, a lei n.º. 10.683<sup>368</sup>, criou o Ministério da Integração Nacional e definiu a Defesa Civil como de sua competência. O Decreto n. 4.980/2004 reorganizou novamente o SINDEC e alterou os procedimentos para o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública<sup>369</sup>. Ainda, em 2004, a Lei n.º. 10.954, instituiu, no Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento às populações atingidas por desastres<sup>370</sup>.

Em 2005, o Decreto n.º. 5.376/2005, atualizou a estrutura, a organização e as diretrizes para o funcionamento do SINDEC e do CONDEC<sup>371</sup>.

O Sistema Nacional de Defesa Civil brasileiro foi originalmente criado pela Medida Provisória n.º. 494 de 2010 e regulamentado pelo Decreto n.º. 7.257 de 4 de agosto de 2010. Essa Medida Provisória foi mais tarde convertida na Lei 12.340 de 1º de dezembro de 2010, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas<sup>372</sup>.

O Decreto n.º. 7.257/10 traz importantes definições para o Direito de Desastres brasileiro, a saber:

---

<sup>366</sup> Decreto n. 895, de 16 de agosto de 1993.

<sup>367</sup> Originariamente: Medida Provisória n. 813, de 1º janeiro de 1995, transformada na Lei n. 9.649 de 27 de maio de 1998. Seguindo a Lei, o Decreto n. 1.792, de 15 de janeiro de 1996, aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do Departamento de Defesa Civil, vinculado ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

<sup>368</sup> Lei n. 9.649 de 27 de maio de 1998.

<sup>369</sup> Decreto n. 4.980, de 4 de fevereiro de 2004.

<sup>370</sup> Lei n. 10.954, de 29 de setembro de 2004. Originariamente: a Medida Provisória n. 190, de 31 de maio de 2004.

<sup>371</sup> Decreto n. 5.376, de 17 de fevereiro de 2005.

<sup>372</sup> Lei 12.340 de 1º de dezembro de 2010. O Decreto n. 7257/2010 revogou os Decretos anteriores que versavam sobre o Funcap: Decreto n. 5.376/2005 e Decreto n. 6.663/2006. (N.A.)

**I - defesa civil:** conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social;

**II - desastre:** resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais;

**III - situação de emergência:** situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

**IV - estado de calamidade pública:** situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;”

O mesmo dispositivo conceitua ainda ações de todas as fases da gestão de risco de desastres, conforme a seguir:

**V - ações de socorro:** ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

**VI - ações de assistência às vítimas:** ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

**VII - ações de restabelecimento de serviços essenciais:** ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

**VIII - ações de reconstrução:** ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional; e

**IX - ações de prevenção:** ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.<sup>373</sup> “

O Cartão de Pagamento de Defesa Civil (CPDC) foi instituído pelo decreto pelo Decreto n°. 7.505/2011 alterando o Decreto n°. 7257/10 sobre a matéria de transferências de recursos. O CPDC é “o instrumento de pagamento, emitido em

---

<sup>373</sup> Decreto n. 7.257 de 4 de agosto de 2010.

nome do órgão ou entidade do Estado, Distrito Federal ou Município beneficiário, operacionalizado por instituição financeira oficial federal contratada e utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado”<sup>374</sup>. Uma vez reconhecida uma situação de emergência ou o estado de calamidade pública, o Ministério da Integração Nacional, definirá o montante de recursos a ser disponibilizado à execução das ações de socorro, de assistência a vítimas e de restabelecimento dos serviços essenciais, considerando informações sobre o evento e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão (Art. 9). Essa medida teve a finalidade de conferir maior agilidade ao processo de liberação de recursos, impulsionar as áreas afetadas a reestabelecerem a normalidade no menor tempo possível e dar maior visibilidade à aplicação dos recursos liberados.

O Decreto n°. 7.513/2011 determinou o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. Dentre as ações estabelecidas para o funcionamento desse sistema, foi criado o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, com sede em São José dos Campos<sup>375</sup>. Abordaremos este Centro no capítulo seguinte sobre a implementação da política.

## **5.2. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (2012): construindo o Direito de Desastres no Brasil**

Como apresentamos no primeiro capítulo dessa tese, em geral, o Direito de Desastres tem como objetivo regular o ciclo de gestão de desastres para que todas as suas fases sejam efetivamente cumpridas. Ou seja, o Direito de Desastres possui as seguintes finalidades: i. prevenção, redução de riscos e a mitigação; ii. preparação; iii. resposta (assistência humanitária); iv. compensação pelos danos ocorridos não só em relação ao meio ambiente, mas também às vítimas afetadas e às propriedades atingidas pelos desastres e; v. recuperação e reconstrução das áreas atingidas<sup>376</sup>.

---

<sup>374</sup> Decreto n. 7.505 de 27 de junho de 2011.

<sup>375</sup> Decreto n. 7.513 de 1º de julho de 2011.

<sup>376</sup> FARBER, Dan; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert; SUN, Lisa, *Disaster Law and Policy*: Aspen Publishers, New York, 2010, pp. 3-7.

Recentemente, a Lei nº. 12.608, de 10 de abril de 2012<sup>377</sup>, instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, dentre outras providências<sup>378</sup>. Conceitualmente, a inclusão do termo “proteção” na política nacional reforça a importância das ações preventivas em relação aos desastres, em conformidade com a Estratégia Internacional de Redução de Riscos e Desastres e a Declaração e o Marco de Ação de Hyogo (2005-2015), ambos os documentos da ONU mencionados em capítulos anteriores.

A Política Nacional prevê que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução de desastres (Art. 2º) e remete às medidas preventivas definidas pelo Decreto nº. 7257/2010.

A PNPDEC compreende ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e à defesa civil (Art. 3º) com o objetivo de garantir a promoção do desenvolvimento sustentável e se dá de forma multissetorial e em todas as esferas de governo, federal, estadual, distrital e municipal. Conta ainda com ampla participação da comunidade.

Devido à natureza multidisciplinar das causas e dos efeitos dos desastres, a PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais (Art 3º, § único). Nesse sentido, além dessa legislação específica sobre desastres e defesa civil, o Direito de Desastres brasileiro em desenvolvimento deve pautar-se pela interdisciplinaridade do tema e integrar normas e dispositivos de outros ramos do Direito, conforme abordaremos em tópico seguinte.

A nova PNPDC é uma política bastante ampla, norteadas por diretrizes (art. 4º) que se refletem em objetivos (art.5º) a serem realizados por meio da implementação

---

<sup>377</sup> A Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, converteu a Medida Provisória n. 547, de 11 de outubro de 2011.

<sup>378</sup> Brasil. Presidência da República. Lei n. 12.608 de 10 de abril de 2012. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm). Último acesso em 11.12.2013.

de uma série de ações (art. 6º), a serem analisadas no próximo capítulo sobre a efetividade e os desafios da implementação da política pública.

As diretrizes da Política são: i. Atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; ii. Abordagem sistêmica das fases e ações que compõem o ciclo de gestão de desastres, desde a prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; iii. Prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; iv. Adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; V. Planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional e; VI. Participação social<sup>379</sup>.

A Política Nacional traça o delineamento do Direito de Desastres no Brasil como um conjunto normativo mais coeso em construção. Uma inspeção acerca dos objetivos da PNPDEC nos permite perceber que eles se baseiam no ciclo de gestão de desastres, enfatizando, por um lado, a prevenção, redução de riscos e mitigação de desastres, mas deixando de prever a fase da compensação e indenização, por outro. Vejamos:

<b>Objetivos da PNPDEC de acordo com as fases do ciclo de gestão de desastres (Art. 5º)</b>
<b>Fase 1: Prevenção, redução de riscos e mitigação</b>
I. Reduzir os riscos de desastres;
IV. Incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
V. Promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
VI. Estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
VII. Promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
VIII. Monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
X. Estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
XI. Combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
XII. Estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
XIII. Desenvolver consciência nacional acerca do risco de desastres

<sup>379</sup> Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, art. 3º.

XIV. Orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção;
<b>Fase 2. Preparação para desastres</b>
IX. Produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
XV. Integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.
<b>Fase 3. Resposta a desastres</b>
II. Prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres
<b>Fase 4. Compensação e indenização por danos</b>
----- (não há nenhuma previsão)
<b>Fase 5. Recuperação e reconstrução das áreas atingidas</b>
III. Recuperar as áreas afetadas por desastres

Os objetivos da PNPDEC refletem também a interdisciplinaridade que delinea o Direito de Desastres no Brasil, uma vez que eles pressupõem a integração dessa política com outras referentes ao ordenamento territorial, ao desenvolvimento urbano, à saúde, ao meio ambiente, às mudanças climáticas, à gestão de recursos hídricos, à geologia, à infraestrutura, à educação, à ciência e tecnologia, dentre outras políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

A PNPDEC possui mecanismos institucionais para sua implementação. São eles: o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). De acordo com a Lei nº. 12.608/12, o SINPDEC é constituído por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e por entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil, o SINPDEC visa a contribuir para o processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional (Lei nº. 12.608/2012, Art. 10). Já o CONPDEC é o órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional e possui as finalidades: I. Auxiliar na formulação, implementação e execução da PNPDEC; II. Propor normas para implementação e execução da PNPDEC; III. Expedir procedimentos para implementação, execução e monitoramento da PNPDEC; IV. Propor procedimentos para atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre (conforme

Protocolo específico); e V. Acompanhar o cumprimento das disposições legais e regulamentares de proteção e defesa civil (art. 12).<sup>380</sup>

A implementação da PNPDEC conta ainda com a existência do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil. Inicialmente instituído em 1969<sup>381</sup>, o FUNCAP passou a ser regido pela Lei nº. 12.340/2010, recentemente alterada pela Lei nº. 12.983, de 2014. O FUNCAP é um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, que terá como finalidade custear, no todo ou em parte: I. Ações de prevenção em áreas de risco de desastre e; II. Ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos (Art. 8). Analisaremos mais detalhadamente o papel desempenhado por cada um desses mecanismos no capítulo seguinte acerca da implementação da política pública sobre gestão de risco e desastres no Brasil.

A fim de realizar seus objetivos, a PNPDEC prevê uma série de ações a serem implementadas por cada um dos entes federados, bem como de forma articulada entre eles. A tabela a seguir nos permite observar as competências exclusivas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as competências comuns eles.

**Tabela: Repartição das Competências dos Entes Federados em relação às ações da PNPDEC<sup>382</sup>**

Ações da PNPDEC			
	União (Art. 6º)	Estados e DF (Art. 7º)	Municípios (Art. 8º)
ENTES FEDERATIVOS			
Expedir normas para implementação e execução da PNPDEC	X		
Coordenar o SINPDEC, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios	X		
Promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência;	X		
Apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de	X		

<sup>380</sup> Lei 12.608 de 10 de abril de 2012, art. 12.

<sup>381</sup> Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969.

<sup>382</sup> Adaptada da tabela proposta por CARVALHO, Délber & DELA LIBERA, Fernanda, *Direito de Desastres*, Ed.: Livro do Advogado, 2013.

desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;			
Instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres;	X		
Instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;	X		
Instituir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública;	X		
Instituir os Planos de Proteção e Defesa Civil (Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais)	X	X	X
Realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;	X		
Estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública;	X		
Incentivar a instalação de centros universitários de ensino e pesquisa sobre desastres e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente e a distância, destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas no gerenciamento e na execução de atividades de proteção e defesa civil;	X		
Fomentar a pesquisa sobre os eventos deflagradores de desastres; e	X		
Apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres.	X		
Executar a PNPDEC em seu âmbito territorial (Nacional, Estadual, Distrital e Municipal)	X	X	X
Coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;		X	
Identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;		X	
Realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;		X	
Apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;		X	
Declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência;		X	
Apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.		X	



Coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;			X
Incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;			X
Identificar e mapear as áreas de risco de desastres;			X
Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;			X
Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;			X
Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;			X
Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;			X
Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;			X
Mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;			X
Realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;			X
Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;			X
Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;			X
Manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;			X
Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e			X
Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.			X
Desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;	X	X	X
Estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;	X	X	X
Estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;	X	X	X
Estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;	X	X	X
Oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e	X	X	X
Fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.	X	X	X

Diante da tabela de ações acima descritas, podemos tecer algumas considerações sobre a organização, a estrutura e o funcionamento da PNPDEC.

Uma das questões estruturais da PNPDEC diz respeito a como a organização federativa e o sistema de repartição de competências do Estado Brasileiro se relacionam com a gestão de risco e de desastres no território nacional. A autonomia dos entes federados e o sistema de repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constitui o cerne do Federalismo Brasileiro (arts. 1º, 18 e 34, inciso VII, alínea “c”)<sup>383</sup>. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha buscado um equilíbrio entre os entes federados por meio da repartição de competências, esse sistema é bastante complexo, por vezes confuso, e implica uma série de desafios à implementação da legislação e das políticas públicas nos Estados e Municípios.<sup>384</sup>

O sistema de repartição constitucional de competências entre os entes federados consiste em enumerar competências matérias e definir competências legislativas nos seguintes termos:

- a) no âmbito da União, competências materiais exclusivas (poderes) (Arts. 21) e a competência legislativa privativa (Art. 22);
- b) no âmbito dos Estados, competências materiais remanescentes (Art. 25, §1º) e competência legislativa privativa (Art. 25, §§ 1º e 2º);
- c) no âmbito dos Municípios, competências materiais indicadas (Arts. 29 e 30) e competência legislativa exclusiva (Art. 30, I) e competência legislativa suplementar (Art. 30, II).

À enumeração de competências materiais específicas somam-se áreas comuns para as quais são previstas atuações paralelas dos entes federados (art. 23) e setores concorrentes entre a União e Estados e Distrito Federal em que a competência legislativa para elaborar políticas, diretrizes e normais gerais é da União e cabe aos

---

<sup>383</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 1º Caput: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...); Art. 18: Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.; Art. 34, XVIII, “c”: autonomia municipal.

<sup>384</sup> ABRUCIO, L. F.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas, no 12.) ABRUCIO, Fernando, Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais, RAP: Rio de Janeiro 39(2):401-20, Mar./abr. 2005pp. 410-416.

Estados e aos Municípios a competência suplementar (Arts. 24 e 30, II, respectivamente).<sup>385</sup>

No que diz respeito a desastres, a Constituição Federal de 1988 prevê que compete à União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (Art. 21, XVIII). Quanto à defesa civil, prevê o art. 22, XXVIII, da Constituição Federal que compete privativamente à União legislar sobre a matéria, podendo lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (§1º).

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil atribui à União poderes para “expedir normas gerais para implementação e execução da Política (...)” e, deixa aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, competências suplementares a fim de “instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil” (Estados e DF) e “incorporar ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal”, bem como “elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil” (Municípios). Entendemos nesse caso que, sem a existência de Lei Complementar sobre a matéria, a PNPDEC prevê, ainda de forma implícita, a competência legislativa suplementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios porque criar Planos Estaduais de Proteção e Defesa Civil e Planos Municipais de Contingência e Defesa Civil requer elaboração normativa, mesmo que essas normas sejam desprovidas de status de lei. Ou seja, caso não sejam adotados por leis estaduais ou municipais, os planos podem ser adotados por meio da elaboração de protocolos, portarias, instruções normativas, dentre outros atos normativos.

Apesar de a Lei nº. 12.608/2012 ser considerada um avanço em relação às legislações anteriores sobre o tema, a PNPDEC possui entraves quanto a sua aplicabilidade e lacunas de conteúdo face à natureza de seu objeto: a redução de riscos e desastres.

Quanto à aplicabilidade da Lei, a efetiva implementação da PNPDEC depende de regulamentação, que ainda em fase de elaboração, fato que dificulta a sua plena execução. De acordo com a referida Lei, ato do Poder Executivo federal deve estabelecer as definições técnicas para sua aplicação (Art. 1º, § único). Além disso, os prazos para elaboração e revisão do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil devem

---

<sup>385</sup> SILVA, José Afonso, *Direito Ambiental Constitucional*, São Paulo: Editora Malheiros, 10ª edição atualizada, 2013, pp. 75-83. Adaptado pela autora.

ser definidos em regulamento (Art. 6º, § 2º). Portanto, não é de se surpreender que, na ausência de regulamento desta Lei, até o presente momento, a União ainda esteja na fase de elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, previsto no rol de ações de sua competência.

Felizmente, a ausência de um Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil no âmbito federal, não impediu os Estados e Municípios de elaborarem os seus respectivos. Exemplos de boas práticas nesse sentido são os Planos Estaduais de Proteção e Defesa Civil dos Estados do Espírito Santo<sup>386</sup>, do Paraná<sup>387</sup> e do Rio de Janeiro<sup>388</sup>, dentre outros. No âmbito municipal, vale citar os Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil de Morretes (PR)<sup>389</sup> e de Itatiba (SP)<sup>390</sup>.

Outro desafio quanto à aplicabilidade da lei reside na forma federativa como o Estado Brasileiro se organiza. Desastres não conhecem fronteiras geográficas e podem ocorrer em diversos Estados e Municípios da Federação simultaneamente. Por vezes, causas podem ser geradas em uma determinada localidade e o evento catastrófico ocorrer em outro. Além disso, alguns entes federados podem ser incapazes de proteger o seu meio ambiente e eficientemente gerir riscos de desastres, enquanto outros podem adotar políticas e medidas mais eficazes. Ao abordar a relação entre problemas ambientais e o federalismo nos Estados Unidos, comentário este que também pode ser aplicado ao caso brasileiro, incluindo nossos diferentes estágios de desenvolvimento regional, Farber afirma que “problemas inevitáveis resultam da nossa repartição do poder governamental em unidades que não correspondem com as exatas divisões em matéria ambiental e econômica”.<sup>391</sup>

---

<sup>386</sup> Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Espírito Santo (PEPDEC), 2013. Disponível online em: [http://www.defesacivil.es.gov.br/files/pdf/PEPDEC-ES\\_2013.pdf](http://www.defesacivil.es.gov.br/files/pdf/PEPDEC-ES_2013.pdf). Último acesso em: 24.09.2014.

<sup>387</sup> Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Paraná

<sup>388</sup> Decreto n.º 6.403, de 29 de novembro de 2013. "Dispõe sobre o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil de Itatiba com vistas às inundações e escorregamentos e dá outras providências." Disponível online em: <http://www.itatiba.sp.gov.br/Decretos-2013/decreto-no-6403-dispoe-sobre-o-plano-de-contingencia-de-protecao-e-defesa-civil-de-itatiba-com-vistas-as-inundacoes-e-escorregamentos-e-da-outras-providencias.html>. Último acesso em: 24.09.2014.

<sup>389</sup> Plano Municipal de Contingência de Proteção e Defesa Civil de Morretes, Paraná (2013). Disponível online em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/modeloplanconmorretes.pdf>. Último acesso em 24.09.2014.

<sup>390</sup> Plano Municipal de Contingência de Proteção e Defesa Civil de

<sup>391</sup> FARBER, Daniel, *Environmental Law in a Nutshell*, West Academic, 9<sup>th</sup> Edition, 2014, p. 199.

Novidade recente, a lei n. 12.340/2010 acaba de ser alterada pela Lei n. 12.983 de 2 de junho de 2014<sup>392</sup> e passa a dispor 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 e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências.

Aspecto positivo dessa nova redação da lei é que ela passa a prever transferências de recursos para a execução de ações preventivas em áreas de risco. Além disso, a fim de dar agilidade à liberação de recursos às ações de prevenção em áreas de riscos de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres, as transferências poderão ser feitas por meio de depósito em conta específica do ente beneficiário (Estado ou Município) ou do FUNCAP a fundos constituídos pelos demais entes federados (Art. 1º- A). Essas transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução de ações preventivas, de resposta e de recuperação são consideradas obrigatórias, mas ainda dependem de regulamento específico (Arts. 4º, §1º para depósito em conta bancária e Art. 9º, §3º para repasse de recursos do FUNCAP).

Por um lado, os desastres ocorrem localmente, por outro, os Estados e Municípios afetados, por vezes, por falta de recursos financeiros e humanos, não têm o poder de responder a esses eventos até que eles sejam reconhecidos como situações de emergência ou de estado de calamidade pública por parte do Poder Executivo Federal, mediante requerimento prévio do Poder Executivo do ente federado afetado pelo desastre (Art 3º).

No que diz respeito ao conteúdo da Lei, ela falha por não prever a responsabilidade por danos ao meio ambiente, às vítimas e à propriedade. Délton Carvalho e Fernanda Damacena argumentam que, embora seja plenamente justificável que as atenções da opinião pública, do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e da legislação brasileira estejam voltadas para a prevenção e respostas emergenciais, *“a compensação das vítimas adquire uma posição central no Direito de Desastres. A função do Direito neste momento consiste em fornecer um entrelaçamento de métodos*

---

<sup>392</sup> Lei n. 12.983 de 2 de junho de 2014. Conversão da Medida Provisória n. 631 de 2013.

*provenientes dos setores públicos e privados para a compensação das pessoas atingidas”.*<sup>393</sup>

Ainda que o município possa não dispor de recursos financeiros para o enfrentamento de desastres, compete a ele legislar sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo, conforme o Estatuto das Cidades (Artigo 37 da Lei 10.257/01), o que o torna responsável pela ocupação irregular de áreas de risco. Embora a gestão ambiental do solo seja uma atribuição compartilhada entre todas as esferas de governo, a competência legislativa suplementar sobre o uso e ocupação de áreas locais compete ao Poder Público Municipal. Cabe ainda, ao município, executar diretamente a política urbana e em particular a gestão ambiental do território urbano. Como pode se dar a responsabilização dos Municípios, dos Estados e da União em casos de desastres que provoquem danos materiais às vítimas, além dos danos ao meio ambiente?

Os autores apresentam três métodos de compensação: os seguros privados mais comuns no sistema norte-americano, a responsabilidade civil por danos catastróficos e ambientais contra atores privados, e a possibilidade de obtenção de compensação pelo governo federal<sup>394</sup>.

Diante da omissão legal, discussões sobre indenização por desastres no Brasil têm sido decididas caso a caso, abrindo espaço para a formação de jurisprudência sobre o tema, a exemplo da seguinte:

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - INDENIZAÇÃO - FORTES CHUVAS - NECESSIDADE DE OBRA PÚBLICA - NEGLIGÊNCIA DO MUNICÍPIO - INUNDAÇÃO - NEXO DE CAUSALIDADE - DANOS MORAIS - "QUANTUM" INDENIZATÓRIO - RAZOABILIDADE - CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS MORATÓRIOS - REFORMA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. Restando configurado o fato administrativo, consistente na omissão do Município quanto à manutenção das redes pluviais necessárias à segurança dos administrados, configurando, por consequência, a falta do serviço relativo ao escoamento das águas da chuva, e do nexo de causalidade entre o dano e a omissão estatal, deve o Município ser responsabilizado civilmente pelos danos morais causados à parte autora pela inundação de sua residência.

2. Não há regras objetivas para a fixação do dano moral, cabendo ao juiz a árdua tarefa de arbitrá-lo, atentando, sempre, para a natureza e extensão

---

<sup>393</sup> CARVALHO, Délton Winter e DAMACENA, Fernanda Dalla Libera, Direito dos Desastres, Ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2013, p. 86-88.

