

João Carlos Valentim Veiga Junior

O PAPEL DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL BRASILEIRA NA GESTÃO  
DOS RISCOS DE DESASTRES AMBIENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em “Direitos de titularidade difusa e coletiva”, sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patrícia Nunes Lima Bianchi.

Lorena

2017

JOÃO CARLOS VALENTIM VEIGA JUNIOR

O PAPEL DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL BRASILEIRA NA GESTÃO DOS RISCOS  
DE DESASTRES AMBIENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em “Direitos de titularidade difusa e coletiva”, sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patrícia Nunes Lima Bianchi.

Dissertação defendida e aprovada em 08 / 12 / 2017, pela comissão julgadora:

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patrícia Nunes Lima Bianchi  
Centro Universitário Salesiano de São Paulo  
Orientadora

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Daisy Rafaela da Silva  
Centro Universitário Salesiano de São Paulo

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Priscila Machado Martins  
Universidad Central de Chile

Dedico este trabalho a todos  
aqueles que se empenham,  
profissional e academicamente,  
à temática da redução de riscos e  
gerenciamento dos desastres.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, sempre, a Deus.

À minha família, mas de modo especial:

A meus pais, João Carlos Valentim Veiga e Solange Regina de Lima, pelo exemplo constante e pelo incentivo aos estudos – desde pequeno – o que permitiu com que eu galgasse meus próprios caminhos;

A meus irmãos, Henrique e Thaís de Lima Valentim Veiga, pelo dia a dia, pela convivência que ajudou a me fortalecer;

A meus tios, Vilma de Lima e Dirceu Gonçalves da Silva, e minha prima Tamiris de Lima Silva, pelo apoio durante as inúmeros e corridos almoços durante a semana e finais de semana, quando estava em serviço; e,

À sempre companheira, Maiara Bordignon, amiga e meu amor, pela força, incentivo, compreensão e carinho.

Aos “irmãos” do Grupo Escoteiro Amizade – 66/SP, que, ao longo destes catorze anos de Escotismo, muito contribuíram para minha formação pessoal, acadêmica e profissional.

Aos companheiros da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil de Taubaté/SP, na pessoa de seu gestor e meu amigo Leandro Gonçalves Palma da Rosa, pelos três anos de convivência, trocas de experiências e aperfeiçoamento profissional, de ocorrências simples a complexas.

À orientadora e amiga, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Patrícia Nunes Lima Bianchi, pela troca de experiências e encaminhamentos no âmbito acadêmico, principalmente durante meu estágio docente em Direito Internacional, que foi marcante para ampliar minha experiência em sala de aula.

Ao Prof. Dr. Lino Rampazzo, amigo na pessoa de quem agradeço aos demais integrantes do qualificado corpo docente e secretaria do Programa de Mestrado em Direito do UNISAL, pelo apoio nas atividades acadêmicas.

Enfim, a todos aqueles que – de modo direto ou indireto – contribuíram para a consecução deste trabalho.

Ao bom estilo escoteiro, meu “Grato, grato, gratíssimo!”...

“Se o município é o local onde acontecem os desastres, nele também deveria estar o primeiro aporte para atendê-los e, por conseguinte, a oportunidade inicial de preveni-los.”  
(PINHEIRO, 2015).

## RESUMO

Os desastres são cada vez mais frequentes em nossa sociedade, o que se pode justificar pelas mudanças climáticas, aumento da população global, e questões relacionadas ao uso e ocupação do solo nas cidades. Esta pesquisa parte do pressuposto que no Brasil, ao longo dos últimos anos, tem-se procurado enfrentá-los mediante um sistema de gestão dos riscos e gerenciamento de desastres: a Proteção e Defesa Civil. Deste modo, busca-se demonstrar como os órgãos componentes têm trabalhado na busca pela redução do risco de desastres, visando tornar as cidades mais seguras aos cidadãos. O presente estudo tem caráter exploratório-descritivo, com abordagem qualitativa, já que realiza um tratamento principiológico, em primeiro momento, seguido de contextualização histórica e análise da legislação brasileira que versa sobre a temática dos desastres, baseadas em bibliografia brasileira e internacional e, por fim, a análise de casos de destaque no contexto de desastres brasileiros, nomeadamente os que ocorreram em Santa Catarina (2008) e Mariana (2015), além de dois outros julgados distintos a estes casos, visando demonstrar como tem agido o Poder Judiciário quando chamado a se manifestar nos casos de desastres. Ao final, é possível concluir que o sistema de proteção e defesa civil brasileiro passou por grandes avanços, contudo premente se faz a realização de adequações nos níveis estadual e distrital, mas principalmente no municipal ou local, que é onde os impactos dos desastres são, de fato, vivenciados; e, que o Poder Judiciário, atento às especificidades do Direito dos Desastres, está apto a utilizar dos novos instrumentos para o julgamento das causas que a ele são apresentadas.