<sup>394</sup> Idem.

do dano, bem como para as condições pessoais do ofensor e do ofendido.  
(...)<sup>395</sup>

Além disso, de acordo com dados atualizados do Ministério da Integração Nacional, a falta de seguros a esse tipo de eventos custou mais de 500 milhões de dólares aos cofres públicos nos últimos anos<sup>396</sup>. Embora a Lei n.º. 12.983 de junho de 2014 tenha dado nova disciplina às transferências de recursos da União a Estados e Municípios que tenham tido estado de calamidade pública reconhecido e ao Fundo de Proteção e Defesa de Calamidades, até meados deste ano, o Governo Federal dependia de créditos extraordinários para alocar recursos e atender, emergencialmente, populações atingidas, considerando que esses recursos não estavam previstos na dotação orçamentária do Ministério no início dos exercícios financeiros.

Com as novas regras, é provável que as medidas provisórias utilizadas como instrumento jurídico até então, deem lugar ao efetivo funcionamento do Fundo, mas não teremos como analisar tal hipótese até o final dessa tese.

Na ausência de mecanismos compensatórios ou indenizatórios previstos na legislação específica sobre desastres e defesa civil, propomos “emprestar” a teoria de responsabilidade por danos ambientais do Direito Ambiental ao Direito de Desastres, conforme abordaremos no tópico a seguir.

### **5.3. Inter-relações do Direito de Desastres em construção com outros ramos do Direito<sup>397</sup>:**

Atualmente, a PNPDEC e suas ramificações compreendem a legislação mais específica sobre o tema dos desastres no Brasil. Contudo, considerando a interdisciplinaridade dessa problemática e as lacunas e desafios dessa legislação, o Direito de Desastres em construção no ordenamento jurídico brasileiro deve incluir

---

<sup>395</sup> Apelação Cível 1.0035.11.016752-1/001. Data do julgamento 28.08.2014. Data da publicação da súmula: 04.09.2014. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Relatora Desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto.

<sup>396</sup> Relatório de Gestão do Ministério da Integração Nacional, 2013.

<sup>397</sup> Este tópico parte de um estudo inicial realizado pela Federação da Cruz Vermelha Internacional sobre a legislação brasileira relacionada à redução de riscos e desastres. Foi adaptado e atualizado pela autora a fim de contemplar a legislação sobre a gestão de desastres como um todo. Para mais informações sobre o estudo inicial, ver: COSTA, Karen, *Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in Brazil*, International Federation of the Red Cross, January 2012, pp. 64. Disponível online em: [http://www.ifrc.org/PageFiles/125690/1213800-IDRL\\_Analysis\\_Brazil-EN-LR.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/125690/1213800-IDRL_Analysis_Brazil-EN-LR.pdf). Último acesso em: 29.09.2014.

também normas de Direito Ambiental, especialmente quanto à responsabilidade por danos ambientais, de Direito Urbanístico, especialmente em relação ao direito à moradia adequada e, normas de Direitos Humanos, a fim de garantir o respeito e a dignidade humana das populações afetadas por esses eventos.

### **5.3.1. Direito Ambiental**

No Brasil, o ramo do Direito com o qual o Direito de Desastres possui maior inter-relação é com o Direito Ambiental, especialmente em relação aos princípios, à legislação específica temática e à responsabilidade estatal por danos ambientais.<sup>398</sup>

A Constituição brasileira, em seus arts. 5º, § 2º e 225, atribuiu ao direito ao meio ambiente saudável o *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado de Direito brasileiro.

#### **a) Princípios de Direito Ambiental relacionados ao Direito de Desastres:**

Os princípios ambientais abordados no primeiro capítulo inspiram o Direito Ambiental brasileiro. Vale ressaltar algumas previsões sobre eles no nosso ordenamento jurídico:

De acordo com Édis Milaré, a Constituição Federal de 1988 acrescentou no *caput* do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, “direcionado ao desfrute de condições de vida adequada em um ambiente saudável [ou seja], “ecologicamente equilibrado”<sup>399</sup>. O reconhecimento desse direito, extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência - a qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver.

Princípio basilar do Direito Ambiental, o princípio da prevenção determina a adoção de medidas necessárias para que se evite a ocorrência de dano ao meio ambiente, visando reduzir riscos. O estudo de impacto ambiental, previsto no art. 225, § 1.º, IV, da Constituição Federal é um exemplo de ação preventiva.

---

<sup>398</sup> SILVA, José Afonso, *Direito Ambiental Constitucional*, Editora Malheiros: São Paulo.

<sup>399</sup> MILARÉ, Edis, Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente in *Revista dos Tribunais* vol. 756, Outubro de 1998, p. 1.



Nesse sentido, através do estudo se determina a análise e avaliação dos danos que poderão ser causados pelo empreendimento. Com a identificação dos possíveis danos, o estudo deve apontar medidas que reduzam ou eliminem as consequências negativas e que causem menos impactos ao meio ambiente, em situações concretas. O princípio da prevenção e de redução de riscos de desastres é central para a formação do Direito de Desastres brasileiro.

O princípio da participação social não é exclusivo do Direito Ambiental, estando presente em diversos dispositivos constitucionais. Contudo, para fins dessa tese, interessa-nos a previsão desse princípio no art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que prescreve ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente às presentes e às futuras gerações. A redução de riscos e desastres é uma das formas de defesa e preservação do meio ambiente, sendo a participação social uma das diretrizes da PNPDEC.

#### **b) Legislação Ambiental:**

O Art. 225 da Carta Magna incumbe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente às presentes e futuras gerações, incluindo a adoção de todas as providências necessárias (incisos do § 1º do mesmo artigo) a fim de garantir a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dentre as inúmeras matérias previstas constitucionalmente relacionadas à proteção do meio ambiente, interessa-nos em particular a previsão de competência legislativa concorrente constante no art. 24 da Constituição, que reza competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre a conservação da natureza, a defesa do solo e dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e o controle da poluição (inciso VI), a proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII), assim como sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente (inciso VIII).

A Lei nº. 12.187 de 29 de Dezembro de 2009<sup>400</sup> institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com o objetivo de implementar medidas que promovam a adaptação às mudanças climáticas em colaboração com beneficiários especialmente

---

<sup>400</sup> Lei n. 12.187 de 29 de Dezembro de 2009, institui a Política Nacional do Clima e dá outras providências.

vulneráveis aos seus efeitos negativos. Além disso, a política visa a atingir o desenvolvimento sustentável através do crescimento econômico, da erradicação da pobreza e da redução de desigualdades sociais (Art. 3º, § único). Dois dispositivos dessa lei são particularmente importantes para o desenvolvimento do Direito de Desastres brasileiro.

O primeiro refere-se ao estabelecimento legal do conceito de vulnerabilidade como: “o grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos” (Art. 1º, X).

O segundo diz respeito aos princípios ambientais a serem observados pela Administração Pública em sua atuação: princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional (Art. 3º).

A Lei nº. 9.795 de 27 de abril de 1999 institui a Política Nacional de Educação Ambiental e integra a educação ambiental como um componente essencial no âmbito da educação nacional, incluindo a educação formal nas escolas e universidades e a educação informal, especialmente através da mídia, a fim de alcançar e informar todos os setores da sociedade sobre questões ambientais. Embora essa Política faça referência direta à redução de risco de desastres, alguns desses aspectos poderiam ser destacados a partir dessa lei.

A Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012<sup>401</sup>, que recentemente revogou o Código Florestal dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção de incêndios, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos (Art. 1º). De acordo com essa nova legislação, as atividades obras de defesa civil são consideradas ações de utilidade pública (Art. 2º, VIII, c). As áreas de preservação permanente, em zonas rurais ou urbanas são definidas no art. 4º da Lei.

---

<sup>401</sup> Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.



### **c) Responsabilidade estatal por danos ambientais**

Entendemos por dano ambiental toda e “qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado”.<sup>404</sup> Esse conceito harmoniza-se com o dispositivo constitucional, segundo o qual “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (Art. 225, §3º, da Constituição Federal de 1988).

Cada uma dessas três responsabilidades independentes previstas constitucionalmente - a administrativa, a penal e a civil – preceituam sanções específicas, conforme analisaremos a seguir, considerando os desafios interpretativos que o legislador constituinte gerou sobre a matéria.

Por um lado, a Constituição prevê a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (Art. 24, VIII). Por outro, a Carta Magna também prevê ser de competência exclusiva da União legislar sobre matéria criminal e civil (Art. 22, I). Inicialmente, ambos os dispositivos parecem ser contraditórios. Diante dessa dificuldade interpretativa, Manoel Gonçalves Ferreira Filho considera que a única responsabilidade prevista seria a de caráter administrativo.<sup>405</sup> Já Afonso da Silva considera que:

“A interpretação não pode esvaziar o preceito. (...) Uma das conseqüências dessa inserção pode ser mesmo a de abrir uma exceção à competência exclusiva da União para legislar sobre responsabilidade civil e criminal, de sorte que, tratando-se de dano ao meio ambiente, os Estados e o Distrito Federal também foram facultados a fazê-lo. Mas a natureza da competência concorrente condiciona duplamente essa faculdade”.<sup>406</sup>

De acordo com essa interpretação com a qual concordamos, no âmbito da competência concorrente excepcional para legislar sobre matéria de responsabilidade por dano ambiental, cabe a União estabelecer normas e diretrizes gerais, deixando aos Estados e Distrito Federal as providências suplementares.

No que diz respeito à responsabilidade administrativa por danos ambientais, vigora a Lei nº. 9065 de 12 de fevereiro de 1998<sup>407</sup> (Lei de Crimes Ambientais), que

---

<sup>404</sup> SILVA, José Afonso, *op. cit.* p. 323.

<sup>405</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 1, p. 193.

<sup>406</sup> SILVA, José Afonso, *op. cit.* pp. 324-325.

<sup>407</sup> Lei n. 9065 de 12 de fevereiro de 1998.

dispõe sobre sanções penais e administrativas às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. O art. 70 desta lei considera “*infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*”. Já o art. 72, prevê as seguintes sanções restritivas de direitos às infrações administrativas: “*I. Suspensão de registro, licença ou autorização; II. Cancelamento de registro, licença ou autorização; III. Perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; IV. Perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; V. Proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos*”.

Quanto à responsabilidade penal, advinda do cometimento de crime ou contravenção penal, sujeita o infrator à pena de privação da liberdade (detenção) ou pecuniária (multa). Conforme o princípio da legalidade: “Não há crime, sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal” (Art. 1º do Código Penal).<sup>408</sup> Os crimes contra o meio ambiente seguem essa máxima da anterioridade da lei penal. A Lei 9.605 de 1998 prevê os seguintes crimes ambientais: crimes contra a fauna (art. 29-37), crimes contra a flora (arts. 38-53), poluição e outros crimes (arts. 54-61) e crimes contra a Administração Ambiental (arts. 66-69).

Embora não seja nossa intenção aqui tratar cada um desses tipos penais com maiores detalhes, vale destacar que alguns deles, especialmente os referentes à poluição podem ser considerados desastres e merecem reconhecimento jurídico e a devida responsabilização criminal como tal. Vejamos o disposto no art 54:

“Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população;

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

IV - dificultar ou impedir o uso público das praias;

---

<sup>408</sup> Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984. Código Penal, Art. 1º. Anterioridade da lei.

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.”

As infrações penais contra o meio ambiente são de ação pública incondicionada, cabendo ao Ministério Público propor ação penal, conforme previsto no Código de Processo Penal.

Por último, no que diz respeito à responsabilidade civil é aquela que impõe o infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta. Esse tipo de responsabilidade pode ser contratual, caso decorra de um contrato. Pode ser também extracontratual, quando decorre de exigência legal (responsabilidade legal) ou de ato ilícito (responsabilidade por ato ilícito) ou até mesmo por ato lícito (responsabilidade por risco).

Apesar de certa divergência doutrinária, concordamos com Freitas no sentido de que o Direito Brasileiro assume o princípio da teoria objetiva pelo dano ecológico<sup>409</sup>.

O artigo 14, §1 da Lei nº. 6.938 de 31 de agosto de 1991 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente é um exemplo nesse sentido:

“§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”<sup>410</sup>

Na responsabilidade objetiva por dano ambiental bastam a existência do dano e o nexo com a fonte poluidora. Neste caso, independe-se da culpa do agente. De acordo com Afonso da Silva, essa “responsabilidade é objetiva integral”. Não se pode limitar a indenização a um teto, como às vezes se quer mediante forma de seguro poluição”.<sup>411</sup>

---

<sup>409</sup> FREITAS, Juarez. “O Estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Jurisdição e direitos fundamentais*. Vol. I. Porto Alegre: Livraria do Advogado/AJURIS, 2005, p. 187.

<sup>410</sup> Lei 6.938 de 31 de agosto de 1991, Art. 14, §1º.

<sup>411</sup> AFONSO DA SILVA, José, *op. cit.*, p. 337.

Defensor da adoção dessa teoria no âmbito do direito ambiental, Benjamin considera que, aplicando-se os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da reparabilidade integral do dano ambiental, “são vedadas todas as formas de exclusão, modificação ou limitação da reparação ambiental, que deve ser sempre integral, assegurando proteção efetiva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.<sup>412</sup>

### 5.3.2. Direito Urbanístico

Outra área do ordenamento jurídico interno que tem lidado com diversas questões relacionadas à redução de risco de desastres é a legislação sobre a urbanização, construção e regularização de terras, especialmente após o advento do Estatuto das Cidades e a criação do Ministério das Cidades.

Primeiramente, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à moradia adequada como um dos direitos sociais elencados no Art. 6º. Além disso, há uma série de leis federais que, para além de apresentarem dispositivos específicos sobre o tema da redução de risco de desastres, visam a apoiar a efetivação do direito à moradia adequada, o que ainda é uma questão muito grave para a parcela mais pobre da população, geralmente afetada por enchentes e deslizamentos de terra.

O Estatuto das Cidades, Lei nº. 10.257 de julho de 2001, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana no Brasil. O Estatuto estabelece diversos princípios relevantes sobre o tema, dentre eles, o direito às cidades sustentáveis, a participação democrática e popular em todas as fases e iniciativas do desenvolvimento urbano, do planejamento urbano, visando a lidar com o crescimento urbano e seus impactos negativos em relação ao meio ambiente e à segurança das populações.

O Estatuto das Cidades sofreu algumas alterações pela Lei que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e passou a incluir, dentre suas diretrizes gerais, a ordenação e controle do solo de forma a evitar “a exposição da população a riscos de desastres (Art. 20, VI, h)<sup>413</sup> e “o estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e

---

<sup>412</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. “Responsabilidade civil pelo dano ambiental”. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, Jan-Mar, 1998, p. 19.

<sup>413</sup> Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012.

aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Art. 2o, XVII).<sup>414</sup> Além disso, o Estatuto passou a prever também que o plano diretor é obrigatório para cidades “incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.”<sup>415</sup>

A Lei nº. 11.124 de 16 de Junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS, regulamentada pelo Decreto nº. 5.796, de 06 de junho de 2006 representa uma conquista dos movimentos sociais de assistência a populações vulneráveis e carentes de acesso ao direito à moradia. O principal objetivo dessa lei é promover medidas para que as parcelas mais vulneráveis da população tenham acesso à terra urbana e à moradia adequada.

A Lei nº. 11.888 de 24 de dezembro de 2008 visa a assegurar às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Embora tenha sido promissora, a lei é criticada por não ter sido regulamentada até o presente momento. Apesar de a lei estabelecer princípios importantes para essa assistência, incluindo a necessidade de ocupação de áreas de risco, essa lei não vem sendo devidamente observada.

A Lei nº. 11.977 de 7 de julho de 2009<sup>416</sup>, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, dentre outras providências. A lei visa especialmente à legalização de assentamentos urbanos e tem um impacto positivo nas áreas mais pobres do país.

Dentre os critérios a serem observados para identificar beneficiários, deve-se dar prioridade a famílias que vivem em situações de risco de desastres, em áreas insalubres ou que estão desalojadas (Art. 3º, III)<sup>417</sup>. Portanto, grande parte das ações sobre redução de risco de desastres são implementadas com base nessa legislação,

---

<sup>414</sup> Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013.

<sup>415</sup> Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012.

<sup>416</sup> Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;

<sup>417</sup> Incluída pela Lei 12.424 de 6 de junho de 2012. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.



com o objetivo de mitigar áreas de riscos de desastres ou, quando não for possível, reassentar as famílias em áreas mais seguras.

### 5.3.3. Direitos Humanos:

Em resposta aos deslizamentos de terra ocorridos na Região Serrana em 2011, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério da Integração Nacional, em parceria com outros diversos Ministérios, adotaram o “Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres”, por meio da Portaria Interministerial n. 2 de 06 de dezembro de 2012<sup>418</sup>.

Baseado na intersetorialidade das políticas públicas, no fortalecimento das capacidades locais e no controle social e na primazia do poder público no atendimento a vítimas de desastres, o protocolo possui os seguintes objetivos: I - assegurar a proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, em situação de riscos e desastres, com objetivo de reduzir a vulnerabilidade a que estiverem expostos; e II - orientar os agentes públicos, a sociedade civil, o setor privado e as agências de cooperação internacional que atuem em situação de riscos e desastres no desenvolvimento de ações de preparação, prevenção, resposta e recuperação, nos três níveis da Federação (Art. 1º).

O Protocolo prevê ainda uma série de ações preventivas, de resposta e de recuperação, visando à proteção integral de crianças e adolescentes, de pessoas idosas e com deficiência em situações de risco e desastres. Para implementar tais ações, o Protocolo constituiu um Comitê Gestor Nacional formado por diversos Ministérios<sup>419</sup> que devem atuar em regime de cooperação com os Estados e Municípios afetados.

---

<sup>418</sup> Portaria Interministerial n. 2 de 06 de dezembro de 2012. Institui o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres. [http://ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/portaria\\_interministerial\\_-\\_protocolo\\_de\\_riscos\\_desastres\\_-\\_07-12-2012\\_-\\_coleta\\_de\\_assinaturas\\_1.pdf](http://ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/portaria_interministerial_-_protocolo_de_riscos_desastres_-_07-12-2012_-_coleta_de_assinaturas_1.pdf)

<sup>419</sup> O Comitê Gestor Nacional do Protocolo é composto pelos seguintes órgãos: I - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; II - Ministério da Integração Nacional; III - Ministério da Justiça; IV - Ministério da Saúde; V - Ministério da Educação; VI - Ministério da Defesa; VII - Ministério das Cidades; VIII - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e IX - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Portaria Interministerial n. 2 de 06 de dezembro de 2012, Art. 2, §1º.

#### 5.3.4. Direito Nuclear:

A legislação acerca da produção e do uso de energia nuclear no Brasil também abarca medidas preventivas contra desastres. Destaca-se, primeiramente, as previsões constitucionais sobre o tema. De acordo com o Art. 21, XXIII da Constituição Federal, compete à União:

“XXIII- Explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; (...)

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa”

Ademais, de acordo com o art. 225, § 6º “as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.”

Além das previsões constitucionais sobre o tema, a legislação específica inclui, dentre outras, a Lei nº. 4.118 de 27 de agosto de 1962 que dispõe sobre a Política Nacional de Energia Nuclear, cria a Comissão Nacional de Energia Nuclear, e dá outras providências; o Decreto-Lei nº. 1.809 de 07 de outubro de 1980, que estabelece o Sistema de Proteção do Programa Nuclear Brasileiro e; a Lei nº. 10.308 de Novembro de 2001 sobre lixo radioativo.

O Brasil possui duas usinas nucleares ativas e uma em construção (Angra 1, 2 e 3, respectivamente), utilizadas somente para fins pacíficos, localizadas no Estado do Rio de Janeiro, em área acidentada entre morros e o mar, com meios relativamente difíceis de evacuação em casos de enchentes e deslizamentos de terra, devido ao fato de que a estrada principal que leva as usinas estar frequentemente interrompida em razão de deslizamentos.<sup>420</sup>

Desde o recente acidente nuclear de Fukushima no Japão, há uma grande pressão interna (de movimentos ambientalistas e de representantes da sociedade civil

---

<sup>420</sup> Para mais informações, veja vídeo sobre o tópico. Disponível online em: <http://mais.uol.com.br/view/99at89ajv6h1/evacuar-usinas-de-angra-seria-complicado-diz-especialista-04021B356AD8B17327?types=A>. Último acesso em 29.09.2014.

organizada) e internacional contra a expansão do Programa Nuclear Brasileiro. A tecnologia transferida para o Brasil vinha da Alemanha, que está atualmente revisando suas políticas sobre o tema<sup>421</sup>.

#### **5.4. O Brasil face ao Direito de Desastres em desenvolvimento no âmbito internacional:**<sup>422</sup>

Apresentamos a arquitetura do Direito de Desastres no âmbito internacional nos capítulos 2 e 3 dessa tese. Constatamos que, devido ao aumento e à intensidade dos desastres mundo afora, há uma proliferação de tratados internacionais, acordos regionais e bilaterais sobre a temática nos últimos anos. Seguindo essa tendência internacional e uma necessidade interna cada vez mais premente de prevenir e reduzir riscos e desastres no território nacional, o Estado Brasileiro vem envidando esforços, no plano internacional, em relação ao tema, incluindo a assinatura e a ratificação de tratados internacionais e regionais relacionados à temática.

No que diz respeito à proteção do meio ambiente que, em sua variedade, tem sido objeto de tratados internacionais desde o início do século XX, o Brasil sempre teve posição de destaque nas discussões em foros internacionais. Esses esforços se refletem no fato de o Brasil ser signatário da maioria das convenções e declarações internacionais sobre o meio ambiente desde a Conferência de Estocolmo, passando pela ECO 92 até a Rio + 20 (2012)<sup>423</sup>. Considerando a relação intrínseca entre a proteção do meio ambiente e a ocorrência de desastres, muitos desses documentos internacionais preveem dispositivos sobre a redução de riscos de desastres.

Atualmente, o Brasil faz parte dos seguintes tratados internacionais relacionados ao tema dos desastres e já analisados nos capítulos 2 e 3 dessa tese:

- **Desastres e acidentes nucleares:** Convenção sobre Pronta Notificação de Acidente Nuclear e a Convenção sobre Assistência ao Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiologia (com entrada em vigor para o Brasil em 04 de

---

<sup>421</sup> Para mais informações, ver notícia: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/acidente-nuclear-nojapao-ameaca-programa-brasileiro>. Último acesso em 29.09.2014.

<sup>422</sup> Tópico apresentado a partir de informações do Ministério das Relações Exteriores. Atos internacionais. Disponível online em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>. Último acesso em 10.09.2014

<sup>423</sup> Para mais informações, veja: FREITAS, Lucas José G. Garcia “A Evolução Histórica do Brasil na Agenda Internacional das Mudanças Climáticas”. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2012.

novembro de 1991) e a Convenção de Segurança Nuclear (com entrada em vigor para o Brasil em 02 de junho de 1997).

- **Desastres ambientais:** Convenção Internacional sobre Poluição de Óleo (1991); Convenção das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.
- **Redução de riscos e desastres:** Estratégia Internacional para a Redução de Riscos e Desastres (2000) e Marco de Ação de Hyogo (2005-2015)

As negociações sobre a ratificação da Convenção de Tampere para Fornecimento de Telecomunicações para a Minimização de Desastres e Operações de Socorro (1998) e sobre o Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastres estão em tramitação.

No que diz respeito aos acordos regionais vigentes, destaca-se o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Mercosul, com entrada em vigor em 23 de junho de 2004.

No âmbito bilateral, verificamos a existência de memorandos de entendimento e acordos de cooperação técnica, científica e tecnológica na área de defesa civil e assistência humanitária entre o Brasil e Índia, Uruguai, El Salvador, México, Haiti e Bolívia<sup>424</sup>.

## 5.5. CONCLUSÕES

Os desastres são uma realidade cada vez mais frequente no Brasil, tornando-se mais urgente a criação de medidas preventivas de redução de risco desses eventos, bem como medidas de resposta e responsabilização eficazes. Diante desse cenário, o debate político-jurídico acerca do desenvolvimento de uma legislação preventiva e protetiva adequada tem se intensificado no Brasil.

O Direito de Desastres em constante desenvolvimento no Brasil encontra seu cerne na Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e em alterações posteriores dessa lei. Os avanços normativos apresentados neste

---

<sup>424</sup> Ministério das Relações Exteriores. Sistema Consular Integrado. Atos Internacionais. Atos Bilaterais. "Resposta a Desastres". Disponível em: [http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_bil](http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil). Último acesso em: 15.11.2014.

capítulo, eles ainda são muito recentes, evidenciando os desafios à implementação efetiva da legislação e das políticas públicas destinadas à redução de riscos e desastres.

Muitas das inovações constantes desse novo aparato jurídico-institucional dependem de futura regulamentação para serem efetivamente implementadas. Nesse sentido, é necessário que a União regule a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e aprove o Plano Nacional correspondente. Além disso, cabe à União incentivar a elaboração de legislação e diretrizes de atuação nas demais esferas de governo a fim de que os Estados e os Municípios se comprometam a implementar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e de planos de ação estaduais e municipais sobre a temática. É necessário ainda aprimorar os mecanismos institucionais de identificação de áreas de risco de desastres no país, de cooperação intergovernamental, de transferências obrigatórias de recursos e do FUNCAP para uma maior eficácia na alocação de recursos financeiros de acordo com critérios claros e em benefício das populações e das áreas afetadas.

Além dessa legislação específica, o Direito de Desastres brasileiro possui inter-relações com outros ramos do Direito, como o Direito Ambiental, o Direito Urbanístico, os Direitos Humanos e o Direito Nuclear. Assim, o escopo do Direito de Desastres em desenvolvimento deve incluir dispositivos desses outros campos jurídicos, pertinentes à gestão de redução de riscos e desastres.

Apesar das inovações da PNPDEC, ela não previu mecanismos de responsabilização do Estado em relação aos danos causados a vítimas, ao patrimônio e ao meio ambiente, decorrentes de desastres. Portanto, defendemos a aplicação da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no âmbito do Direito Ambiental, a esses casos, considerando a ação ou omissão do ente estatal em relação aos deveres de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente que lhe são impostos tanto pela Constituição Federal de 1988 como em diversos dispositivos da legislação doméstica e internacional da qual o Brasil é parte.

A vulnerabilidade socioambiental de comunidades cujas condições de vida carecem de acesso a direitos fundamentais tais como, os direitos ao meio ambiente saudável e à moradia adequada, pode criar ou agravar condições para a ocorrência de desastres. Como afirma Fensterseifer:

“A ocorrência desses eventos evidencia uma dupla omissão dos poderes do Estado: não apenas em relação aos seus deveres de proteção e garantia de acesso a direitos fundamentais básicos, mas também em relação ao direito fundamental de essas populações viverem em um ambiente saudável, equilibrado e seguro”.<sup>425</sup>

Assim, no que diz respeito ao Poder Executivo, a omissão estatal se dá quando ele não implementa políticas públicas de promoção e defesa dos direitos humanos do meio ambiente, voltadas à redução dessas vulnerabilidades socioambientais, dos riscos e desastres. No caso do Poder Judiciário, a omissão refere-se à ineficiência de julgar e punir pessoas físicas e jurídicas por danos causados a vítimas, ao patrimônio e ao meio ambiente, decorrentes de desastres ambientais. No caso do Poderes Legislativo e Executivo, essa omissão estatal se dá pelo fato de muitas legislações acima citadas precisarem de regulamentação para serem implementadas.

A responsabilidade estatal em relação à temática, pode ser reclamada individualmente pelas vítimas através de ações competentes, com ou sem auxílio da Defensoria Pública, bem como pelo Ministério Público<sup>426</sup>, órgão estatal responsável pela tutela do meio ambiente e dos interesses das pessoas atingidas por desastres ambientais. Trata-se de um mecanismo imprescindível para assegurar o respeito e a dignidade das vítimas, garantindo a elas, senão a reparação total dos danos causados, o restabelecimento mínimo de seus direitos e condições prévias de vida.

Após termos comprovado a existência do Direito de Desastres em desenvolvimento e apresentado sua estrutura e seu conteúdo no ordenamento jurídico brasileiro neste capítulo, dedicaremos o próximo capítulo da tese à análise acerca da implementação de políticas públicas federais voltadas à gestão de risco e desastres em nosso país.

---

<sup>425</sup> FENSTERSEIFER, Tiago, A Responsabilidade do Estado pelos Danos Causados às Pessoas Atingidas pelos Desastres Ambientais Associados às Mudanças Climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente. Pp. 01-27, p. 17.

<sup>426</sup> O relatório Final de Moradia Adequada do CCDPH (2013), realizou recomendações à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, aos Ministérios Públicos dos Estados e ao Conselho Nacional do Ministério Público, a constituição de Grupos de Trabalho sobre Desastres Naturais, Situações Emergenciais e o Direito à Moradia Adequada, com o objetivo de acompanhar as ações adotadas pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal para a prevenção de desastres e situações emergenciais, para assistência humanitária e para a garantia do direito à moradia adequada nestas situações. Brasil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Relatório Final do Grupo de Trabalho “Moradia Adequada”.

## CAPÍTULO 6: GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES NO BRASIL: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Historicamente, as ações da Defesa Civil foram contempladas nas Constituições do Império, em quase todas as Constituições da República e em diversas áreas da legislação brasileira, ainda que de forma superficial. Considerando um cenário cada vez mais propenso à ocorrência de desastres no Brasil, a Defesa Civil, passou por diversos rearranjos jurídicos e político-institucionais até o mais recente com a aprovação da Lei nº. 12.608 de 10 de abril de 2012, que institui a nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). A seguir, apresentaremos o ciclo de gestão da defesa civil no Brasil e os mecanismos institucionais da PNPDEC, responsáveis pelo gerenciamento de riscos e desastres em nosso país.

### 6.1. Ciclo de Gestão da Defesa Civil no Brasil

No mundo e no Brasil, a ocorrência cada vez mais frequente de desastres exige a construção de um cenário político-institucional que incorpore a gestão de riscos e desastres ao processo de adaptação às mudanças climáticas e ao desenvolvimento sustentável<sup>427</sup>.

Seguindo a Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastres (EIRD, 1999) da ONU, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (2012) brasileira abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à redução de risco e desastres no país. Juntas, essas ações compõem o ciclo de gestão da defesa civil, conforme figura abaixo:



**Fonte:** Capacitação Básica em Defesa Civil, 2012, p. 45.

<sup>427</sup> Leia mais sobre a relação desastres e desenvolvimento sustentável na página das Nações Unidas no Brasil:  
<<http://www.onu.org.br/reducao-do-risco-dedesastres-e-crucial-para-o-desenvolvimentosustentavel-afirma-onu/>>. Acesso em: 17 set. 2012.

Na ausência de regulamentação da Lei nº. 12.608/12, valemo-nos do Decreto nº. 7.257/2010 que define as ações a serem implementadas pela Defesa Civil. São elas:

**V - ações de socorro:** ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

**VI - ações de assistência às vítimas:** ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

**VII - ações de restabelecimento de serviços essenciais:** ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

**VIII - ações de reconstrução:** ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional; e

**IX - ações de prevenção:** ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional (Art. 2º).

As definições acima evidenciam que a Política de Defesa Civil anterior (regulamentada pelo Dec. acima referido) era muito mais voltada à resposta a desastres do que à prevenção e redução de riscos considerando que, tanto as ações de socorro como as de assistência a vítimas são ações de resposta e não há previsão de ações de mitigação e de preparação aos desastres como forma de reduzir os impactos adversos desses eventos. A partir da instituição da nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, faz-se urgente elaborar seu regulamento, a fim de promover adequações conceituais e estratégicas necessárias.



## 6.2. Mecanismos institucionais da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil como Política Pública de Gestão de Riscos e Desastres

Consideramos que a PNPDEC, somada às demais legislações específicas e correlatas aqui apresentadas representam a política pública brasileira sobre gestão de riscos e desastres e proteção de direitos humanos em situações emergenciais. Para tanto, adotamos o conceito jurídico de política pública proposto por M. Paula Dallari Bucci:

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.<sup>428</sup>

Também muito importante para a nossa análise é a definição de Willian Clune sobre a relação entre o direito e política pública, segunda a qual:

“By definition, all law is public policy, in that is the collective will of society expressed in binding norms; and all public policy is law, in that it depends on laws and lawmaking for at least some aspect of its existence.”<sup>429</sup>

Considerando que “*as políticas públicas atuam num plano (...) mais operacional no direito*”<sup>430</sup>, analisaremos a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e suas inter-relações com outras políticas setoriais do governo federal sob a perspectiva de que ela de fato “operacionaliza” o Direito de Desastres em desenvolvimento no Brasil. O organograma abaixo permite visualizar os diversos mecanismos institucionais da PNPDEC que serão analisados ao longo deste capítulo:

---

<sup>428</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

<sup>429</sup> CLUNE, William, *Law and public policy: Map of an area*, apud BUCCI, Maria Paula Dallari, “Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos”, in *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo, Pólis, 2001. 60p, pp. 5-15. Nota de rodapé 1.

<sup>430</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari, “Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos”, in *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo, Pólis, 2001. 60p, pp. 5-15, p. 12.

## Organograma da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil



Organograma elaborado pela autora

### 6.2.1. O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

A estruturação inicial da Defesa Civil no Brasil se deu pela criação do Grupo Especial de Calamidades Públicas (Gecap), instituído por meio do Decreto nº. 67.347, de 5 de outubro de 1970<sup>431</sup>, que estabeleceu diretrizes e normas de ação para defesa permanente contra as calamidades públicas. Somado à estruturação das primeiras Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil no país, o Gecap foi delineando o Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), oficialmente instituído, por meio do Decreto nº. 97.274, de 16 de dezembro de 1988<sup>432</sup>, que lhe conferia caráter multidisciplinar aos órgãos setoriais necessários à atuação de defesa civil, em todas as esferas de governo.

Em consonância com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei nº. 12.608, de 10 de abril de 2012, o Sindec passou a ser chamado “Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil” (SINPDEC). Atualmente, encontram-se em fase de elaboração o regulamento da PNPDEC e o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, que definirão o papel de cada órgão ou entidade que compõe o SINPDEC. Enquanto isso, o Sistema continua sendo regulado pelo Decreto nº. 7.257/2010<sup>433</sup>.

<sup>431</sup> Decreto n. 67.347, 5 de outubro de 1970.

<sup>432</sup> Decreto n. 97.274, de 16 de dezembro de 1988.

<sup>433</sup> A lei 12.370 de 1º de dezembro de 2010 converteu a Medida Provisória n. 494 de 2 de julho de 2010. Essa Medida Provisória foi regulamentada pelo Decreto n. 7257/2010 “para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providência”. Embora a Lei 12.370/2010 tenha sido alterada pela Lei 12.608/2012 no que diz respeito ao Sistema Nacional Defesa Civil, que passou a ser chamado de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, aparentemente o Decreto 7.257/2010 continua em vigor regulamentando o SINPDEC, sem que

Constituído por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e por entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil, o SINPDEC visa a contribuir para o processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional (Art. 10 da Lei 12.608/2012).

A fim de alcançar seus objetivos, ao SINPDEC (adaptado dos objetivos do antigo SINDEC) compete: *“I. Planejar e promover ações de prevenção de desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País; II. Realizar estudos, avaliar e reduzir riscos de desastres; III. Atuar na iminência e em circunstâncias de desastres; e IV - Prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas, e restabelecer os cenários atingidos por desastres”* (Art. 4º do Dec. nº. 7.527/2010).

O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos: I - órgão consultivo: Conselho Nacional de Política e Defesa Civil; II - órgão central, Secretaria Nacional de Defesa Civil, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do Sistema; III - os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil e; IV - órgãos setoriais dos âmbitos dos governos federal, estaduais, distrital e municipais (Art. 11 da Lei nº. 12.608 e Art. 5º, §2º do Dec. nº. 7.527/2010). O Sistema conta ainda com um Grupo de Apoio a Desastres (GADE), vinculado à Secretaria Nacional de Defesa Civil, formado por uma equipe multidisciplinar, mobilizável a qualquer tempo, para atuar nas diversas fases do desastre em território nacional ou em outros países (Art. 5º, §5º do Dec. nº. 7527/2010).

Embora a PNPDEC não preveja a participação social na gestão do SINPDEC, as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil poderão participar do sistema (Art. 11, §1º da Lei 12.608/2012 e Art. 5º, § 9º).

A atuação articulada e integrada dos órgãos que compõem o SINPDEC visa a potencializar e a multiplicar o efeito e os resultados das ações. É importante fortalecer a cooperação intergovernamental no âmbito do governo federal, a fim de promover

---

trechos dele tenham sido revogados<sup>433</sup>. Aliás, esse Decreto continua constando como “Regulamento” da Lei 12.608/12 que institui a nova Política Nacional de Proteção e Defesa (N. A.).

uma melhor coordenação entre os diferentes órgãos e setores que compõem o Sistema.

Todos os órgãos do SINPDEC possuem atribuições específicas, mas a atuação do órgão municipal de proteção e defesa civil é extremamente importante, tendo em vista que os desastres ocorrem no município. O município deve estar preparado para atender imediatamente a população atingida por qualquer tipo de desastre, reduzindo o impacto, as perdas e danos materiais e humanos decorrentes desses eventos. Por isso, a importância de cada município criar um órgão institucional específico que trate da redução dos riscos e da resposta aos desastres.

De forma integrada, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem encaminhar, periodicamente, à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa Civil (SEDEC) informações atualizadas sobre as unidades locais responsáveis pelas ações de defesa civil em suas jurisdições. No caso de ocorrência de desastres, os agentes da Defesa Civil local e integrantes do Sistema na localidade atingida, devem atuar imediatamente, instalando, quando possível, uma sala de coordenação de resposta ao desastre, de acordo com o sistema de comando unificado de operações adotado pela SEDEC. Assim, o Município poderá solicitar o apoio dos demais órgãos e entidades que integram o SINPDEC, bem como da Administração Pública Federal, para atuarem junto ao ente federado em situação de emergência ou estado de calamidade pública.

### **6.2.2. Conselho Nacional de Proteção de Defesa Civil**

O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) é o órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional e possui as finalidades: *“I. Auxiliar na formulação, implementação e execução da PNPDEC; II. Propor normas para implementação e execução da PNPDEC; III. Expedir procedimentos para implementação, execução e monitoramento da PNPDEC; IV. Propor procedimentos para atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre (conforme Protocolo específico); e V. Acompanhar o cumprimento das disposições legais e regulamentares de proteção e defesa civil”* (art. 12).<sup>434</sup>

---

<sup>434</sup> Lei 12.608 de 10 de abril de 2012, art. 12.

A organização, a composição e o funcionamento do CONPDEC serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo Federal e contará com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastres, e por especialistas de notório saber (Art. 12, §§ 1º e 2º). Na ausência de regulamento da Lei nº. 12.608, de 10 de abril de 2012 até o momento, apresentamos a configuração do CONDEC conforme consta do Decreto n. 7.257, de 10 de dezembro de 2010:

- No âmbito do Governo Federal: Ministério da Integração Nacional, que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Defesa; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;
- Estados e Distrito Federal (dois representantes);
- Municípios (três representantes); e
- Sociedade Civil (três representantes).

Ainda que a nova composição do COMPDEC venha a contemplar a participação de representantes da sociedade civil organizada e de membros de notório saber sobre a matéria, trata-se de uma representação que desrespeita o princípio da paridade entre membros do Poder Público e da sociedade civil e deve ser revista com base na recente Política Nacional de Participação Social, instituída pelo Decreto nº. 8243 de 23 de maio de 2014.<sup>435</sup>

### **6.2.3. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional: órgão central do SINPDEC**

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) do Ministério da Integração Nacional (MI) é o órgão coordenador do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, cabendo ainda ao titular desta Secretaria a coordenação do Conselho

---

<sup>435</sup> Decreto n. 8243 de 23 de maio de 2014, Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

Nacional de Proteção e Defesa Civil, conforme disposto na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Conforme apresentado no capítulo anterior, a defesa civil é uma função de Estado cuja competência institucional está prevista no artigo 21, inciso XVIII, da Constituição Federal de 1988: *“Compete à União: (...) planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações”*. A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, atribui a defesa civil ao Ministério da Integração Nacional (Art. 27, XVIII, h). Já o Decreto nº. 8.161, de 18 de dezembro de 2013, que aprovou a nova estrutura regimental do MI, atribuiu a função de proteção e defesa civil à SEDEC. De acordo com art. 11 do Decreto acima referido, são competências da SEDEC:

- “I - formular e conduzir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;
- II - coordenar o SINPDEC, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; I
- II - participar da formulação da PNDR;
- IV - promover o planejamento para a atuação de proteção e defesa civil, mediante planos diretores, preventivos, de contingência, de operação e plurianuais;
- V - estabelecer estratégias e diretrizes para orientar as ações de prevenção e redução de desastres;
- VI - promover a capacitação e o treinamento de recursos humanos para ações de prevenção e redução de desastres;
- VII - coordenar e promover, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a realização de ações conjuntas dos órgãos integrantes do SINPDEC;
- VIII - promover, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a organização e a implementação de órgãos de proteção e defesa civil e de núcleos comunitários de proteção e defesa civil;
- IX - instruir processos para o reconhecimento, pelo Ministro de Estado, de situação de emergência e de estado de calamidade pública;
- X - operacionalizar o CENAD;
- XI - manter o Grupo de Apoio a Desastres - GADE, formado por equipe técnica multidisciplinar, mobilizável a qualquer tempo para atuar nas diversas fases do desastre em território nacional ou em outros países;
- XII - promover o intercâmbio técnico entre organismos governamentais internacionais de proteção e defesa civil, participando como membro representante da Proteção e Defesa Civil brasileira;
- XIII - exercer as atividades de Secretaria-Executiva do CONPDEC; e
- XIV - presidir o Conselho Diretor do Fundo Especial para Calamidades Públicas” (Art. 11 do Decreto n. 8.161 de 18 de 2013).

Diante do aumento da frequência e da intensidade dos desastres no Brasil, observa-se a relevância, cada vez maior, do papel central da SEDEC, como órgão responsável pela coordenação da atuação governamental e do Sistema Nacional de

Proteção e Defesa Civil em relação à implementação da política pública de proteção e defesa civil no país, seja mediante ações de prevenção, preparação ou resposta a desastres em todo território nacional.

Estudo e relatório internacionais recentes sobre desastres comprovam que a cada real investido no momento de prevenção, é possível economizar entre quatro e dez reais na resposta e recuperação pós-desastre, considerando somente as perdas materiais, já que as perdas humanas são irreparáveis.<sup>436</sup>

Seguindo essa perspectiva, um dos objetivos estratégicos da SEDEC é o de reduzir a vulnerabilidade a desastres por meio de políticas de prevenção.<sup>437</sup> Nesse sentido, a SEDEC visa apoiar a realização de ações de caráter preventivo destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade dos desastres. Essas medidas referem-se ao planejamento da ocupação do espaço geográfico e à execução de obras e serviços, principalmente no que diz respeito a intervenções em áreas de risco, capacitação de agentes públicos e da comunidade sobre o tema, desenvolvimento de sistemas de gerenciamento de riscos, fortalecimento do SINPDEC, dentre outros.

O segundo objetivo estratégico da SEDEC é ampliar e qualificar a capacidade de resposta a desastres,<sup>438</sup> tendo em vista que a imprevisibilidade dos desastres naturais pode apenas ser mitigada e não completamente eliminada, o Estado também deve estar preparado para atuar na ocorrência de uma catástrofe.

No Brasil, a existência de comunidades vulneráveis que vivem em situação de risco, é resultado de um processo de crescimento urbano, que levou a população mais pobre a estabelecer moradia precária em zonas inseguras, de encostas de morros e margens de rios.<sup>439</sup> Cenários como esses contribuem para o agravamento das consequências de eventos climáticos, aumentando os potenciais índices de destruição de enxurradas, enchentes e deslizamentos de massa. Respostas céleres a desastres são

---

<sup>436</sup> VORHIS, Francis, *"The economics of investing in disaster risk reduction"*. Working paper based on a review of the current literature commissioned by the Secretariat to the UN International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), Geneva. Final report, 2012. p. 6-8; UNISDR Annual Report, 2012, pp. 5-9.

<sup>437</sup> Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Relatório de Gestão 2013.

<sup>438</sup> Idem.

<sup>439</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2008. Brasília: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. 2008. 129p. (Projeto PNUD-BRA-00/019 – Habitar Brasil – BID). Disponível em: <[http://www.fjp.gov.br/index.php/component/docman/doc\\_download/654-deficit-habitacional-no-brasil-2008](http://www.fjp.gov.br/index.php/component/docman/doc_download/654-deficit-habitacional-no-brasil-2008)>. Último acesso em 10.10.2014.

importantes para evitar e minimizar eventuais danos à vida, à propriedade e ao meio ambiente.

A estrutura institucional da SEDEC é formada pelo Centro Nacional de Gerenciamento de Risco e Desastres (CENAD) e por quatro Departamentos: Departamento de Articulação e Gestão (DAG), Departamento de Reabilitação e de Reconstrução e o Departamento de Minimização de Desastres (DMM). Além de suas funções específicas, todos os departamentos são responsáveis por subsidiar a formulação e a definição de diretrizes gerais relacionadas à PNPDEC.

O Departamento de Articulação e Gestão (DAG) é responsável pelo planejamento, gestão e orçamento da SEDEC, cabendo a ele supervisionar a elaboração do plano plurianual (PPA), do plano gerencial e dos orçamentos anuais da SEDEC e suas alterações; analisar e instruir os processos e formalizar convênios, contratos, termos de cooperação técnica e instrumentos similares no âmbito da Secretaria; supervisionar e acompanhar as operações de crédito internas e externas, relativas às atividades de defesa civil; supervisionar e promover o planejamento físico-financeiro e o acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Secretaria; promover a organização de bancos de dados e relatórios gerenciais relacionados com as atividades do Departamento, promover estudos com vistas à obtenção de novas fontes de recursos para os programas de defesa civil, dentre outros (Art. 13 do Dec. n. 8.161/2013).

Ao Departamento de Minimização de Desastres cabe desenvolver e implementar programas e projetos voltados à prevenção e à preparação de desastres; desenvolver a Doutrina Nacional de Defesa Civil, difundindo-a no âmbito do SINPDEC; promover a implementação de projetos relacionados com o desenvolvimento de recursos humanos, desenvolvimento institucional, desenvolvimento científico e tecnológico, mudança cultural, motivação e articulação empresarial, informação e estudos epidemiológicos sobre desastres e de monitorização, alerta e alarme; promover, no âmbito do SINPDEC, o desenvolvimento de estudos relacionados com avaliação de riscos de desastres e organização de mapas de áreas de riscos e outros mapas temáticos pertinentes; promover, em articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal, a organização e a implementação de Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil e de Núcleos da Defesa Civil comunitários; promover a



orientação de planos diretores preventivos de contingência, de operação e plurianuais, em âmbito nacional; e desenvolver ações para o intercâmbio técnico-científico do SINPDEC com os sistemas de defesa civil de outros países e com os organismos internacionais que atuam nessa área, dentre outras (Art. 14. do Dec. 8.161/2013).

O Departamento de Reabilitação e de Reconstrução é responsável por desenvolver e implementar programas e projetos referentes à resposta e à reconstrução pós desastre, coordenando-os em âmbito nacional, em apoio aos órgãos estaduais e municipais de defesa civil; realizar a análise técnica das propostas de convênios e contratos relacionados às ações de respostas e de reconstrução, bem como supervisionar vistorias técnicas dos objetos conveniados e emitir pareceres técnicos sobre prestações de contas dos convênios (Art. 15 do Dec. n. 8.161/2013).

Vejamos o organograma da Sedec<sup>440</sup>:



Figura 1: Organograma da SEDEC  
Fonte: Brasil (2012)

#### 6.2.4. Sistemas Nacionais de Gerenciamento e Alerta de Riscos e Desastres

##### a) Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres:

O Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad) da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional foi criado pelo Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005 e tem como objetivo principal articular, coordenar e implementar, com agilidade, ações estratégicas de preparação e resposta

<sup>440</sup> Brasil, Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Proteção e Defesa Civil. Relatório de Gestão, 2013, p. 10.

a desastres naturais em território nacional e, eventualmente, também no âmbito internacional.<sup>441</sup>

Considerando os últimos desastres ocorridos no país e a necessidade de investimento em gestão de riscos e desastres nos anos de 2011 e 2012, o CENAD foi reestruturado, passando a contar com recursos humanos e equipamentos de trabalho especializados.<sup>442</sup> A atual estrutura da organização possui duas frentes de trabalho: "Articulação, estratégia, estruturação e melhoria contínua" e "Ação permanente de monitoramento, alerta, informação, mobilização e resposta". A primeira é responsável pela preparação e resposta a desastres, sendo sua principal atividade a mobilização para atendimento às vítimas. Já a segunda frente de trabalho, corresponde ao monitoramento constante de informações sobre possíveis desastres em áreas de risco, com o objetivo de reduzir impactos e preparar a população.

De acordo com o art. 12 do Decreto n. 8.161/2013 que reestrutura o Ministério da Integração Nacional, compete ao CENAD: I. acompanhar e executar as ações de monitoramento, preparação e resposta a desastres, em âmbito nacional; II. monitorar as condições e informações meteorológicas, geológicas, hidrológicas e sismológicas recebidas dos órgãos competentes; III. organizar e manter banco de dados e registros históricos dos riscos, desastres ocorridos e atividades de preparação e resposta realizadas, por meio de informações padronizadas que permitam a análise e desenvolvimento de estudos de desastres e assuntos correlatos; IV. analisar tecnicamente os dados e informações referentes às causas, danos e prejuízos decorrentes de desastres; V. consolidar, elaborar e difundir relatórios de monitoramento de riscos e ocorrências de desastres; VI - difundir alertas de desastres e prestar orientações preparativas aos Estados, Distrito Federal e Municípios; VII - propor diretrizes e elaborar planos estratégicos para as ações de preparação e resposta a desastres, em articulação com os demais órgãos do SINPDEC e do Governo

---

<sup>441</sup> Brasil. Presidência da República. Decreto n. 7.257 de 4 de agosto de 2010. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm#art17](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm#art17). Último acesso em: 10.10.2014.

<sup>442</sup> Com a transferência do CENAD, em 2011, de uma sala de 30 m<sup>2</sup> do Bloco E da Esplanada dos Ministérios para um espaço de 600 m<sup>2</sup> no prédio do Censipam e com a modernização de suas instalações físicas, em 2012, o Centro passou a contar com salas especializadas para a realização de suas atividades. Entre elas estão: a Sala de Gestão de Crise, o Centro de Monitoramento e Operações, os alojamentos (feminino e masculino) e a Sala Cofre, que abriga os sistemas de informática do Centro. Com essa ampliação o CENAD passou a funcionar 24 horas por dia, inclusive nos finais de semana e feriados. Fonte: Projetos SEDEC-CENAD 2012-2014.

Federal; VIII - integrar e articular as ações do Governo Federal no planejamento, monitoramento, preparação e resposta a desastres em âmbito nacional e internacional, sob demanda; IX. analisar as solicitações dos Estados, Distrito Federal e Municípios para reconhecimento federal de situação de emergência e de estado de calamidade pública; X - mobilizar, apoiar e coordenar as atividades do GADE e da Rede Nacional de Emergência de Radioamadores - Rener, para ações de proteção e defesa civil; XI - participar de testes relacionados com a preparação e resposta a desastres; e XII - fomentar a criação e atualização de sistemas de alarme e de gerenciamento de riscos e desastres nos Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>443</sup>.

Com a modernização do CENAD, estão sendo incorporadas tecnologias que permitirão a implantação do Sistema Integrado de Informação de Desastres (S2ID), que tem por finalidade coordenar as ações de monitoramento e de resposta a desastre e subsidiar a prevenção e a reconstrução de áreas atingidas.

Além das atividades diárias de monitoramento e de expediente (24 horas por dia), entre os anos de 2012 e 2014, o CENAD desenvolve os seguintes projetos: o mapeamento de riscos de desastres, a confecção de estoque estratégico de kits emergenciais para assistência humanitária; a elaboração e implementação do Sistema Integrado de Informação sobre Desastres (S2ID), do Sistema de Alertas e Comunicação por SMS e do Sistema de Rastreamento da Operação Carro-Pipa por GPS; a elaboração do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (produto em cooperação com o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina – Ceped/UFSC) e Anuário Brasileiro de Desastres Naturais.

No que diz respeito ao mapeamento de riscos de desastres, os mapas são utilizados para auxiliar na identificação, priorização, mensuração dos riscos e no gerenciamento deles. A elaboração desses mapas permite a criação de políticas públicas mais eficientes, capazes de criar melhores condições de resposta aos desastres e também a garantia de comunidades mais resilientes a esses eventos. De acordo com dados do Ministério da Integração Nacional, foi realizado o levantamento de dados e análise da vulnerabilidade a desastres naturais de 821 municípios brasileiros considerados prioritários no mapeamento de áreas de risco de inundação e deslizamento até 2014. O Serviço Geológico do Brasil do Ministério do Meio Ambiente

---

<sup>443</sup> Decreto n. 8.161/2013, Art. 12.

já realizou a setorização emergencial de áreas de risco em mais de 400 municípios do total de 821 previstos para 2014. Além disso, estudos de vulnerabilidade e planos de intervenção em áreas de risco estão sendo executados pelo Cenad em 64 municípios.

O Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) é uma das inovações da PNPDEC para aprimorar e dar transparência à gestão de riscos e desastres no Brasil, por meio da informatização de processos e disponibilização de informações sistematizadas dessa gestão. Além de agilizar o processo de registro, reconhecimento, solicitação e liberação de recursos em razão de desastres, o sistema garantirá o acesso a informações sobre desastres em diversos níveis. Para tanto, o desenvolvimento do S2ID foi organizado em dois grupos de acesso.

O primeiro grupo refere-se à gestão do processo e conta com três módulos: Registro e Reconhecimento; Solicitação e Liberação de Recursos; e Fiscalização e prestação de contas. O primeiro módulo já foi concluído e se refere ao registro do desastre e ao reconhecimento federal de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública. Sua função é manter o banco de dados nacional atualizado sobre as ocorrências de desastres, além de informatizar o processo de reconhecimento. Esse módulo está em fase de implantação e seu uso passou a ser obrigatório a partir de 1º de janeiro de 2013. Os outros dois módulos ainda estão em fase de elaboração.<sup>444</sup>

O outro grupo de acesso do Sistema refere-se à consulta de informações em três níveis: banco de dados e análise espacial; Atlas Brasileiro de Desastres Naturais; e a Biblioteca Virtual.<sup>445</sup>

O Sistema de Alertas e Comunicação por SMS (*Short Message Service*) tem como objetivo prevenir as populações vulneráveis ou em situação de risco de desastres. Trata-se de uma ferramenta que auxilia na preparação e na resposta aos

---

<sup>444</sup> O segundo módulo refere-se à "Solicitação e Liberação de Recursos" e possui três objetivos: manter o banco de dados nacional atualizado sobre a aplicação de recursos; informatizar o processo de solicitação e de liberação de recursos; e instrumentalizar Estados e Municípios para que as especificações dos projetos sejam mais claras e precisas. O terceiro módulo, também em fase de elaboração, é o de "Fiscalização e prestação de Contas", cujo objetivo é manter o banco de dados nacional atualizado sobre a fiscalização e a prestação de contas e informatizar o processo de fiscalização e prestação de contas. Ministério da Integração Nacional. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. Projetos SEDEC. CENAD 2012-2014.

<sup>445</sup> O Grupo de consulta foi concluído a partir de uma pesquisa realizada pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres de Santa Catarina CEPED/UFSC e contém informações relativas a desastres produzidas nos últimos 20 anos. Essas informações estão disponíveis para qualquer interessado, no próprio Sistema, e continuarão a ser alimentadas pelos dados inseridos no S2ID.

desastres porque permite agilidade no envio de alertas de desastres a celulares previamente cadastrados dos estados e municípios, propiciando maior integração e mobilização entre os órgãos de proteção e defesa civil no âmbito do SINPDEC à população atingida por desastres, acelerando a comunicação e o gerenciamento do desastre e respondendo com mais eficácia a esses eventos.

No que diz respeito às ações de resposta, o estoque estratégico para assistência humanitária do CENAD é composto por kits emergenciais de limpeza, alimentos, de higiene pessoal, dormitório e água mineral para o atendimento das pessoas desabrigadas, desalojadas e afetadas por desastres. Para tanto, foram criados centros regionais de distribuição para formação de estoques estratégicos. A logística de armazenagem e distribuição desses kits fica a cargo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Em caso de desastres, o ente federativo afetado pode solicitar os kits de assistência humanitária após o reconhecimento federal sob duas formas: via solicitação direta ou adesão à Ata de registro de Preços. Ambos os procedimentos devem ser encaminhados à Sedec para análise e liberação.<sup>446</sup>

Outra operação humanitária é a Operação Carro Pipa, que atende as populações atingidas por estiagem e seca na região do semiárido brasileiro e é resultado de mútua cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa.<sup>447</sup> Este Sistema tem como objetivo assegurar o recebimento da água pela população beneficiada, rastrear aos veículos da operação, automatizar a geração de dados e a fiscalização dos motoristas por GPS.<sup>448</sup>

Para a realização de suas atividades, o CENAD conta com a colaboração de outros centros e sistemas operacionais de monitoramento, alerta e assistência a desastres existentes no país, como o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), o Serviço Geológico do Brasil (CPRM), o Sistema de Proteção do Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON)<sup>449</sup>, o Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos

---

<sup>446</sup> Ministério da Integração Nacional. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. Projetos SEDEC. CENAD 2012-2014.

<sup>447</sup> Portaria Interministerial nº1/MI/MD, de 25 de julho de 2012.

<sup>448</sup> Para mais informações, acessar: <http://www.brasil.gov.br/observatoriodaseca/operacao-carro-pipa.html>. Último acesso em 07.10.2014.

<sup>449</sup> Para mais informações, acessar: <http://sipron.planalto.gov.br/>. Último acesso em 07.10.2014.

Químicos Perigosos (P2R2)<sup>450</sup>, o PREVFOGO<sup>451</sup>, o Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC/INPE), o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), dentre outros.

#### **b) Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais**

O Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais foi criado pelo Decreto nº. 7.513 de 1º de julho de 2011, que determinou o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais.

Vinculado à Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisas e Desenvolvimento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Integração, com sede em Cachoeira Paulista (Estado de São Paulo), o CEMADEN possui as seguintes finalidades: desenvolver, testar e implementar um sistema de previsão de ocorrência de desastres naturais em áreas suscetíveis a risco de todo o Brasil. Dessa forma, o Centro visa não só a auxiliar a implementação de ações preventivas mas também possibilitar a identificação de vulnerabilidades no uso e ocupação do solo, com destaque para o planejamento urbano e a instalação de infraestruturas. O centro visa ainda a sensibilizar as populações em risco, aumentando sua consciência sobre eventuais e riscos e necessidade de preparo e prontidão face a ameaças e desastres.

Nesse sentido, compete ao Cemaden as seguintes funções:

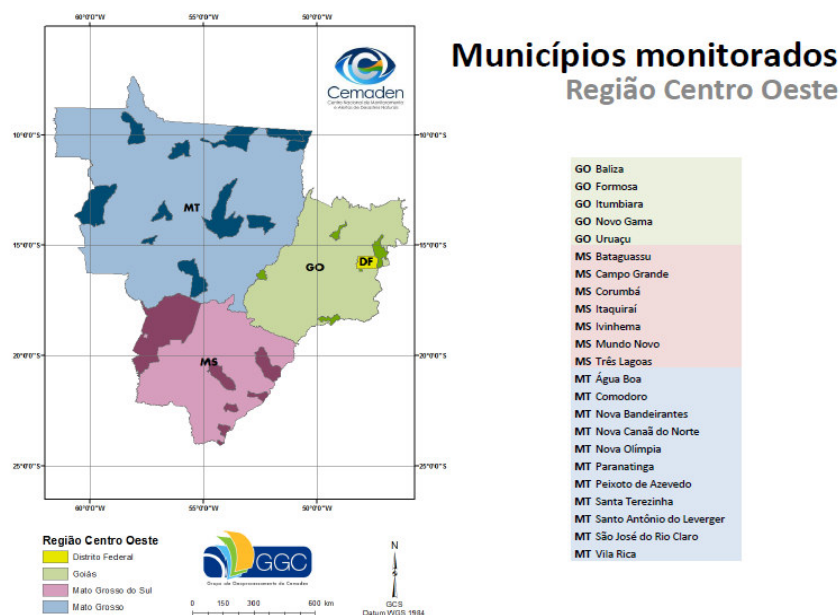
- I – elaborar alertas de desastres naturais relevantes para ações de proteção e de defesa civil no território nacional;
- II – elaborar e divulgar estudos visando à produção de informações necessárias ao planejamento e à promoção de ações contra desastres naturais;
- III – desenvolver capacidade científica, tecnológica e de inovação para continuamente aperfeiçoar os alertas de desastres naturais;
- IV – desenvolver e implementar sistemas de observação para o monitoramento de desastres naturais;
- V – desenvolver e implementar modelos computacionais para desastres naturais; VI – operar sistemas computacionais necessários à elaboração dos alertas de desastres naturais;
- VII – promover capacitação, treinamento e apoio a atividades de pós graduação, em suas áreas de atuação; e VIII – emitir alertas de desastres naturais para o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad/MI), auxiliando o Sistema Nacional de Defesa Civil.” (Art. 4º do Dec. 7.513/2011).

---

<sup>450</sup> Para mais informações, acessar: <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/emergencias-ambientais/plano-nacional-de-prevencao-preparacao-e-resposta-rapida-a-emergencias-ambientais-com-produtos-quimicos-perigosos>. Último acesso em 07.10.2014.

<sup>451</sup> Para mais informações, acessar: <http://www.ibama.gov.br/prevfogo>. Último acesso em 07.10.2014.

A condição essencial para um município ser monitorado pelo CEMADEN é possuir um mapeamento de suas áreas de risco de desastres, tal como os elaborados pelo CENAD. Em conformidade com a determinação da Casa Civil, o CEMADEN atualmente monitora 644 municípios nas regiões Sul, Sudeste, Centro Oeste, Norte e Nordeste. A título exemplificativo, apresentamos abaixo o mapa da região Centro-Oeste:<sup>452</sup>



### 6.2.5. Cadastro Nacional de Municípios

O Cadastro Nacional de Municípios é um dos mecanismos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Trata-se de um cadastro instituído pelo Governo Federal que agrega informações de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento. A inscrição no cadastro deve ser feita pelo Município ou mediante indicação dos demais entes federados.

Os Municípios incluídos no cadastro deverão elaborar um mapeamento de áreas de risco de deslizamentos e inundações e uma carta geotécnica, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança de novos parcelamentos do solo e da construção civil e mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas inseguras. Além disso, o Município deve elaborar também um Plano de

<sup>452</sup> Mapa disponível no sítio eletrônico do CEMADEN. Para acessar esse e os das demais regiões, veja: <http://www.cemaden.gov.br/municipiosprio.php#>. Último acesso em 07.10.2014.

Contingência de Proteção e Defesa Civil, incluindo um plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre. O Município deve se comprometer também a instituir uma Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, conforme as regras estabelecidas pelo SINPDEC (Art. 3º -A da Lei n. 12.340/2010, incluído pela Lei n. 12.608/2012).

#### **6.2.6 Solicitação de Recursos Públicos em Caso de Calamidade Pública ou Estado de Emergência e Prestação de Contas por parte do Ente Beneficiário:**

À luz do modelo federativo brasileiro, de autonomia entre os entes federados, a implementação de políticas públicas no Brasil requer a cooperação entre os Poderes Executivos em todas as esferas de governo. Geralmente, as políticas públicas são elaboradas pela União com o apoio e a colaboração dos Estados, enquanto a efetiva implementação no âmbito local depende fortemente de ações municipais.

Teoricamente, a maior vantagem desse modelo é a de que todos os órgãos e entidades devem trabalhar em conjunto, de forma cooperativa a fim de implementar as políticas públicas. Contudo, na prática, a divisão político-geográfica do Estado Brasileiro (em 27 Estados, incluindo o Distrito Federal, que são subdivididos em 5.565 municípios), e os diferentes estágios de desenvolvimento regional e local representam um imenso desafio à coordenação intergovernamental e à cooperação entre os entes federados. Como afirma Abrúcio, *“a coordenação federativa pode realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas (...)”*.<sup>453</sup> Todavia, os Estados e Municípios não irão, necessariamente, colaborar da mesma maneira, com a mesma eficácia e eficiência e efetividade. Tudo isso dependerá de uma maior coordenação intergovernamental entre as esferas político-administrativas na gestão das políticas públicas.<sup>454</sup>

Além desses desafios, a distribuição de recursos públicos entre os entes federados, tal como prevista na Constituição Federal de 1988, pode se tornar um obstáculo à implementação de políticas públicas. De acordo com a Carta Magna, a maior parte dos recursos fica sob a administração da União, parcelas menores ficam a

---

<sup>453</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz, “A Coordenação Federativa no Brasil: a Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula”, in Revista Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005, p. 45.

<sup>454</sup> Idem, p. 42.



cargo dos governos estaduais e, parcelas ainda menores ficam sob a responsabilidade dos municípios (Título VI da Tributação e do Orçamento).

A fim de aumentar os seu orçamento para implementar ações de determinadas políticas públicas, os Estados e Municípios devem solicitar recursos à União. Além disso, como a União também não pode impor políticas e ações aos demais entes federados (autônomos entre si), cabe a eles demonstrar interesse em colaborar e executar as políticas públicas ou projetos federais por meio de propostas e projetos que, após submissão à análise e seleção por parte da União, devem ser implementados por diversas entidades nos Estados e Municípios uma vez que os recursos para essas propostas sejam aprovados, transferidos e alocados. Ainda assim, quando os municípios se encontram em dificuldade, eles precisam primeiramente exaurir sua capacidade interna e demonstrar necessidade para poder solicitar o apoio da União, por meio da declaração de caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública.

No caso das ações voltadas à gestão de risco e desastres no Brasil, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil trabalha com duas modalidades de transferências de recursos: as obrigatórias e as voluntárias ou convênios.

Até meados deste ano, as transferências obrigatórias poderiam ser solicitadas apenas para ações de resposta e de recuperação de desastres e, em todos os casos, só seriam realizadas a estados e municípios em situação de emergência (SE) ou estado de calamidade pública (ECP) reconhecidos pela SEDEC, mediante o requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre (Instrução Normativa n. 1/2012).<sup>455</sup>

Atualmente, com o advento da lei n°. 12.938 de 02 de junho de 2014, que alterou a Lei n°. 12340/2010, essas transferências obrigatórias também poderão ser destinadas a ações de prevenção em áreas de risco de desastres (Art. 4º da Lei n°. 12.340, com nova redação dada pela Lei. n°. 12.938/2014).

Além disso, ela permite a realização de licitações por meio do Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC) para obras e serviços destinados à prevenção

---

<sup>455</sup> Brasil. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa Nº 01, de 24 de agosto de 2012. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências.

em áreas de riscos de desastres e de recuperação de áreas atingidas por desastres. Ainda, no caso de execução de ações de resposta para fins de socorro e assistência às vítimas, o Governo Federal poderá, mediante solicitação motivada e comprovada do fato pelo ente beneficiário, prestar apoio prévio ao reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública, ficando o ente recebedor responsável pela apresentação dos documentos e informações necessárias para análise do reconhecimento assim que possível. Em caráter excepcional, fica inicialmente dispensada aos Municípios em que a gravidade do desastre tenha tornado inoperante e impossível a realização de atos formais da Administração, a prévia emissão de nota de empenho, mas isso não exime a necessidade da emissão dessa nota de empenho, em até 90 (noventa) dias do restabelecimento das condições operacionais do Município, em contemporaneidade com a execução da despesa e dentro do prazo estabelecido no plano de trabalho (Art. 4º, §3º, II da Lei nº. 12.340, incluído pela Lei nº. 12.938/2014). A dispensa prévia de reconhecimento federal da situação de calamidade pública ou de estado de emergência bem como de apresentação de nota de empenho por parte do ente federado afetado visa a agilizar a liberação de recursos e a prestação da assistência humanitária *in loco*.<sup>456</sup>

Para o recebimento desse tipo de recurso no caso de ações de resposta (materiais e financeiras) exige-se a adesão ao Cartão de Pagamento de Defesa Civil (Art. 9º do Dec. 7.257/10, incluído pelo Dec. 7505/2011). Como já mencionado no capítulo anterior, o CPDC é uma ferramenta inovadora que garante maior agilidade e transparência na execução do recurso. As contas devem ser abertas no Banco do Brasil antes da ocorrência do desastre, por isso também tem uma conotação preventiva, e a execução é publicada mensalmente no Portal da Transparência garantindo o controle social sobre o gasto.

Já para o recebimento de transferências obrigatórias voltadas a ações de recuperação, continua se exigindo, além do reconhecimento federal, a apresentação de plano de trabalho no prazo de 90 dias da ocorrência do desastre (Art. 4º da Lei nº. 12.340/2010, alterada pela Lei nº. 12.608/12). Para essa modalidade de transferência a Sedec formulou manual intitulado Caderno de Orientação de Transferência

---

<sup>456</sup> Considerando essa recente alteração na legislação, a Sedec está atualizando as informações referentes às ações de resposta dentro do Caderno de Orientações.

Obrigatória,<sup>457</sup> a fim de orientar o proponente desde o início do processo, partindo da solicitação de reconhecimento federal da situação de anormalidade, passando pelas instruções de preenchimento do Plano de Trabalho para solicitação de recursos e pelos padrões a serem observados na elaboração dos projetos de engenharia, alcançando a fiscalização da execução das obras e chegando, finalmente, às prestações de contas dos recursos federais recebidos e empregados na realização do objeto pactuado.

De acordo com o art. 1º-A dessa nova lei, as transferências obrigatórias de recursos para as ações preventivas, de resposta e de recuperação serão efetuadas por meio: I - de depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal (Art. 4º, §1º e 2º ); II - do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) a fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios com fim específico de execução das ações de prevenção e de recuperação (Art. 8º cc art. 9º , §1º).

O Fundo Nacional de Calamidades foi criado pelo Decreto-Lei nº. 950, de 13 de outubro de 1969. Desde então, passou por uma série de reestruturações, e é regido pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que recentemente alterada pela Lei nº. 12.983 de 02 de junho de 2014<sup>458</sup> para dispor sobre, dentre outros temas, o fundo que passou a ser chamado Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAPDEC).

O Funcap é um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, que terá como finalidade custear, no todo ou em parte: I. Ações de prevenção em áreas de risco de desastre e; II. Ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos (Art. 8)

Os recursos do Funcap advêm de dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais, doações e outros possíveis. Esses recursos serão

---

<sup>457</sup> Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Caderno de Orientação de Transferência Obrigatória

<sup>458</sup> A Lei n. 12.983 de 2 de junho de 2014 “Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor 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 e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.” Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12983.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12983.htm#art1). Último acesso em: 02.09.2014.

transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios cujos objetos permitam a execução das ações de prevenção e de recuperação de áreas, após o reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública ou a identificação da ação como necessária à prevenção de desastre, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

Já os convênios ou transferências voluntárias são realizados por meio do Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV)<sup>459</sup> e se destinam a ações preventivas de desastres como a execução de projetos e obras para redução de riscos de enchentes, enxurradas, alagamentos, deslizamentos, processos erosivos e escassez hídrica. Também há possibilidade de solicitação de recursos para a elaboração de estudos e planos que visem à redução de risco. Para solicitar esse tipo de recurso o ente deve enviar proposta para análise por meio do Siconv, sendo indispensável à apresentação de informações que configurem o objeto proposto como ação preventiva a desastres.

Embora a nova lei tenha dispensado previamente o reconhecimento federal da calamidade pública e do estado de emergência para fins de liberação de recursos imediatos voltados a ações de resposta imediata e urgente de socorro e assistência a vítimas, o procedimento de solicitação de recursos na íntegra ainda é bastante trabalhoso e burocrático, dividido em três etapas.

Inicialmente, o ente solicitante deve encaminhar à SEDEC solicitação preliminar de recursos para ações de socorro e assistência às vítimas de desastres (conforme modelo disponível pelo órgão). Além disso, cabe ao ente beneficiário enviar um Plano Detalhado de Resposta que deve ser revisto sempre que o escopo, prazos ou custos previstos forem modificados. Havendo a necessidade de alteração das informações deve o ente beneficiário encaminhar a SEDEC a Justificativa da alteração.

Após o repasse dos recursos solicitados, na segunda etapa, cabe ao CENAD/SEDEC/MI acompanhar todas as ações realizadas pelo ente beneficiário mediante a entrega dos seguintes documentos: I. Relatório de Gastos de Resposta (envio trimestral desde o início da execução das ações até o fim da vigência dos recursos); II. Extrato do CPDC; III. Informações complementares solicitadas pela SEDEC.

---

<sup>459</sup> Portal dos Convênios do Governo Federal: [www.convenios.gov.br/siconv/secure/entrar-login.jsp](http://www.convenios.gov.br/siconv/secure/entrar-login.jsp). Último acesso em 07.10.2014.

Na etapa final, cabe ao ente beneficiário apresentar, no prazo de 60 dias a contar do término da execução, a prestação de contas dos recursos financeiros, a fim de comprovar regularmente a utilização dos recursos repassados, sob pena de sanção legal em caso de não prestação. Dentre os aspectos técnicos que devem constar da prestação de contas, estão: a) Memorial descritivo / especificações técnicas dos bens/serviços adquiridos nas ações de socorro e assistência às vítimas, correlacionando com os documentos fiscais; b) Relação de beneficiários das ações de socorro e assistência, contendo nome completo, podendo apresentar ainda as seguintes informações: endereço completo, número de telefone, dados documentais, fotos e outros materiais que comprovem a doação dos materiais e prestação do serviço, podendo a SEDEC solicitar outros documentos, quando julgar necessário; c) Declaração sobre a aplicação dos recursos em ações de resposta; d) Declaração sobre o aspecto jurídico da contratação; e) Descrição detalhada da forma adotada para fiscalização dos recursos federais nas ações de resposta no cenário do desastre; f) Relatório de Gastos de Resposta Final atualizado; g) Laudos técnicos e orçamentos das obras provisórias (restabelecimento), atualizados conforme a execução real; h) Memória de cálculo de medição (apenas para obras provisórias); i) Extrato do Cartão de Pagamento de Defesa Civil (CPDC), do período de vigência dos recursos. Quanto aos aspectos financeiros, devem ser apresentados os seguintes documentos: a) Cópia das medições, Notas Fiscais, recibos, entre outros; b) Relatório de execução físico-financeira; c) Demonstrativo da execução da receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos e eventuais saldos; d) Relação de pagamentos; e) Extrato da conta bancária específica do período do recebimento dos recursos e conciliação bancária, quando for o caso; f) Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver<sup>460</sup>.

Além disso, a prestação de contas dos Kits Emergenciais de Assistência Humanitária deve ser enviada em até 30 (trinta) dias após o recebimento do material. Dessa forma, são necessários os seguintes documentos para conclusão do processo: I. Formulário de solicitação de recursos materiais (Plano Detalhado de Resposta); II.

---

<sup>460</sup> A SEDEC disponibiliza diversos modelos de relatórios, planos e declarações *online* em: <http://www.mi.gov.br/defesa-civil/solicitacao-de-recursos/transferencias-obrigatorias>. Último acesso em: 07.10.2014.

Termo de Compromisso (se o Plano Detalhado de Resposta for enviado, o Termo de Compromisso estará contemplado no documento); III. Termo de Recebimento Definitivo; IV. Relatório Fotográfico; V. Relação de Beneficiários; VI. Parecer Técnico;

### **6.3.: O Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, o Programa de Gestão de Risco e Desastres e Programas Relacionados**

O novo modelo do Plano Plurianual 2012-2015 foi estruturado em três dimensões: a) a Dimensão Estratégica que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal; b) a Dimensão Tática que estabelece meios para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, vinculando os Programas Temáticos aos Objetivos assumidos, materializados pelas Iniciativas expressas no Plano e; c) a Dimensão Operacional referente ao desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento.<sup>461</sup> Os principais elementos que passaram a integrar o PPA são os Macrodesafios, os Programas (“Temáticos” e “de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado”), os Objetivos e as Iniciativas.

No preâmbulo do PPA 2012-2015, temos a seguinte visão de futuro do país: *“Trabalharemos para que o Brasil seja um país reconhecido: i. Por seu modelo de **desenvolvimento sustentável**, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e **sustentabilidade ambiental**. ii. Por ser uma Nação democrática”, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.*”<sup>462</sup>

Seguindo essa visão de futuro, pela primeira vez, o Plano Plurianual do Governo Federal (2012 - 2015), criou o Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres (Programa 2040)<sup>463</sup>, inserindo-o no âmbito de sua agenda prioritária e transversal de

---

<sup>461</sup> O Plano Plurianual, previsto no Art. 165, I, §1º da Constituição Federal de 1988, estabelece os objetivos e metas do governo federal para um período de quatro anos e constitui-se em instrumento essencial para organização da ação governamental, com vistas a melhorar o desempenho gerencial da Administração Pública e propiciar melhores condições para a realização das prioridades de governo. (N.A.).

<sup>462</sup> Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015. Plano Mais Brasil. Mais Desenvolvimento. Mais Igualdade.” Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=c155##ppaAtual>. Último acesso em 10.10.2014.

<sup>463</sup> Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Agenda Prioritária, pp. 36-37.

programas temáticos e atribuindo a responsabilidade de sua coordenação ao Ministério da Integração Nacional.

O programa possui cinco objetivos que se desdobram em iniciativas. Três desses objetivos estão sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Defesa Civil, e os outros dois estão a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério das Cidades, respectivamente. Vejamos abaixo, na tabela, os objetivos, metas e iniciativas desse Programa:

<b>PROGRAMA 2040 - GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES</b>	
<b>OBJETIVO 0169:</b> Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.	
<i>Órgão Responsável: Ministério das Cidades</i>	
<b>METAS</b>	<b>INICIATIVAS</b>
<p>Contratar 9 bilhões de reais para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas</p> <p>Executar intervenções de drenagem e controle de cheias e de erosões marítimas e fluviais em municípios suscetíveis a inundações e enxurradas</p> <p>Investir na elaboração de planos e projetos e execução de obras de contenção de encostas nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a deslizamentos em ambientes urbanos</p> <p>Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos</p> <p>Elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos</p> <p>Promover intervenções emergenciais de prevenção de desastres em situações de risco iminente</p> <p>Realizar o monitoramento da ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos</p>	<p>00EN - Construção da Barragem Serro Azul (PE)</p> <p>00EP - Elaboração de diretrizes ambientais para o manejo sustentável de águas pluviais à partir do planejamento da bacia hidrográfica, visando à prevenção de desastres associados a inundações, enxurradas e deslizamentos</p> <p>00ER - Execução de estudos e intervenções para prevenção de riscos de deslizamento de encostas, enxurradas, erosões marítimas e fluviais, enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas por meio de obras de engenharia</p> <p>00ET - Execução de obras emergenciais em situações de risco iminente</p> <p>00EU - Implantação do Sistema de Macrodrenagem da Baixada Campista (RJ)</p> <p>00EV - Obras de Macrodrenagem em Salvador (BA)</p> <p>00EW - Obras de Macrodrenagem em Salvador (BA)</p>
<b>OBJETIVO 0173:</b> Promover a estruturação de sistema de suporte a decisões e alertas de desastres naturais	
<i>Órgão Responsável: Ministério das Cidades</i>	
<b>METAS</b>	<b>INICIATIVAS</b>
<p>Modelos geodinâmicos e hidrológicos calibrados em 50 áreas críticas</p> <p>Monitoramento e alerta com alto grau de confiabilidade para 205 municípios com riscos de inundações e enxurradas</p> <p>Monitoramento e alerta com alto grau de confiabilidade para 251 municípios com risco de deslizamento de massa</p>	<p>00FM - Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais</p> <p>00FQ - Operação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais e a expansão da infraestrutura observacional e computacional para monitoramento e modelagem de áreas de risco</p>
<b>OBJETIVO 0587:</b> Expandir o mapeamento de áreas de risco com foco em municípios recorrentemente afetados por inundações, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil	
<i>Órgão Responsável: Ministério da Integração Nacional</i>	
<b>METAS</b>	<b>INICIATIVAS</b>

Mapear áreas sujeitas a inundações, enxurradas e deslizamentos em municípios	02B2 - Mapeamento de áreas de risco, com foco em inundações, enxurradas e deslizamentos
<b>OBJETIVO 0174:</b> Promover ações de pronta resposta e reconstrução de forma a restabelecer a ordem pública e a segurança da população em situações de desastre em âmbito nacional e internacional	
<i>Órgão Responsável: Ministério da Integração Nacional</i>	
<b>METAS</b>	<b>INICIATIVAS</b>
Assistir às populações vitimadas e reabilitar cenários de desastres	00FT - Socorro e assistência às populações vitimadas, reabilitação do cenário de desastres e reconstrução de infraestruturas danificadas por desastres
<b>OBJETIVO 0172:</b> Induzir a atuação em rede dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil em apoio às ações de defesa civil, em âmbito nacional e internacional, visando a prevenção de desastres	
<i>Órgão Responsável: Ministério da Integração Nacional</i>	
<b>METAS</b>	<b>INICIATIVAS</b>
Modernização e estruturação do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres	00FG - Modernização e estruturação do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres

Tabela do Programa 2040 - Gestão de Risco e Desastres, PPA 2012-2015 (adaptado pela autora)<sup>464</sup>

A fim de impulsionar a implementação desse Programa, o Governo Federal, lançou em 2012 o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais (2012-2014), que prevê até 2014, investimentos de R\$ 18,8 bilhões em quatro áreas: i. obras estruturantes de prevenção; ii. mapeamento de áreas de riscos; iii. estruturação da rede nacional de monitoramento e alerta e fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil; e ações de resposta: socorro, assistência e reconstrução<sup>465</sup>.

O Plano identificou 170 municípios e 17 regiões metropolitanas e bacias hidrográficas prioritárias, em 12 Estados brasileiros, para realização de obras de prevenção contra inundações e alagamentos. Às obras preventivas de contenção de encostas, drenagem, contenção de cheias, barragens, adutoras e sistemas de abastecimento de água será destinada a maior parte do orçamento do plano, equivalente a R\$15,6 bilhões. Quanto ao mapeamento de risco de deslizamento e enxurradas, foram selecionados 821 municípios para serem mapeados até 2014.

O Plano prevê o fortalecimento do Sistema Nacional de Alerta e Monitoramento do CEMADEN, a partir da expansão da rede de observação para aprimorar os alertas de enxurradas e deslizamentos nos municípios mapeados (duas a seis horas de antecedência) e prever o impacto da seca na agricultura no semiárido

<sup>464</sup> <sup>464</sup> Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Agenda Prioritária.

<sup>465</sup> Brasil. Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais. Disponível online em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2012/120808\\_Plano\\_Nac\\_Risco\\_2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2012/120808_Plano_Nac_Risco_2.pdf). Último acesso em: 10.10.2014.



(para dois meses de antecedência). Prevê também o fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres do CENAD, no que concerne à comunicação de alertas para todos os Estados e Municípios, a articulação entre os entes federados para fins de resposta e a análise e compartilhamento das informações sobre áreas de risco e desastres<sup>466</sup>.

As ações de resposta no âmbito do Plano somam R\$ 2,6 bilhões e preveem a formação de Forças Nacionais, além das Forças Armadas para atuarem em casos de emergência. O Plano prevê a formação da Força Nacional do Sistema Único de Saúde, com 1000 profissionais e 30 equipes profissionais capacitadas e em regime de plantão, além de 6 módulos de hospital de campanha capazes de atender até três desastres simultaneamente. Está prevista também a Força Nacional de Emergência formada por geólogos, hidrólogos, engenheiros, agentes de defesa civil e assistentes sociais. As Forças Armadas são responsáveis pelo fornecimento de equipamentos: pontes móveis, viaturas, embarcações e tratores, de comunicação por satélite, ambulâncias e barracas hospitalares e hospitais de campanha.<sup>467</sup>

Para o recebimento de recursos destinados às ações de resposta, 267 Municípios em 19 Estados já possuem o cartão de pagamento da Defesa Civil. Até julho de 2012, 72 Municípios de 16 Estados já haviam recebido o total de R\$243 milhões. O Plano prevê ainda o processo simplificado de compras mediante adesão à ata de registro de preços para produtos essenciais. Além disso, prevê nova logística de distribuição de kits via acordo de cooperação com os Correios.<sup>468</sup>

O fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil requer o fortalecimento das defesas civis nos Estados e Municípios, além da capacitação em defesa civil e gestão de riscos. Para tanto, prevê-se o apoio técnico e de equipamentos a 106 municípios, com contrapartida e a capacitação de milhares de agentes de defesa civil, de membros da sociedade civil organizada e de profissionais especializados.

Além do Programa específico sobre gestão de risco e desastres, outros Programas do PPA 2012-2015 também abrangem a temática, de forma mais ou menos abrangente, e possuem objetivos, metas e iniciativas relacionadas às mudanças

---

<sup>466</sup> Idem.

<sup>467</sup> Ibidem.

<sup>468</sup> Ibidem.

climáticas, à saúde, à moradia digna, à proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, à atuação das forças armadas e a questões de segurança pública em casos de desastres no Brasil. A tabela abaixo agrega esses dados:

<b>PROGRAMA 2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)</b>	
<b>OBJETIVO 0714:</b> Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.	
<i>Órgão Responsável:</i>	
METAS	INICIATIVAS
Implantar na FIOCRUZ Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres Naturais - CEPED	
<b>PROGRAMA 2058 - POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA</b>	
<b>OBJETIVO 0547:</b> Elevar o nível de integração das Forças Armadas nos campos da Logística e Mobilização, por intermédio de desenvolvimento de sistemas, realização de exercícios e aperfeiçoamento de doutrinas, visando a interoperabilidade de meios e ao aprimoramento da Mobilização Nacional	
<i>Órgão Responsável: Ministério da Defesa</i>	
METAS	INICIATIVAS
	Realizar, a cada biênio, pelo menos um exercício logístico sobre o emprego das Forças Armadas em casos de desastres
<b>PROGRAMA 2062 - PROMOÇÃO DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES</b>	
<b>OBJETIVO 0575:</b> Promover os direitos de crianças e adolescentes garantindo o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando o seu direito de opinião e participação	
<i>Órgão Responsável: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República</i>	
METAS	INICIATIVAS
-----	0287 - Desenvolvimento e difusão de metodologias de empoderamento e participação cidadã de crianças e adolescentes, de autodefesa a violações, de prevenção a acidentes e desastres e para o uso responsável de tecnologias
<b>OBJETIVO 0259:</b> Coordenar a organização de serviços de atendimento a crianças e adolescentes com direitos violados, ameaçados ou restritos, formulando parâmetros de qualidade dos programas e co-financiando sua infraestrutura e funcionamento	
-----	00TE - Atenção a crianças e adolescentes em situação de desastre ou no contexto de grandes eventos e empreendimentos
-----	00TN - Formulação de parâmetros para atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência e de protocolos para preparação de adotantes, para proteção integral de crianças e adolescentes em desastres
<b>PROGRAMA MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b>	
<b>OBJETIVO 0536:</b> Gerar cenários ambientais, com especificidades regionais, por meio da construção do Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global, para formulação de políticas públicas de mitigação, adaptação e redução de vulnerabilidades	
<i>Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente</i>	

METAS	INICIATIVAS
Elaborar o Plano de Ação da Rede Brasileira de Mudanças Climáticas	
<b>OBJETIVO 0707:</b> Reduzir riscos e vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação	
<i>Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente</i>	
<b>OBJETIVO 0650:</b> Promover a integração e o aprimoramento dos instrumentos de Regulação e Gestão de Recursos Hídricos, com vistas a proporcionar os usos múltiplos da água, de forma sustentável	
<i>Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente</i>	
METAS	INICIATIVAS
Elaborar o Atlas de vulnerabilidade às inundações, na escala de 1:1.000.000 dos principais rios brasileiros para conservação e gestão de recursos hídricos	

Tabela de Programas correlatos, com objetivos, metas e iniciativas sobre desastres, PPA 2012-2015 (adaptado pela autora)<sup>469</sup>

Por fim, vale destacar os programas que preveem ações de assistência humanitária e integração no âmbito internacional.

<b>PROGRAMA 2057 - POLÍTICA EXTERNA</b>	
<b>OBJETIVO 0918:</b> Expandir a participação do Brasil em negociações e ações internacionais de combate à fome e à pobreza e de cunho humanitário, a fim de prevenir calamidades, propiciar apoio emergencial em caso de desastres ou conflitos e auxiliar a recuperação de países atingidos por eventos danosos de grandes proporções	
<i>Órgão Responsável: Ministério das Relações Exteriores</i>	
METAS	INICIATIVAS
Elaborar marco legal relativo à provisão de cooperação humanitária internacional pelo Brasil	03VJ - Assinatura de Memo. de Entendimento bilaterais com Org. Internacionais e com o Movimento da Cruz Vermelha para a gestão de risco de desastres, resposta humanitária emergencial e recuperação em outros países
Expandir de 70, realizadas pelo Brasil em 2010, para 120 operações internacionais humanitárias e de gestão de risco de desastres	03VK - Instituição de marco legal e coordenação das ações governamentais brasileiras de cooperação humanitária internacional
	03VM - Participação da sociedade civil em projetos e programas de cooperação humanitária internacional, em temas da segurança alimentar e nutricional, e em fóruns internacionais e no Conselho Mundial de Segurança Alimentar da FAO
	03VP - Participação de especialistas em ações internacionais de prevenção e resposta a desastres e reconstrução pós-calamidade, e execução de atividades de cunho humanitário como: resgate, salvamento e gestão de risco e de desastres
<b>PROGRAMA 2043 - INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA</b>	
<b>OBJETIVO 0406:</b> Promover a cooperação com os países da América do Sul, com vistas à construção de uma visão compartilhada em matéria de defesa e segurança regional, à integração das indústrias nacionais de defesa e ao fortalecimento das medidas de fomento à confiança	
<i>Órgão Responsável: Ministério da Defesa</i>	
METAS	INICIATIVAS
Ampliar a cooperação militar de pesquisa e desenvolvimento com os países da América do Sul, colaborando com o fortalecimento do Brasil no cenário	019H - Consolidação de mecanismo para ajuda recíproca, em caso de desastres, no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)

<sup>469</sup> Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015. Plano Mais Brasil. Mais Desenvolvimento. Mais Igualdade." Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=c155##ppaAtual>. Último acesso em 10.10.2014.

Tabela de Programas correlatos, com objetivos, metas e iniciativas sobre desastres, PPA 2012-2015 (adaptado pela autora)<sup>470</sup>

### 6.3.1. Conclusões: Resultados Parciais e Desafios à Implementação da PNPDEC

Uma análise acerca dos mecanismos institucionais da PNPDEC e, especialmente dos Programas do Governo Federal relacionados à proteção e à defesa civil no Brasil e no plano internacional permite tecer algumas observações sobre o processo de implementação da PNPDEC, seus resultados e desafios até o presente momento.

Em primeiro lugar, destaca-se o lançamento, pelo Governo Federal, do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais que prevê, até 2014, investimentos de R\$ 18,8 bilhões em mapeamento de áreas de riscos; estruturação do sistema de monitoramento e alerta; fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil; e obras de prevenção de desastres naturais<sup>471</sup>.

Ressalta-se também que o Programa Gestão de Riscos e Desastres no Brasil compõe, pela primeira vez, a agenda prioritária do Governo Federal no PPA 2012-2015. Trata-se, portanto, de um Programa bastante recente. Ações sobre defesa civil já faziam parte do PPA 2008-2011, mas não de forma integrada como nesse Plano Plurianual vigente.<sup>472</sup> Embora a elaboração do PPA 2012-2015 (que incluiu o Programa 2040) tenha sido em 2011, ou seja, anterior à aprovação da Lei nº. 12.608/12, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Programa Gestão de Risco e Desastres guarda estreita relação com os objetivos e as ações propostas pela PNPDEC.

Constatamos que os objetivos do Programa estão plenamente alinhados ao ciclo de gestão de desastres, integrando objetivos, metas e iniciativas voltadas à prevenção e redução de riscos, à preparação e mitigação, à resposta, reabilitação e recuperação pós desastres.

Em relação aos objetivos mais estruturais da gestão de riscos e desastres no Brasil, consideramos a estruturação e o fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. O mais recente Relatório de Gestão da SEDEC (2013) evidencia

<sup>470</sup> Idem.

<sup>471</sup> Brasil. Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais. Disponível online em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2012/120808\\_Plano\\_Nac\\_Risco\\_2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2012/120808_Plano_Nac_Risco_2.pdf). Último acesso em: 10.10.2014.

<sup>472</sup>

avanços e desafios em relação à implementação do Programa Gestão de Risco e Desastres e à PNPDEC. Dois grandes desafios permanecem em relação a esse objetivo: a coordenação executiva intragovernamental e a coordenação federativa intergovernamental. No primeiro caso, há necessidade de aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação da implementação da política pública – o Programa Gestão de Risco e Desastres – sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional. É necessária maior articulação entre os Ministérios que fazem parte do SINPDEC e são responsáveis por ações distintas no âmbito do Programa do PPA, a fim de implementar a PNPDEC.

Quanto à coordenação federativa intragovernamental, a atuação em rede dos órgãos de defesa civil em todas as esferas de governo requer o fortalecimento de suas capacidades político-administrativas e gerenciais. Assim, em nível federal, investiu-se na modernização do CENAD.

Não foi possível implantar e estruturar Coordenadorias Regionais de Defesa Civil pois, com a criação de três Representações Regionais do Ministério da Integração (em Porto Alegre/RS, Recife/PE e Rio de Janeiro/RJ)<sup>473</sup>, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entendeu que as ações e funções voltadas à proteção e defesa civil deveriam estar contempladas por essas representações, sendo desnecessária a criação de Coordenadorias Regionais específicas na área. Embora essas novas unidades regionais representem o MI como um todo e não apenas a SEDEC, institucionalmente elas visam também articular a coordenação federativa com os demais entes, no âmbito regional, para fins da gestão da defesa civil, fortalecendo o SINPDEC.

No âmbito estadual, apesar das Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil já terem sido implantadas em quase todos os Estados da Federação, cabe ao Governo Federal apoiar a estruturação física e o funcionamento desses órgãos mediante a celebração de acordos de cooperação ou convênios, além da realização de capacitações e treinamentos simulados para os agentes da defesa civil.

O maior problema reside mesmo nos municípios que, em sua maioria, não possuem estrutura suficiente de equipamentos e de pessoal para atuação da defesa civil no atendimento das comunidades e populações em situação de risco. Considerando esse cenário e, com o objetivo de estruturar Coordenadorias Municipais

---

<sup>473</sup> Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011.

de Proteção e Defesa Civil, a SEDEC realizou Chamada Pública em 2012, tendo, ao final, selecionado 106 municípios (dos de 821 municípios considerados críticos a desastres naturais)<sup>474</sup> a serem contemplados com a doação de equipamentos necessários a assegurar uma estrutura mínima de funcionamento às defesas civis. Em contrapartida, os municípios selecionados devem organizar suas defesas civis locais. De acordo com os dados do último Relatório de Gestão da SEDEC, dos municípios selecionados, apenas 91 atenderam aos requisitos solicitados e estão recebendo a doação do kit de fortalecimento da defesa civil<sup>475</sup>.

De fato, o não cumprimento dos requisitos por uma parte dos municípios reforça a situação de déficit estrutural dos Órgãos Municipais de Proteção e Defesa Civil, e pretende-se mudar por meio da referida ação e das demais relacionadas ao fortalecimento do SINPDEC.

Por outro lado, observamos a superação da meta de realização de cursos de capacitação dos membros do SINPDEC, principalmente, devido à modalidade de ensino à distância, que proporcionou a participação de um número elevado de participantes a um custo menor, mantendo qualidade do conteúdo ofertado. Esse resultado evidencia esforços no que diz respeito à construção de uma “cultura de prevenção”, de melhor preparação e resposta a desastres em nosso país. Trata-se de uma questão também estrutural para o fortalecimento do SINPDEC e para a sensibilização da sociedade brasileira em relação a riscos e desastres.<sup>476</sup> Ainda no âmbito da pesquisa e extensão,

---

<sup>474</sup> De acordo com critérios da SEDEC, Municípios a partir de critérios como número de óbitos, recorrência de eventos e número de desalojados e desabrigados. Entre esses, foram selecionados os municípios com população de até 80.000 mil habitantes e receita per capita menor que três salários mínimos.

<sup>475</sup> O Relatório de Gestão da SEDEC (2013) aponta que, mesmo com a prorrogação do prazo para a entrega dos documentos, os outros 15 municípios não cumpriram os requisitos estabelecidos, que eram os seguintes: 1. Portaria de nomeação do Coordenador de Defesa Civil, ou declaração do prefeito se comprometendo a nomear; 2. Declaração do prefeito informando que os agentes e o Coordenador de Defesa Civil atuarão nessa função de forma exclusiva; 3. Comprovante de emissão do Cartão de Pagamento de Defesa Civil - CPDC; 4. Plano de contingência para desastres recorrentes até junho de 2013; 5. Declaração do prefeito comprometendo-se a incluir no Orçamento municipal a rubrica para ações de defesa civil, caso não exista; 6. Declaração do prefeito comprometendo-se a atualizar o mapeamento de risco e o plano de contingência, de dois em dois anos; 7. Apresentação de certificados ou diplomas de cursos na área de proteção e defesa civil dos membros do Órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil, dentre outros. Brasil, Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Proteção e Defesa Civil. Relatório de Gestão 2013, p. 31.32.

<sup>476</sup> Idem, p. 28-30.

foram criados diversos Centros de Pesquisa sobre Desastres, em todas as regiões do Brasil.<sup>477</sup>

No que diz respeito às ações finalísticas de resposta do Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, o Governo Federal afirma que, considerando a gravidade da seca iniciada em 2012, o benefício foi mantido durante o ano de 2013 e estendido a 2014, sendo responsável pelo atendimento mensal de mais de um milhão de famílias vítimas da estiagem, via parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério de Desenvolvimento Agrário, e operacionalização da Caixa Econômica Federal.

Quanto à Operação Carro Pipa, o Sistema de Rastreamento dos Carros via GPS, cartões magnéticos e chips que funcionam por sinal de celular foi implantado em 2013 e atualmente esta operando no monitoramento de 4.446 veículos, com nova licitação em andamento devido ao aumento da frota de veículos.

Outro ponto de destaque do relatório foi a informatização do processo de reconhecimento federal, por meio do Sistema Integrado de Informações Sobre Desastres - S2ID, cujo uso obrigatório desde o início de 2013 permitiu dar transparência à gestão de riscos de desastres, além de ter tornado o processo de reconhecimento significativamente mais ágil. O Cartão de Pagamentos de Defesa Civil como a forma exclusiva de execução de recursos federais repassados para ações de resposta, que compreendem socorro, assistência às vítimas e restabelecimento dos serviços essenciais a partir de 2012 também visa a garantir agilidade do processo, possibilitando a abertura da conta previamente à ocorrência dos desastres. A transparência se dá por meio da publicação dos gastos no Portal da Transparência<sup>478</sup>, o que assegura o controle social necessário para a boa execução dos recursos públicos.

Segundo dados de dezembro de 2013, encaminhados ao Ministério da Integração (MI) pelo Banco do Brasil (BB), 1.906 municípios e 21 estados já aderiram ao CPDC. Sendo 826 de forma direta, por iniciativa do município, e 1.080 de forma indireta pela SEDEC, conforme Portaria nº 274.

Quanto às ações de reconstrução, diante do reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública, a transferência de recursos

---

<sup>477</sup> Centros de Estudos e Pesquisas foram criados na UFJF, na UFPA e em outras universidades do Brasil.

<sup>478</sup> Para mais informações, acesse: [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br)

também se dá de maneira mais célere, sendo obrigatória, apesar de estar sujeita à disponibilidade orçamentária. Não há como critério a aprovação prévia dos projetos de engenharia, todavia, as análises são realizadas a posteriori, estando o ente beneficiário sujeito à devolução dos recursos (com possível instauração de Tomada de Contas Especial) caso não reste demonstrada sua boa e regular aplicação quando da avaliação do Plano de Trabalho, dos projetos, dos orçamentos e da aferição da execução física das ações custeadas com os recursos federais.

No que diz respeito às ações preventivas, em 2013, foram celebrados acordos de cooperação com empresas e universidades federais para levantar dados e analisar a vulnerabilidade a desastres naturais. Pregões também foram realizados para realizar o mapeamento de áreas de risco de inundações e deslizamentos e apresentar propostas de intervenção e de prevenção de desastres em 137 municípios, cuja previsão de finalização dos trabalhos é neste ano. Até o final de 2013, apenas 31 municípios foram efetivamente mapeados.

Quanto ao apoio a obras preventivas de desastres, o relatório aponta a dificuldade dos municípios em cumprir os requisitos legais para a celebração de convênios. Apenas 12 convênios foram celebrados com cláusulas suspensivas, condicionando a liberação dos recursos à apresentação de documentos como licença ambiental, comprovante de dominialidade e projeto básico.

No âmbito dos outros Programas que possuem objetivos, metas e iniciativas relacionadas à prevenção de riscos e à resposta a desastres, embora não haja informações sobre os resultados em todas as áreas, destacam-se conquistas importantes.

Primeiramente, no âmbito da saúde, foi implantado em 2012 o Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde (Cepedes) da Fiocruz<sup>479</sup>, que integra o processo de constituição de um Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres (Ceped) no Estado do Rio de Janeiro, uma parceria entre as Universidades Federais do Rio de Janeiro (UFRJ), Fluminense (UFF), Federal Rural (UFRRJ) e a SEDEC/MI. Assim como os Cepeds já existentes em parceria com as Universidades Federais de Santa Catarina (UFSC) e do Rio Grande do Sul (UFRS), esse Ceped visa criar

---

<sup>479</sup> Para mais informações, acesse: <http://andromeda.ensp.fiocruz.br/desastres/>. Último acesso em: 10.10.2014.



cooperação técnico-científica para a produção e publicização do conhecimento de diversas fontes sobre a temática, a fim de contribuir para a prevenção, redução, mitigação e resposta a desastres em âmbito, nacional, regional e internacional, com ênfase na América Latina e no Caribe. A criação de outros Cepeds junto a universidades públicas também está em fase de negociação em outras regiões do país, como com as Universidades Federais de Juiz de Fora (UFJF), de Goiás (UFG), do Pará (UFPA), dentre outras. A expansão da pesquisa, extensão e capacitação sobre a temática terá um impacto cada vez mais positivo e efetivo na construção da cultura de prevenção e de redução de risco de desastres no país.

Na área dos Direitos Humanos, com base nas iniciativas previstas no Programa Promoção de Direitos de Crianças e Adolescentes, foi elaborado o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres já detalhado no capítulo anterior.

O Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012 (2013)<sup>480</sup> aponta que, no âmbito do Programa Mudanças Climáticas, a elaboração do Plano de Ação da Rede Brasileira de Mudanças Climáticas ainda está em fase inicial. Quanto ao objetivo de redução de riscos e vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação, o relatório informa a necessidade de integração de planos e ações prioritárias de adaptação, a saber: Plano de Prevenção de Desastres, Zoneamento Ecológico – Econômico (ZEE), gerenciamento costeiro e o combate à desertificação, entre outros.

No âmbito do Programa Política Externa, o objetivo de expandir a participação do Estado Brasileiro em negociações e processos de cooperação de assistência humanitária internacionais vem ganhando cada vez mais força no âmbito nacional e no exterior. A cooperação humanitária conta com a ampliação e constante apoio dos Grupos de Trabalho Interministeriais de Assistência Humanitária Internacional e de assuntos relacionados à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (GTI-FAO) para garantir maior eficiência e diversificação de suas ações. A

---

<sup>480</sup> Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012 (2013)

exemplo disso, cabe mencionar a ampliação da capacidade brasileira de responder, principalmente no âmbito regional, a crises humanitárias por meio do envio de medicamentos e insumo hospitalar.

De acordo com o Relatório de Avaliação do PPA (2013), o governo brasileiro executou intensa prestação de cooperação humanitária, a fim de garantir, principalmente, a ampliação de sua capacidade de resposta em situações de emergência e de crises prolongadas. Em 2012, o Governo brasileiro realizou 109 ações internacionais de cooperação humanitária. Cabe mencionar, ainda, que as doações de alimentos autorizadas na Lei nº. 12.429/11, operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), representam cerca de 35% das ações de cooperação humanitária do exercício de 2012.

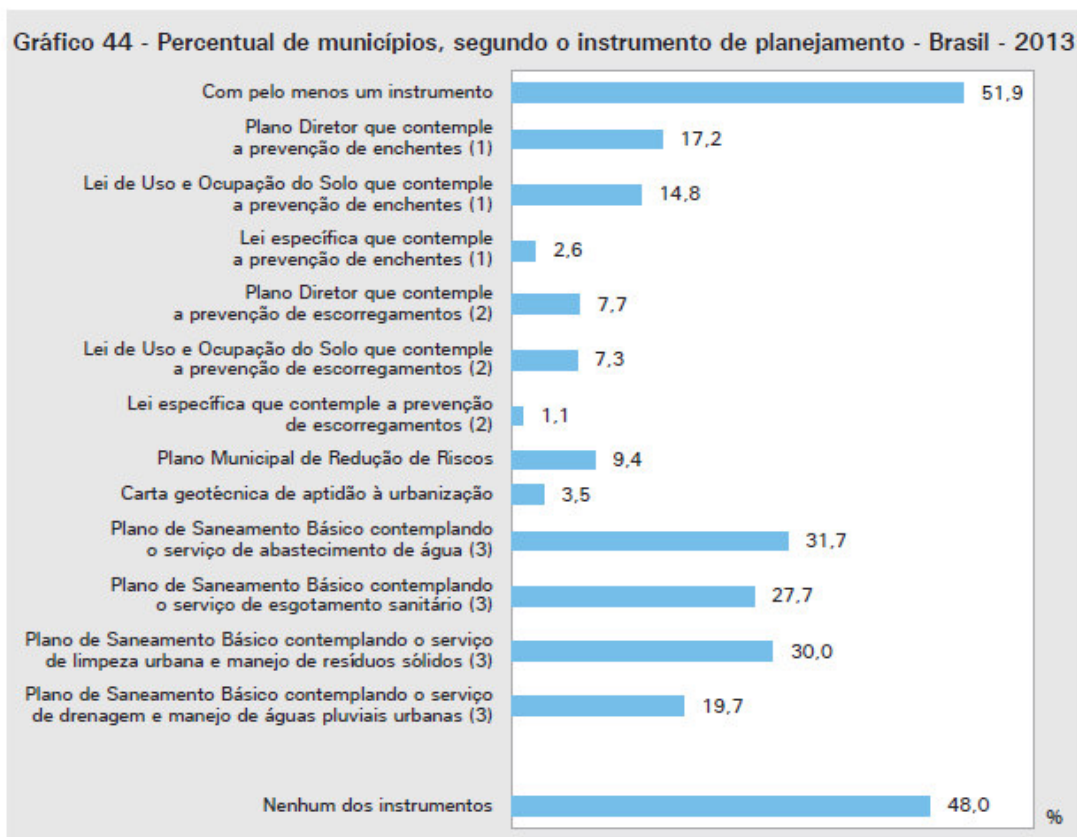
Além disso, a atuação humanitária brasileira vem conseguindo atrair a atenção de doadores tradicionais, como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Comissão Européia, dentre outros, tornando-os parceiros das iniciativas lideradas pelo Brasil no âmbito internacional. Atualmente, os referidos países vêm investindo em diferentes ações da cooperação humanitária brasileira por meio de aportes financeiros a organismos internacionais executores dos projetos.

No que diz respeito ao Programa de Integração Sulamericana, a cooperação na área militar com os países da América do Sul tem sido ampliada. De acordo com Relatório de Avaliação do PPA (2013), foram desenvolvidas uma série de atividades, entre seminários, reuniões, estudos, oficinas que aprofundam cooperação e o diálogo institucional entre os países da América do Sul na área de defesa, incluindo negociações com os países vizinhos sobre possibilidades de ampliar a cooperação no tema da prevenção de riscos e respostas a desastres naturais e um exercício combinado regional de Operações de Manutenção da Paz denominado "UNASUL II".

Conforme mencionado anteriormente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2013) inseriu, pela primeira vez, um questionário específico sobre o gerenciamento de riscos e desastres no Brasil, solicitando informações dos municípios acerca da existência de legislação e de instrumentos de planejamento e de gestão de risco ou fatores de prevenção, a fim de diminuir o grau de vulnerabilidade e de ampliar a resiliência e a capacidade de resposta da sociedade frente aos às ameaças nos municípios brasileiros. A pesquisa indagou sobre 12 possíveis instrumentos

jurídicos e de políticas públicas capazes de contemplar e abordar a prevenção, a redução e a gestão de riscos e desastres.

De acordo com os resultados da pesquisa, o gráfico abaixo<sup>481</sup> revela que, em 2013, 51,9% (2.892) dos municípios possuíam pelo menos um dos instrumentos de planejamento pesquisados, sendo os mais presentes os Planos de Saneamento Básico, que, apesar de não estarem diretamente vinculados à gestão de risco e desastres, mas auxiliam na prevenção e recuperação pós-eventos.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.

(1) Enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas.

(2) Escorregamentos ou deslizamentos de encostas.

(3) Plano de Saneamento Básico.

Em contraposição, a Pesquisa revelou que os instrumentos de planejamento voltados à prevenção e à gestão de riscos menos presentes nos municípios foram: a) Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização, existente em 3,5% (197) dos municípios; b) lei específica que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas, encontrada em 2,6% (144) dos municípios e; c) lei específica que contemple a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de

<sup>481</sup> Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2013), p. 106.

encostas, em 1,1% (64). Ainda mais alarmante é o dado de que 48% dos municípios não dispõem de nenhum instrumento de planejamento que aborde a prevenção e a redução e gestão de riscos. A metade dos municípios brasileiros (2.785) declarou possuir um Plano Diretor, porém, destes, apenas 36,8% (1.026) contemplavam a prevenção de algum tipo de risco ou desastre (de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas e escorregamentos ou deslizamentos de encostas)<sup>482</sup>.

Além disso, certamente os dados mais preocupantes e que revelam a necessidade de esforços contínuos no aprimoramento e fortalecimento de políticas de gestão de riscos e desastres – integrando a perspectiva de RRD - nos estados e municípios é o fato de dos 1.543 municípios que foram atingidos por enchentes ou inundações graduais no País, nos últimos cinco anos, apenas 29,4% possuíam medidas preventivas a esses eventos em seus Planos Diretores; dos 1.574 atingidos por enxurradas ou inundações bruscas, somente 28,4% dispunham de tais medidas em seus Planos Diretores e; dos 895 atingidos por escorregamentos ou deslizamentos de encostas, só 17,4% dispunham de tais em seus Planos Diretores.<sup>483</sup> Quanto à legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo, dos mesmos 1.543 municípios atingidos por enchentes ou inundações graduais, bem como dos 1.574 atingidos por enxurradas ou inundações bruscas, 23,3%, em ambos os casos, possuíam tal legislação, contemplando prevenção desses tipos eventos; e dos 895 atingidos por escorregamentos ou deslizamentos de encostas, apenas 16,2% dispunham tal legislação com medidas preventivas.<sup>484</sup>

Quanto à existência de Planos Municipais de Redução de Risco, a MUNIC 2011 levantou que apenas 6,2% (344) dos municípios brasileiros possuíam tal instrumento de planejamento. Em 2013, esse percentual subiu de forma pouco expressiva para 9,4% (526), ainda que esse crescimento tenha se dado em municípios mais populosos.<sup>485</sup>

A MUNIC 2013 levantou ainda a existência de instrumentos de gestão de riscos e desastres existentes nos municípios tais como: cadastro de riscos, plano de contingência, programa habitacional para realocação da população em situação de

---

<sup>482</sup> Idem, Tabela 13 à p. 107.

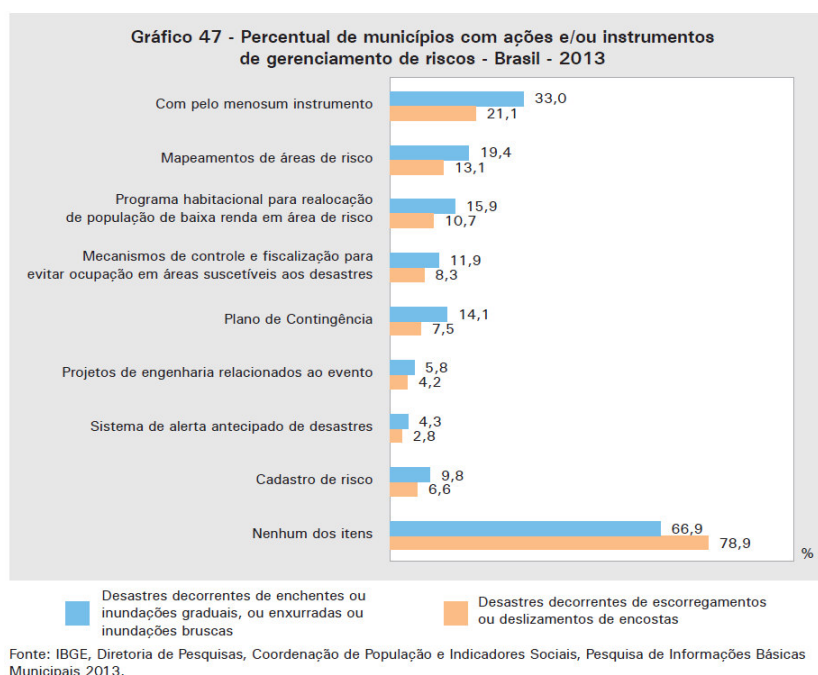
<sup>483</sup> Ibidem, Tabela 14, p. 108.

<sup>484</sup> Ibidem, Tabela 16, p. 112.

<sup>485</sup> Ibidem, Gráfico 45, p. 114.

risco de desastres, mecanismos de controle e fiscalização para evitar ocupação em áreas suscetíveis aos desastres, projetos de engenharia relacionados ao evento como construção de encostas e barragens, mapeamentos de áreas de risco de enchentes ou inundações e sistemas de alerta prévio de desastres.

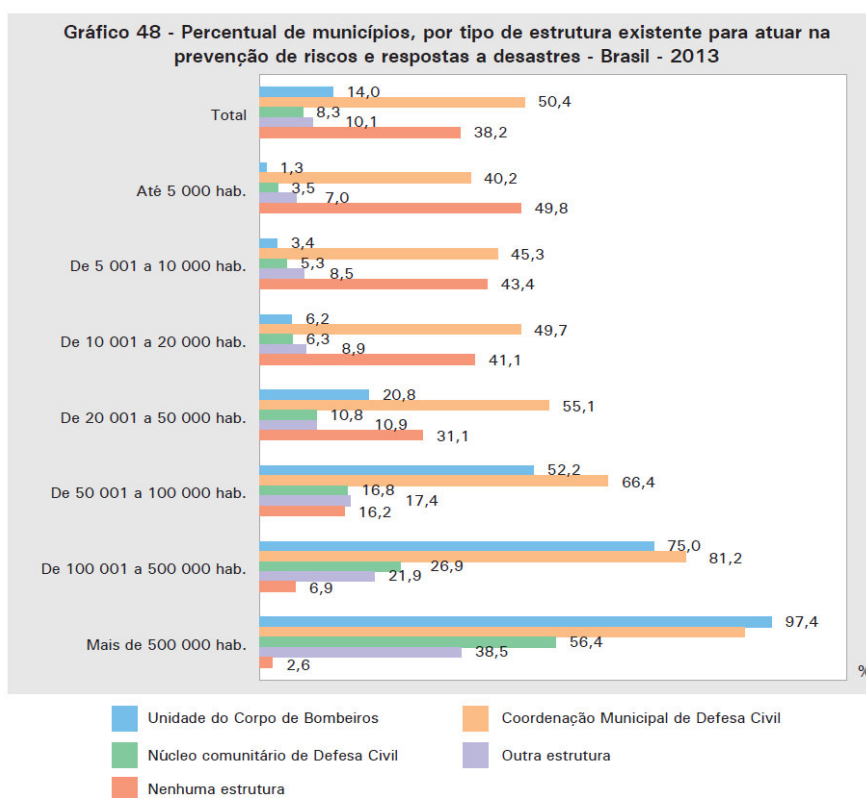
Segundo os dados levantados, apenas 33,0% (1.840) dos municípios brasileiros contemplavam no mínimo um desses instrumentos de gestão de riscos e desastres decorrentes de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas, e, 21,1% (1.175), possuíam pelo menos uma ação de gerenciamento de risco de desastres decorrentes de escorregamentos ou deslizamentos de encostas. Por outro lado, 66,9% dos municípios não tinham nenhum instrumento de gestão de riscos de desastres decorrentes de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas, e 78,9% não dispunham de qualquer medida para gerir riscos de desastres decorrentes de escorregamentos ou deslizamentos de encostas.<sup>486</sup> Vejamos o gráfico abaixo:



Por fim, a pesquisa levantou dados municipais sobre a gestão integrada de riscos e desastres, solicitando dados acerca da existência de unidade de Corpo de Bombeiros, de Coordenação Municipal de Defesa Civil e de Núcleo Comunitário de Defesa Civil, bem como de outra estrutura que atue na gestão de riscos e desastres,

<sup>486</sup> Ibidem, Gráfico 47, pp. 116-117.

incluindo ações de prevenção e de resposta. Os resultados também são alarmantes na medida em que se verifica que, em 2013, apenas 14,0% (779) dos municípios possuíam unidades de Corpo de Bombeiros próprias (apesar de 97,4% de esses municípios terem mais de 500.000 habitantes). A existência de Corpo de Bombeiros nos municípios que possuem entre 10.001 a 20 000 habitantes é de 6,2%. Quanto à existência de estruturas municipais de defesa civil – Coordenadoria Municipal de Defesa Civil e Núcleos Comunitários -, em 2013, observa-se que 92,3% das coordenadorias encontra-se em municípios com população acima de 500.000 habitantes. Já nos municípios com até 5. 000 habitantes, o percentual dessas estruturas era de 40,2%. Nesses últimos, os Núcleos Comunitários de Defesa Civil estão presentes em 3,5% e, em 7,0%, existiam outras estruturas para atuar na prevenção de riscos e respostas a desastres<sup>487</sup>. Vejamos o gráfico a seguir:



Ainda neste ano, o Ministério da Integração Nacional, por meio da SEDEC, realizou a etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil.

<sup>487</sup> Ibidem, Gráfico 48, pp. 117-118.

Ação recente que implementa concretamente um dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, no contexto da Política Nacional de Participação Social<sup>488</sup>, foi a realização da 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil (2ª CNPDC), pelo Ministério da Integração Nacional e a SEDEC, entre os dias 04 e 07 de novembro de 2014. Precedida por diversas conferências municipais, estaduais, livres e virtual sobre a temática entre os anos de 2013 e 2014, a 2ª CNPDC contou com a participação de mais de 1.500 delegados (entre os eleitos nas etapas estaduais e municipais e os natos, representantes do Poder Público Federal), muitos convidados e observadores.

A 2ª CNPDC teve como objetivo geral *“promover e fortalecer a participação, o controle social e a integração das políticas públicas relacionadas, tendo em vista novos paradigmas para a Proteção e a Defesa Civil”*, propiciando a interação democrática entre representantes do Poder Público em todas as esferas de governo e membros da sociedade civil e da comunidade. A 2ª CNPDC deu seguimento à 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, realizada em 2010, tendo sido renomeada para de melhor expressar a mudança de paradigma da política pública de gestão de riscos e desastres, com ênfase na construção de uma cultura de prevenção e proteção.

Partindo das diretrizes aprovadas na 1ª Conferência Nacional sobre o tema, a 2ª CNPDC teve como objetivos específicos: i. Promover o diálogo sobre novos paradigmas da proteção e defesa civil brasileira; ii. Avaliar a ação governamental, e especialmente **a implementação dos instrumentos jurídicos e dispositivos político-institucionais previstos pela Lei nº 12.608/12**; iii. Propor princípios e diretrizes voltados à implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDC; IV. Promover o fortalecimento do SINPDEC; V. Fortalecer e estabelecer formas de

---

<sup>488</sup> A Política Nacional de Participação Social, instituída pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, estabelece que a conferência nacional é *“instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.”*

participação e controle social na formulação e implementação da PNPDC, inclusive do CNPDC.<sup>489</sup>

A 2ª CNPDC contemplou quatro eixos temáticos transversais de discussão: I. Gestão integrada de riscos e resposta a desastres; II. Integração de Políticas Públicas relacionadas à Proteção e à Defesa Civil; III. Gestão do Conhecimento em Defesa Civil; IV. Mobilização e promoção de uma cultura de Proteção e Defesa Civil na busca de Cidades Resilientes. Como resultado dos debates em grupos de trabalho divididos pelos eixos temáticos, foram votadas (por meio de urna eletrônica) e aprovadas por maioria de votos 10 princípios e 30 diretrizes que orientarão as políticas públicas sobre a temática nos próximos anos.

Dentre os princípios aprovados, o mais votado foi pela garantia da profissionalização, qualificação e valorização dos agentes de Proteção e Defesa Civil, por meio da criação da carreira por ingresso através de concurso público nas três esferas de governo (Princípio 1.12, com 1.403 votos)<sup>490</sup>. Além desse, para fins da presente tese, um dos princípios mais importante aprovados pela conferência foi o de *“criar mecanismos legais que garantam aos municípios a implementação das Defesas Civas municipais, estruturando, fortalecendo e incentivando o Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil, fomentando uma estrutura que respeite e considere as especificidades dos municípios, dando-lhes autonomia administrativa e financeira, tornando-o independente de mudanças de gestão”*<sup>491</sup> também foi aprovado, com 815 votos.

Observa-se que a maioria tanto dos princípios quanto das diretrizes aprovadas pela 2ª CNPDC já estão previstas na Lei nº. 12.608/12 e na Lei nº. 13.240/10, alterada pela Lei nº. 12.938/14. Assim, ressalta-se novamente a necessidade urgente de

---

<sup>489</sup> Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil. Guia do Participante e Caderno de Propostas, Brasília, 2014, p. 14. (grifo nosso). Disponível online em: <http://www.2cnpdc.mi.gov.br/documents/10157/65627/Guia+do+Participante+e+Caderno+de+Propostas+-+2%C2%AA+CNPDC?version=1.0>. Último acesso em: 10.11.2014.

<sup>490</sup> Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil. Registro dos Princípios e Diretrizes aprovados. Brasília, 2014. Princípio P.12. p. 1. Disponível online em: <http://www.2cnpdc.mi.gov.br/documents/10157/65627/Princ%C3%ADpios+e+Diretrizes+da+2%C2%AA+CNPDC?version=1.0>. Último acesso em: 10.11.2014.

<sup>491</sup> Idem. Princípio P. 1, p. 2.



regulamentação da PNDPDEC a fim de que os instrumentos jurídicos e mecanismos político-institucionais nela previstos possam ser efetivamente implementados.

Apesar dessa breve apresentação dos resultados parciais da implementação da PNPDEC e do Programa Gestão de Risco e Desastres e dos avanços obtidos por eles em tão pouco tempo, ambos são muito recentes, tornando-se difícil a tarefa de avaliar a efetividade dos resultados e mensurar o impacto sociopolítico, econômico e ambiental de suas iniciativas no país.

Até o presente momento, torna-se evidente a necessidade de fortalecer o SINPDEC, a fim de criar melhor coordenação intragovernamental e intergovernamental para a implementação da PNPDEC.

Para tanto, conforme as recomendações apresentadas pelo subgrupo “Situações Emergências e Desastres Naturais” do GT “Moradia Adequada” do CDDPH, é necessário que o Governo Federal regulamente a Lei nº. 12.608/12, bem como elabore em caráter de urgência o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil que deve ser o instrumento de atuação do SINPDEC. Nesse sentido, é de suma importância que o Ministério da Integração Nacional fomente junto aos Governos Estaduais e às Prefeituras Municipais o fortalecimento das estruturas locais de Defesa Civil, promova a Cultura de Risco de Desastres, bem como a divulgação das ações preventivas realizadas em todas as esferas de governo, propiciando o intercâmbio de boas práticas, promova o aperfeiçoamento dos equipamentos e instrumentos para monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico do País, viabilizando a comunicação célere e precisa de alertas de eventos adversos aos órgãos de defesa Civil e população interessada e também promova a capacitação dos integrantes das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil acerca da elaboração de mapeamentos de áreas de risco, planos de contingência de proteção e defesa civil, planos de trabalho e projetos básicos para obras de prevenção e reconstrução.<sup>492</sup>

Além disso, considerando que o setor habitacional é um dos setores mais afetados por desastres, é de suma importância que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional

---

<sup>492</sup> Brasil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Relatório Final do Grupo de Trabalho “Moradia Adequada”. Recomendações n. 1, 2 e 4.

envidem esforços para a criação de um programa específico para reconstrução pós-desastre, que preveja, além da moradia, toda infraestrutura urbana necessária e que seja focado na gestão do risco.<sup>493</sup>

---

<sup>493</sup> Idem, Recomendação 3.

## CONCLUSÕES FINAIS

Em seu livro *Survive. Katastrophen – wer sie überlebt und warum*<sup>494</sup>, Amanda Ripley, investiga algumas das razões pelas quais pessoas sobrevivem ou não a catástrofes. Embora a autora conduza sua investigação mais sob o ponto de vista da neuropsicologia, uma constatação se torna clara a partir das centenas de entrevistas com sobreviventes de desastres: sobreviver não pode ser considerado apenas uma questão de sorte, destino ou desígnio divino. E, muitas vezes, as soluções para esses problemas prescindem de grandes e complexas tecnologias. Essas soluções podem ser de natureza muito mais social do que técnica.<sup>495</sup>

É justamente com essa abordagem que pretendo tecer algumas conclusões finais sobre esse trabalho: a da importância da participação social na gestão de riscos e desastres e na proteção dos direitos humanos nesses episódios. Como afirma Frei Betto “a cabeça pensa onde os pés pisam”<sup>496</sup> e é nesse solo onde as pessoas vivem que elas devem ser estimuladas a interagir com o poder público para a construção de formas de prevenção e proteção a eventuais catástrofes.

Reduzir os riscos e os impactos de desastres é, atualmente, um dos maiores desafios ao desenvolvimento sustentável das nações e das comunidades. Com o avanço da tecnologia, sistemas de gerenciamento de riscos e de alertas prévios são cada vez mais capazes de prever a ocorrência de grandes catástrofes. Entretanto, prever o grau de sobrevivência, em larga escala, a esses eventos não é uma tarefa tão simples assim. De imediato, sobreviver requer, no mínimo, resistência física e psicológica e despreendimento material, tanto individual quanto coletivo. Incentivar formas de participação social para a construção de uma cultura comunitária de prevenção e de resiliência é certamente um dos elementos chave para uma gestão de riscos e desastres eficaz, eficiente e efetiva.

E qual é o papel a ser desempenhado pelo Direito de Desastres nesse contexto? Defendo que ele deve ser simultaneamente considerado uma ferramenta<sup>497</sup> de criação

---

<sup>494</sup> Tradução livre: “Sobreviver. Catástrofes – Quem as sobrevive e por quê. RIPLEY, Amanda, *Survive. Katastrophen – wer sie überlebt und warum*. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 2010. (traduzido do original em inglês “The Unthinkable. Who Survives when Disasters Strikes and Why”).

<sup>495</sup> Idem, p. 21.

<sup>496</sup> BETTO, Frei, *Elogio da Conscientização*, São Paulo, 2006.

<sup>497</sup> COUTINHO, Diogo, “Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal

de legislações e um arranjo institucional<sup>498</sup> de regulação de uma política pública voltada à gestão de riscos e desastres e à proteção dos direitos humanos em situações emergenciais. Para tanto, nesses casos, o Direito de Desastres, no mundo e no Brasil, deve reconhecer e prever princípios e mecanismos de participação social em todas as etapas do ciclo de gestão de desastres.

Garantir que a redução de risco de desastres (RRD) seja uma prioridade nacional e local a partir de uma sólida base político-institucional para sua implementação; identificar, avaliar e observar os riscos dos desastres *in loco*, aprimorar os sistemas de alertas prévios, utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis, reduzir vulnerabilidades socioambientais e fatores de risco, fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz são prioridades estabelecidas pelo Marco de Ação de Hyogo (2005-2015)<sup>499</sup>, criado no âmbito da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (2000).<sup>500</sup> Essas prioridades de ação inspiraram a criação de plataformas e estruturas nacionais para redução de riscos de desastres mundo afora, inclusive no Brasil. Nessa direção, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei nº. 12.608/12<sup>501</sup>, que remodela o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, prevê como uma de suas diretrizes a participação da sociedade civil na construção de uma cultura nacional de prevenção de riscos de desastres.

Com base nas reuniões e entrevistas realizadas durante as missões *in loco* do GT “Moradia Adequada” do CDDPH (2012-2013), já mencionado neste trabalho, percebi que dentre os maiores problemas aventados, comuns a todas aquelas situações, estava a falta de envolvimento, de interação e de comunicação entre as comunidades afetadas e as autoridades locais, tanto prévia quanto posterior à ocorrência desses desastres. A maioria das pessoas não tem dimensão dos riscos que elas correm. Daí a necessidade de investir cada vez mais na mobilização, sensibilização e promoção de uma cultura de prevenção de riscos e proteção de direitos humanos, através da criação

---

Brazil”. *The Law and Development Review*, vol. 3, no. 2, May, 3 –40, citado por CASTRO, Marcus Faro de, “Novas Perspectivas Jurídicas sobre a Reforma de Políticas Públicas no Brasil”, in *Revista Direito UnB*, janeiro – junho de 2014, v. 01, n.01, pp. 32-64, p. 42, nota 36.

<sup>498</sup> Idem.

<sup>499</sup> ONU, Marco de Ação de Hyogo (2005-2015), *op. cit.*

<sup>500</sup> ONU, Estratégia Internacional para Redução de Desastres (2000), *op. cit.*

<sup>501</sup> Lei 12.608 de 10 de abril de 2012.

de núcleos comunitários, participação social nas políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastres. Aliás, essa foi uma das propostas de diretrizes aprovadas na 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil (2014).<sup>502</sup> Essa ideia retoma a conclusão inicialmente apresentada, de que as soluções para reduzir os riscos e os impactos perversos de desastres pode ser natureza muito mais social do que apenas técnica.

Ao longo do presente trabalho, buscamos apresentar e defender a existência e o reconhecimento do Direito de Desastres em construção, no mundo (capítulo 1) e no Brasil (capítulo 5), como um campo do conhecimento jurídico específico e ao mesmo tempo interdisciplinar, considerando diversas inter-relações com outras áreas do Direito, tais como Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário, o Direito Ambiental, o Direito Urbanístico, dentre outros.

Dedico a primeira parte dessa tese ao Direito de Desastres no mundo, abordando os tratados globais, acordos regionais e bilaterais e também de diversos instrumentos normativos de *soft law* tais como declarações, diretrizes e códigos de conduta mais relevantes sobre a gestão de riscos e desastres, subdividindo a análise desses documentos de acordo com a abordagem na resposta a desastres (capítulo 2) e na prevenção (capítulo 3).

Apesar de já possuir certa amplitude e alcance, o Direito Internacional de Resposta a Desastres ainda é bastante fragmentado, pouco organizado e possui uma série de lacunas ao mesmo tempo que contêm superposições em relação a outras áreas. Dentre as lacunas, temos: i. o baixo índice, porém crescente, de ratificações a tratados e convenções globais sobre o tema, o que compromete a aplicação desses instrumentos normativos na prática; ii. o escopo temático dos tratados é limitado a temas específicos relativos a desastres em geral, a tipos específicos de desastres ou possui cláusulas específicas; iii. abrangência limitada a atores específicos; iv. disparidade entre a aplicação de instrumentos normativos vinculantes (*hard law*) e não vinculantes (*soft law*); v. ausência de normas para regular eventuais entraves jurídicos e

---

<sup>502</sup> Diretrizes Eixo 4: Proposta 4.21 (aprovada com 430 votos) “Incentivar e valorizar a criação de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil - NUPDECS - (...), principalmente em áreas de risco, para difusão do conhecimento sobre Proteção e Defesa Civil (...). 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2014, *op. cit.*,”

burocráticos relacionados à prestação de assistência humanitária internacional; vi. ausência de normas de proteção dos direitos humanos nesses tratados.

No que concerne ao Direito de Prevenção de Desastres, especialmente a partir da década de 1990, os acordos e declarações multilaterais vêm criando uma cultura jurídica, política e educacional de prevenção e, conseqüentemente, de proteção dos direitos humanos à vida e ao meio ambiente saudável e equilibrado.

A segunda parte dessa tese é dedicada aos objetivos específicos dessa tese, relacionados à comprovação da existência do Direito de Desastres no Brasil (em desenvolvimento), com base na análise da legislação específica e correlata sobre a temática (capítulo 5), e à implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e sua inter-relação com outras políticas setoriais nas áreas de moradia, meio ambiente e direitos humanos (capítulo 6).

Apesar de muitas inovações nos planos jurídico e político-institucional, a realização do Direito de Desastres no Brasil se dará por meio da efetiva implementação da PNPDEC, que ainda depende de regulamentação e articulação intra, inter e extragovernamental. Além disso, uma das críticas a essa política é a ausência de previsão legal da responsabilização do Estado em relação aos danos causados a vítimas, ao patrimônio e ao meio ambiente, decorrentes de desastres.

A vulnerabilidade socioambiental de comunidades face à ocorrência de desastres evidencia uma dupla omissão dos poderes do Estado: não apenas em relação ao dever de proteção e garantia de acesso a direitos fundamentais básicos, mas também em relação ao direito fundamental destas populações viverem em um ambiente saudável, equilibrado e seguro. A implementação da PNPDEC como política pública deve ocupar um lugar especial nesse cenário, unindo a perspectiva da promoção e defesa dos direitos humanos e do meio ambiente à redução dessas vulnerabilidades socioambientais, dos riscos e, conseqüentemente dos desastres.

Os arranjos e mecanismos institucionais criados para a implementação da PNPDEC, bem como os resultados parciais dessa política foram analisados no capítulo 6 dessa tese, com destaque para o Programa Gestão de Riscos e Desastres no Brasil que, pela primeira vez, compõe a agenda prioritária do Governo Federal no PPA 2012-2015, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional.

Apesar dos avanços em relação ao gerenciamento de riscos e desastres no país, a efetiva implementação da PNPDEC pressupõe a concretização de dois objetivos principais - a estruturação e o fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil –, constantemente desafiados pelas dificuldades no âmbito da coordenação executiva intragovernamental e da coordenação federativa intergovernamental. No caso da primeira, é necessário aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação da implementação da política pública por meio de uma melhor articulação entre os Ministérios que fazem parte do SINPDEC. Quanto à coordenação federativa intragovernamental, a atuação em rede dos órgãos de defesa civil em todas as esferas de governo requer o fortalecimento de capacidades político-administrativas e gerenciais, além da promoção da participação comunitária em fóruns de decisão e atuação.

O fato de a maioria dos princípios e das diretrizes aprovadas pela 2ª CNPDC já estarem previstas na legislação específica sobre gestão de riscos e desastres no Brasil aponta para a necessidade urgente tanto de regulamentação da PNDPDEC, como de ampliação dos canais de comunicação e de interação com as comunidades, para que elas possam ser devidamente informadas sobre os instrumentos jurídicos e mecanismos político-institucionais previstos na legislação, e possam exercer o controle social sobre a implementação dessa política pública.

Ao longo da presente pesquisa, observou-se um enorme esforço da comunidade internacional e do Estado brasileiro, a fim de tornar a gestão de riscos e desastres uma prioridade de atuação. Sinto que estamos no caminho certo, mas apesar de inúmeros avanços no plano político-normativo internacional e doméstico sobre a temática, ainda resta muito a ser feito para reduzir significativamente os riscos e mitigar os impactos de desastres em nossas vidas. E essa conquista depende certamente de uma maior interação entre o Estado e a sociedade, entre o Direito de Desastres e as políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastres, entre os setores público e privado e entre as comunidades e as pessoas que nelas vivem.

Mais uma vez, não podemos prever o futuro. Mas podemos ser agentes de transformação social na construção de uma cultura de prevenção de riscos, de resposta a desastres e de proteção dos direitos humanos, através do constante

desenvolvimento do Direito de Desastres como ferramenta de trabalho. Disso dependerá nossa sobrevivência futura.



## PESQUISA FUTURA:

Considerando a relevância, a complexidade e a abrangência da temática abordada pela presente tese, bem como suas limitações e a escassez de pesquisas interdisciplinares na área, sugerimos alguns temas para realização de pesquisa futura:

- Formas de responsabilização estatal por danos humanos, ambientais e materiais decorrentes de desastres naturais e tecnológicos;
- Formas de responsabilização de terceiros por danos humanos, ambientais e materiais decorrentes de desastres naturais e tecnológicos;
- Estudos sobre sistemas jurídicos que preveem seguros e compensações em relação a danos causados por desastres a fim de elaborar propostas ao aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro;
- Impacto da criação de legislações e de políticas públicas interdisciplinares voltadas à redução de riscos e desastres. Avaliação e monitoramento de políticas.
- Integração de abordagens sobre mudanças climáticas, desenvolvimento e redução de riscos de desastres.
- Integração de abordagens de redução de riscos e proteção dos direitos humanos em situações emergenciais em pesquisas de campo nas comunidades e com grupos vulneráveis;
- Impacto dos desastres sobre a fruição dos direitos humanos à luz da abordagem da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), a partir de suas duas estratégias analíticas principais: a análise posicional e contratual<sup>503</sup>;
- Boas práticas de participação e envolvimento da comunidade em todas as fases da gestão de riscos e desastres, especialmente de grupos vulneráveis;
- Mecanismos de construção de uma cultura prevenção e de empoderamento no nível local, focando especialmente crianças, jovens e mulheres;
- Formas de envolvimento do setor privado em políticas e ações de redução de riscos de desastres;
- Relações entre governança, *accountability*, transparência e inclusão em programas de redução de riscos e resposta a desastres.
- Fomento e incentivo a estudos e pesquisas interdisciplinares e de campo sobre a temática;

---

<sup>503</sup> Para uma compreensão mais detalhada acerca da AJPE e suas estratégias de análise, ver: CASTRO, Marcus Faro de. *op. cit.*, pp. 43-51.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros e artigos de revistas:

ABRÚCIO, Fernando Luiz, “A Coordenação Federativa no Brasil: a Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula”, in *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRÚCIO, Fernando, Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais, *RAP: Rio de Janeiro* 39(2):401-20, Mar./abr. 2005pp. 410-416. ABRUCIO, L. F; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas, no 12.).

AGAMBEN, Giorgio, *Ausnahmenezustand*, Suhrkamp Verlag: Frankfurt am Main, 2004.

ANDERSON, Mary B. *Do No Harm*, How Aid Can Support Peace Or War, April, 1999.

BANNON, Victoria, et al, *Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2006.

\_\_\_\_\_ *Legal issues in the International Response to the Tsunami in Thailand*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2006.

\_\_\_\_\_ *Fiji: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2005.

BECK, Ulrich, *Sociedade de Risco. Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2013.

BENJAMIN, Antonio Herman. “Responsabilidade civil pelo dano ambiental”. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, Jan-Mar, 1998;

BOYLE, A. E., “Some Reflections on the Relationship between Treaties and Soft Law”, in *Comparative Law Quarterly*, Volume 48 / Issue 04 / October 1999, pp 901 – 913.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_ “Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos”, in *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo, Pólis, 2001.

CARVALHO, Délber & DELA LIBERA, Fernanda, *Direito de Desastres*, Ed.: Livro do Advogado, 2013.

CAVEDON, Fernanda S., & VIEIRA, Ricardo S., “Conexões entre Desastres Ecológicos, Vulnerabilidade Ambiental e Direitos Humanos: Novas Perspectivas”, in *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 13, pp. 124, junho/2012.

COSTA, Karen, *Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in Brazil*, International Federation of the Red Cross, January 2012.

\_\_\_\_\_, Better laws, safer communities? Emerging themes on how legislation can support disaster risk reduction, International Federation of the Red Cross. Geneva: May 2013.

GOSTIN, Lawrence, *Global Health Law*, Harvard University Press, March 2004.

DIAMOND, Jared *Colapso. Como as Sociedades Escolhem o Fracasso ou o Sucesso*. Rio de Janeiro: Ed.Record, 2009.

DIJKZEUL, Dennis, „Bilanz, Perspektiven und Herausforderungen“ [der humanitären Hilfe], DIJKZEUL, Dennis & LIESER, JÜRGEN (Herausgeber) *Handbuch Humanitäre Hilfe*, pp. 409-422, Springer-Verlag Berlin: 2013.

FARBER, Dan; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert; SUN, Lisa, *Disaster Law and Policy*: Aspen Publishers, New York, 2010.

FARBER, Daniel, *Environmental Law in a Nutshell*, West Academic, 9<sup>th</sup> Edition, 2014.

CASTRO, Marcus Faro de, “Novas Perspectivas Jurídicas sobre a Reforma de Políticas Públicas no Brasil”, in *Revista Direito UnB*, janeiro – junho de 2014, v. 01, n.01, pp. 32-64.

FENSTERSEIFER, Tiago, A Responsabilidade do Estado pelos Danos Causados às Pessoas Atingidas pelos Desastres Ambientais Associados às Mudanças Climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente. Pp. 01-27

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo, Saraiva, 2000.

FRANKENBERG, Günter, *Staastechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand*, Surhkamp Verlag 2010.

FREITAS, Juarez. “O Estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Jurisdição e direitos fundamentais*. Vol. I. Porto Alegre: Livraria do Advogado/AJURIS, 2005.

FREITAS, Lucas José G. Garcia “A Evolução Histórica do Brasil na Agenda Internacional das Mudanças Climáticas”. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2012.

FISCHER, Horst, *International Disaster Response Law, A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, University of Bochum, Germany, 2003.

FISHER, David. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Law and Legal Issues in International Disaster Response. A Desk Study, Geneva, 2007.

GIUSTINIANI, Flavia, ‘Protection of Persons in the Event of Disasters’. A Critical Appraisal” in in *International Disaster Response Law*, GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), T.M.C. Asser Press, Springer, The Hague, The Netherlands: 2012, pp. 96-117.

GUHA-SAPIR D, HOYOUIS Ph., BELOW.R. *Annual Disaster Statistical Review 2013:The Numbers and Trends*. Brussels: CRED; 2014.

GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press, Springer, The Hague, The Netherlands: 2012.

GUTTRY, Andrea, GUTTRY, Andrea, "Surveying the Law", in *International Disaster Response Law*, GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), T.M.C. Asser Press, Springer, The Hague, The Netherlands: 2012, pp. 23-69.

HUTCHINSON, John, Disaster and the International Order: II The International Relief Union, in *The International History Review*, *The International History Review*, Vol. 23, No. 2 (Jun., 2001), pp. 253-298. Published by: Taylor & Francis, Ltd. Article Stable URL:

LUHMAN, Niklas *Soziologie des Risikos*, De Gruyter Studienbuch: Berlin, 1991.

MARTINS, Clayton Marafioti, A Relevância da Cobertura da Mídia nos Desastres Naturais de 2008 no Município de Ilhota –SC. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

MACALISTER-SMITH, Peter, The International relief Union. Reflections on the Convention Establishing the International Relief Union. HeinOnline: 54 *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 363, 1986, pp. 363-374.

MILARÉ, Edis, Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente in *Revista dos Tribunais* vol. 756, Outubro de 1998.

MUNZ, Richard, *Im Zentrum der Katastrophe. Was es wirklich bedeutet vor Ort zu Helfen*. Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2007.

NICOLETTI, Barbara, "The Prevention of Natural and Man Made Disasters: What Duty for States?", in in GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), *op. cit.*, pp. 70-100;

NIFOSSI-SUTTON, Ingrid, "Contour of Disaster Victims' Rights to a Remedy and Reparation Under International Human Rights Law" in GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), *op. cit.*, pp. 507-536;

PERRY, Ronald, "Disaster, Definitions and Theory Construction", in QUARANTELLI, E. L. & PERRY, R. (eds.) QUARANTELLI, E. L. & PERRY, R. (eds.), *What is a disaster? New answers to old questions*, Xlibris, USA, 2005, pp. 311-325.

\_\_\_\_\_, "A Social Science Research Agenda for the Disasters of the 21<sup>st</sup> Century: Theoretical, Methodological and Empirical Issues and their Professional Implementation", in QUARANTELLI, E. L. & PERRY, R. (eds.), 2005, *op. cit.* pp. 325-396.

PICARD, Mary, Legal Issues from the International Response to Tropical Storm Stan in Guatemala, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2007.

QUARANTELLI, E., RODRIGUEZ, H., DYNES, R., *Handbook of Disaster Research*, Springer: New York, 2007.

\_\_\_\_\_, Disaster Studies: an Analysis of the Social Historical Factors Affecting the Development of Research in the Area, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, November 1987, Vol. 5, n. 3.

\_\_\_\_\_, "What is a Disaster?" in, QUARANTELLI, E., RODRIGUEZ, H., DYNES, R., *Handbook of Disaster Research*, Springer: New York, 2007, pp. 32-48.

RAMOS, Érika Pires, *Refugiados Ambientais: Em Busca de Reconhecimento pelo Direito Ambiental*". Tese de doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

REINECKE, Isabelle, International Disaster Response Law and the Coordination of International Organisations, in *The ANU Undergraduate Research Journal Volume Two 2010*, pp.143-163.

RIPLEY, Amanda, *Survive. Katastrophen – Wer sie überlebt und warum.*, Fischer taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 2010.

SOMARIO, Emanuelle, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters, in *International Disaster Response Law*, GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), T.M.C. Asser Press, Springer, The Hague, The Netherlands: 2012, pp. 385-430.

VENTURINI, Gabriela “International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law”, in GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco & VENTURINI, Gabriella (Eds.), *op. cit.*, pp. 70-100.

SILVA, José Afonso, *Direito Ambiental Constitucional*, São Paulo: Editora Malheiros, 10ª edição atualizada, 2013.

SUSTEIN, Cass, “Irreversible and Catastrophic”, in *Public Law and Legal Theory Working Paper n. 88*, The Law School, University of Chicago, April 2005, pp. 1-68.

VORHIS, Francis, “*The economics of investing in disaster risk reduction*”. Working paper based on a review of the current literature commissioned by the Secretariat to the UN International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), Geneva.

WISNER, Ben; GAILLARD, JC; KELMAN, Ilan, Framing Disaster. Theories and Stories Seeking to Understand Hazards, Vulnerability and Risk, in *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*, Edited by Ben Wisner, JC Gaillard and Ilan Kelman, Routledge Publishers London & New York, 2012.

## **INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS (*Hard Law & Soft Law*)**

### **Plano Global**

Convenções de Genebra I-IV (1949)

Protocolos Adicionais I e II às Convenções de Genebra (1970)

International Convention on Civil Aviation. (1944) (Chicago Convention).

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966).

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)

Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo (1990).

Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992).

Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (1994).

Convenção sobre Assistência ao Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica.

International Convention on the Facilitation of the Maritime Traffic.

International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures.  
Revised Quioto Convention.

Convenção de Tampere sobre o Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Minimização de Desastres e para Operações de Socorro (1998)

United Nations. Framework Convention on Civil Defence Assistance (2000).

Charter on Cooperation to Achieve the Coordinated Use of Space Facilities In The Event of Natural or Technological Disasters Rev.3 (2000).

United Nations. Food Assistance Convention (2012).

### **Plano Regional:**

#### **Ásia:**

South Asian Association for Regional Cooperation Agreement on Rapid Response to Natural Disasters, 2012.

Association of Southeast Asian Nations Agreement on Disaster Management and Emergency Response Vientiane, 2005.

#### **Europa:**

Conselho da Europa. Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950), também conhecida como: Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Council of Europe. Convention on the Protection of the Environment Through Criminal Law. Strassbourg, 1998.

#### **União Europeia:**

Treaty of the Functioning of the European Union.

#### **Países nórdicos:**

Nordic Mutual Emergency Assistance Agreement in Connection with Radiation Accidents. (1963).

Nordic Public Health Preparedness Agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden (2002).

#### **Américas:**

Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

Convención Interamericana para Facilitar a Asistencia en Casos de Desastre (1991).

Convención para la Conservación y Desarrollo del Medio Ambiente Marino de la Región del Gran Caribe (Convención de Cartagena).

CAPRADE Regional Progress Report on the Implementation of the Hyogo Framework for Action (2011-2013).

Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, 2004.

Acuerdo entre los Miembros y Miembros Asociados de la Asociación del Caribe para la Cooperación Regional en Matéria de Desastres Naturales.

#### **África:**

Programme of Action for the Implementation of the Africa regional Strategy for Disaster Risk Reduction (2005 – 2010) Adopted at the First African Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction.

Programme of Action for the Implementation of the Africa regional Strategy for Disaster Risk Reduction (2006 – 2015) Adopted at the Second African Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction, held in Nairobi, Kenya, 14-16 April 2010.

Ecowas Guidelines for the Establishment and Strengthening of National Platforms for Disaster Risk Reduction in West Africa (2007).

#### **Acordos Bilaterais:**

Acordo entre Estados Unidos e Japão sobre Inundações Emergenciais, 1959.

Acordo entre Reino Unido e Irlanda do Norte e Índia para a Livre Entrada de Suprimentos.

Acordo de Assistência Mútua entre França e Espanha sobre Serviços Emergenciais, 1959.

Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic.

Agreement between the Republic of Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Republic of Tadjikistan and Republic of Uzbekistan about cooperation in the field of prevention and liquidation of emergencies (Cholpon-Ata, 1998).

#### **Declarações e Planos de Ação**

Organização das Nações Unidas. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. (1992).

United Nations. *Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action*. (1999)

United Nations. *International Strategy for Disaster Reduction. A Safer World in the 21st Century: Disaster and Risk Reduction*. (2000)

United Nations. *Geneva Mandate on Disaster Reduction* (2001).

United Nations. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*", (2005)

World Health Organization, *International Health Regulations* (2005). Second Edition.

Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) (2012).

#### **Resoluções e Diretrizes:**

United Nations General Assembly Resolution International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements 54/ 219 of 20 December 1999, 56/195 of 21 December 2001, 57/256 of 22 December 2002, 59/231 of 22 December 2003, 59/231 of 22 December 2004, 60/195 of 22 December 2005, 61/198 of 20 December 2006, 62/192 of 21 December 2007, 63/216 of 22 December 2008, 64/200 of 21 December 2009, 65/157 of 20 December 2010, 66/199 of 22 December 2011, 67/209 of 21 December 2012, 68/211 of 22 December 2013.

United Nations General Assembly Resolution 43/131. *"Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations"*. 8 December 1988: sucessore arrangements: 45/100 of 14 December 1990; 46/182 of 19 December 1991.

United Nations General Assembly Resolution 57/150 - Strengthening the effectiveness and coordination of international urban search and rescue assistance. 27 February 2003.

United Nations General Assembly Document A/45/587 (October 24, 1990). *"New international humanitarian order. Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and similar Situations"*.

United Nations General Assembly Document A/55/82, *“Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations”*.

United Nations General Assembly Resolution 2816 - *Assistance in cases of natural disasters and other disasters situations*.

United Nations. Office for Humanitarian Affairs. Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, revisada em novembro de 2007.

IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters.

**Relatoria da Comissão de Direito Internacional sobre a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres:**

United Nations International Law Commission A/61/10. Recommendation of the Working-Group on the long-term programme of work (2006).pp. 01-106;

United Nations General Assembly. International Law Commission. Memorandum by the Secretariat, Sixtieth session Geneva, 5 May-6 June and 7 July-8 August 2008.

United Nations General Assembly, International Law Commission Protection of persons in the event of disasters. A/CN.4/598. Preliminary Report. Sixtieth session Geneva, 5 May-6 June and 7 July-8 August 2008.

United Nations General Assembly Document A/CN.4/615. International Law Commission. Second report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. pp. 1-25. Sixty-first session. Geneva, 4 May-5 June and 6 July-7 August 2009.

United Nations General Assembly Document A/CN.4/L.758. International Law Commission. Protection of Persons in the Event of Disasters. Texts of draft articles 1, 2, 3, 4 and 5 as provisionally adopted by the Drafting Committee. Sixty-first session Geneva, 4 May-5 June and 6 July-7 August 2009.

United Nations General Assembly, International Law Commission. Sixty-second session. Protection of Persons in the Event of Disasters. A/CN.4/L.776, 14 July 2010. Texts and titles of draft articles 6, 7, 8 and 9 provisionally adopted by the Drafting Committee on 6, 7 and 8 July 2010.

United Nations General Assembly, International Law Commission. Sixty-second session. Protection of Persons in the Event of Disasters. A/CN.4/L.776, 14 July 2010. Texts and titles of draft articles 6, 7, 8 and 9 provisionally adopted by the Drafting Committee on 6, 7 and 8 July 2010.

United Nations General Assembly Document A/CN.4/L.794. International Law Commission. Protection of Persons in the Event of Disasters. Text and titles of draft articles 10 and 11 provisionally adopted by the Drafting Committee on 19 July 2011. Sixty-third session. Geneva, Geneva, 26 April–3 June and 4 July–12 August 2011.

United Nations General Assembly Document A/CN.4/L.812. International Law Commission. Protection of Persons in the Event of Disasters. Texts and titles of draft articles 5 bis, 12, 13, 14 and 15, provisionally adopted by the Drafting Committee from 5 to 11 July 2012. Sixty-fourth session Geneva, 7 May–1 June and 2 July–3 August 2012.

United Nations General Assembly Document A/CN.4/652. International Law Commission. Fifth Report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur. pp. 1-53, p. 19, para.64. Sixty-fourth session. Geneva, Geneva, 7 May-1 June and 2 July-3 August 2012.



United Nations General Assembly. International Law Commission. A/CN.4/662. Sixth report on the protection of persons in the event of disasters. Sixty-fifth session. Geneva, 6 May-7 June and 8 July-9 August 2013.

United Nations General Assembly International Law Commission. Document: A/CN.4/L.815. Protection of persons in the event of disasters Texts and titles of draft articles 5 ter and 16, provisionally adopted by the Drafting Committee on 17 July 2013.

**Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Federação Internacional da Cruz Vermelha e Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC, sigla em inglês)**

Resolução XLII da 17ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha, 1948.

International Federation of the Red Cross, *IDRL Guidelines*, 2007.

XXVIst International Conference of the Red Cross, XXVI Resolution: Declaration of Principles for International, on Humanitarian Relief to the Civilian Population in Disaster Situations, September 1969.

Código de Conduta ao Auxílio em casos de Desastres para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e de Organizações Não-Governamentais, 1994.

**Outras Diretrizes e Códigos de Conduta:**

Sphere Project (2000, 2004, atualizado em 2011).

**DOCUMENTOS, RELATÓRIOS, MEMORANDOS:**

**Organização das Nações Unidas**

Glossário da Estratégia Internacional para Redução de Riscos e Desastres.

United Nations. Department of Humanitarian Affairs. DH 93/36 Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management. 1992.

United Nations Environmental Programme. *Training Manual on Environmental Law*, 2013.

United Nations Global Assessment Report, New York, 2013.

United Nations Security Council. Meetings Coverage. “Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers.” 17<sup>th</sup> April, 2007. Press Release.

United Nations Security Council. 6587 Meeting. Meetings Coverage “Security Council, in Statement, Says ‘Contextual Information’ on Possible Security Implications of Climate Change Important When Climate Impacts Drive Conflict.” 2011.

World Health Organization, *Communicable diseases following natural disasters: risk assessment and priority interventions*, (2006).

Yearbook of the International Law Commission 2001, vol. II (part two).

UNESCO 15th Session General Conference. Item 24 of the Provisional Agenda. Transfer to UNESCO of certain responsibilities and assets of the International Relief Union. (1931)

United Nations General Assembly Document A/39/267/Add.2. (1984).

World Health Organization. 128<sup>th</sup> Session. EB128.R10, *Strengthening National Health Emergency and Disaster Management Capacities and Resilience of Health Systems*.

UNISDR, Annual Report.2013. Final Report on 2012-2013.

United Nations Secretary-General Report A/54/132E/1999/80. Geneva Mandate on Disaster Reduction.

Report on the 2<sup>nd</sup> Global Platform on Disaster Risk Reduction, 2009.

IFRC & UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: a Multi-Country Report*, 2014, Full Report, p. x. Disponível online em: <http://www.drr-law.org/>. Último acesso em: 08.11.2014

IFRC & UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: a Multi-Country Report*, 2014, Summary.

IFRC & UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: a Multi-Country Report*, 2014, Full Report.

United Nations Development Programme. Reducing Disaster Risk: a Challenge for Development. A Global Report, New York, 2004.

### **Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho**

IFRC, International Disaster Response Laws, (IDRL). Project Report 2002-2003.

IFRC, Progress in Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance: Background Report.

IFRC, International Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery, Geneva 2011.

### **Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais**

Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, *General Comment n. 3: The Nature of State Parties' Obligations*, adotada em dezembro de 1990, §10.

Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, *General Comment n.14: On the Rights to the Highest Attainable Standard of Health*, adotado em 11 de agosto de 2000.

Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, *General Comment n. 15: On the Right to Water*, adotado em 20 de janeiro de 2003.

Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/2001/10, adotado em 10 de Maio de 2001.

Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *General Comment n.12: On the Right to Adequate Food*, adotado em 12 de maio de 1999.

### **Corte Europeia dos Direitos Humanos:**

Conselho da Europa. Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso *Budayeva and others v. Rússia*, Strassbourg, 20 March 2008.

Conselho da Europa. Corte Europeia de Direitos Humanos. Case of *Öneryildiz vs. Turkey*. Judgement, Strassbourg, 30 November 2004.

### **Conselho e Parlamento Europeus:**

Council Decision 2001/792/EC, Euratom of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions (OJ L 297, 15.11.2001).

Council Decision 2007/779/EC, Euratom of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism (OJ L 314, 1.12.2007).

Council Decision 2007/162/EC, Euratom of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument (OJ L 71, 10.3.2007).

European Parliament and Council Decision PE-CON 97/13, Euratom of 9 December 2013 establishing a Union mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions.

Council of Europe. Committee of Ministers. Resolution (87)2. Setting up a Cooperation Group for the Prevention of, Protection Against, and Organisation of Relief in Major Natural and Technological Disasters (adopted by the Committee of Ministers on 20 March 1987 at the 405th meeting of the Ministers' Deputies).

Council of Europe. European and Mediterranean Major Hazard Agreements (1987).

European Council. European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA). Resolution 2010 –1 of the Committee of Permanent Correspondents “Working together in Europe and the Mediterranean for the Prevention of Disasters, Preparedness and Response: Priorities for Action”, adopted at the 12<sup>th</sup> Ministerial Session of the European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Saint Petersburg, Russian Federation, 28 September 2010.

Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, Helsinki, 17 March 1992.

Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage caused by Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992

Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents.

*Cooperation Agreement On The Forecast, Prevention And Mitigation Of Natural And Technological Disasters Among The Government Of The Republic Of Austria, The Government Of The Republic Of Croatia, The Government Of The Republic Of Hungary, The Government Of The Republic Of Italy, The Government Of The Republic Of Poland, The Government Of The Republic Of Slovenia (1992).*

Agreement between CARICOM and the Government of Italy on Cooperation in Hydro-meteorological Monitoring, Natural Disaster and Early Warning. 4 April 2006, Guyana.

#### **Legislação Brasileira (leis, decretos e instruções normativas mais utilizados)**

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Lei 12.340 de 1º de dezembro de 2010.

Decreto n. 7.257 de 4 de agosto de 2010.

Lei n. 12.608 de 10 de abril de 2012.

Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009.

Lei 12.424 de 6 de junho de 2012.

Brasil. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa Nº 01, de 24 de agosto de 2012. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências.

Brasil, Portaria Interministerial n. 2 de 06 de dezembro de 2012. Institui o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres.

## **Relatórios e documentos Brasil:**

### **Ministério da Integração Nacional:**

Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Relatório de Gestão, 2009.

Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Relatório de Gestão, 2011.

Ministério da Integração Nacional, Relatório da Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2012.

Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil. Guia do Participante e Caderno de Propostas, Brasília, 2014.

Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil. Registro dos Princípios e Diretrizes aprovados. Brasília, 2014.

Brasil. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa nº 02/2012 trata da Decretação de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública.

Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Caderno de Orientação de Transferência Obrigatória

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015. Plano Mais Brasil. Mais Desenvolvimento. Mais Igualdade.”

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Agenda Prioritária.

Brasil. Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012 (2013)

### **Banco Mundial**

Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Santa Catarina*. Novembro de 2008. Brasília: 2012.

Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Pernambuco*. Junho de 2010. Brasília, 2012.

Banco Mundial. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Alagoas*. Junho de 2010. Brasília, 2012.

Banco Mundial, *Avaliação de Perdas e danos. Inundações e Deslizamentos n Região Serrana do Rio de Janeiro. Janeiro de 2011*. Brasília, 2012.

Brasil, Ministério da Integração Nacional, Relatório da Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2010.

### **Outros documentos:**

Brasil. Atlas Brasileiro de Desastres Naturais – 1991-2010, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Volume Brasil.

Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2013). Brasília, 2013.

Brasil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Grupo de Trabalho “Moradia Adequada”. Relatório Final.

Universidade Federal de Santa Catarina: Livro de Capacitação em Defesa Civil, 2012.

Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Espírito Santo, 2013.

Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Paraná, 2013.

Plano Municipal de Contingência de Proteção e Defesa Civil de Morretes, Paraná (2013).

**Decisão:** Apelação Cível 1.0035.11.016752-1/001. Data do julgamento 28.08.2014. Data da publicação da súmula: 04.09.2014. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Relatora Desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto.

#### **Sítios eletrônicos mais visitados:**

##### **Internacionais:**

Organização das Nações Unidas: [www.un.org](http://www.un.org)

Federação Internacional da Cruz Vermelha: [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

Internal Displacement Monitoring Center: [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org).

International Disaster Database - EM- DAT Centre for Research on the Epidemiology of Disasters: [www.emdat.be](http://www.emdat.be).

International Journal of Disaster Risk Reduction: [www.journals.elsevier.com/international-journal-of-disaster-risk-reduction](http://www.journals.elsevier.com/international-journal-of-disaster-risk-reduction)

##### **Nacionais:**

Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil: [www.mi.gov.br/sedec](http://www.mi.gov.br/sedec)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)