Palavras-chave: Direito dos Desastres. Desastres ambientais. Riscos ambientais. Proteção e Defesa Civil.

## **ABSTRACT**

Disasters are increasingly frequent in our society, which can be justified by climate change, increasing of global population, issues related to land use and occupation in cities. This research assumes that Brazil, over the last few years, has sought to improve the system structure responsible for risk reduction and disaster management: the Civil Protection and Defense. In this way, this work aims to demonstrate how the members of such system have worked in the search for disaster risk reduction, in order to make cities safer for citizens. Thus, this work has an exploratory-descriptive character, with a qualitative approach, since it performs, at first, a principiological treatment, followed by historical contextualization and by an analysis of the brazilian legislation on the matter of disasters, based on brazilian and international bibliography. Finally, accompanied by cases of proeminence to the autor in the brazilian context of disasters, namely Santa Catarina (2008) and Mariana (2015), as well as two other judgements different from these cases, aiming to demonstrate how the Judiciary has acted when called to manifest in disaster. By the end, it is possible to conclude that the brazilian civil protection and defense system has undergone great advances, however it is imperative to carry out adjustments at the state level, and especially at the local level where the disasters cause their impacts. In addition, that the Judiciary, attuned to the specificities of Disaster Law, is apt to use new instruments to judge the causes related to natural disasters that are presented to it.

Keywords: Disaster Law. Natural disaster. Environmental risks. Civil Protection and Defense.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP – *Air Raid Precautions*

art. – artigo

CBM – Corpo de Bombeiros Militar

CEDEC – Coordenadoria Estadual de (Proteção e) Defesa Civil

CF/88 – Constituição Federal de 1988

Cemaden – Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais

Cenad – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres

CEPED – Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COBRADE – Codificação Brasileira de Desastres

CODAR – Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos

CONDEC – Conselho Nacional de (Proteção e) Defesa Civil

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EIRD – Estratégia Internacional para Redução dos Desastres

ESG – Escola Superior de Guerra

EUA – Estados Unidos da América

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FUNCAP – Fundo Especial para Calamidades Públicas

GEACAP – Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas

IN – Instrução Normativa

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MI – Ministério da Integração

MINTER – Ministério do Interior

MPF – Ministério Público Federal

MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais

OMM – Organização Meteorológica Mundial

ONU – Organização das Nações Unidas

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PN(P)DEC – Política Nacional de (Proteção e) Defesa Civil

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

SDC – Serviço Nacional de Defesa Civil

SDPAAe – Serviço de Defesa Passiva Anti-aérea

SEDEC – Secretaria Especial de Defesa Civil

SEDEC – Secretaria Nacional de (Proteção e) Defesa Civil

SIN(P)DEC – Sistema Nacional de (Proteção e) Defesa Civil

SSP – Secretaria de Segurança Pública

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNCHE – Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano

UNDRO – Escritório das Nações Unidas para Assistência em Desastres

UNISAL – Centro Universitário Salesiano de São Paulo

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

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	10
<b>2 RISCOS AMBIENTAIS</b>	12
2.1 OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, PREVENÇÃO E DA INFORMAÇÃO NO ÂMBITO DA GESTÃO DE RISCOS	15
<b>3 DIREITO DOS DESASTRES</b>	18
3.1 UMA ABORDAGEM CONCEITUAL DE DESASTRES	18
3.2 ESCORÇO HISTÓRICO	27
3.3 DIREITO DOS DESASTRES NO BRASIL	37
3.4 POLÍTICA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL	42
<b>3.4.1 Diretrizes e objetivos</b>	43
<b>3.4.2 Competências dos entes federados</b>	47
3.5 ESTRUTURA	54
<b>3.5.1 Nível Federal</b>	54
<b>3.5.2 Nível Estadual e Distrital</b>	56
<b>3.5.3 Nível Municipal</b>	62
<b>4 CASOS DESTACADOS DE DESASTRES NO BRASIL</b>	64
4.1 O CASO DAS CHUVAS EM SANTA CATARINA (2008)	64
4.2 O ROMPIMENTO DA BARRAGEM EM MARIANA (2015)	68
4.3 OUTROS CASOS SUBMETIDOS À ANÁLISE DO PODER JUDICIÁRIO	73
<b>4.3.1 Recurso Especial nº 1.433.789 – Rio de Janeiro</b>	76
<b>4.3.2 Apelação Cível nº 0041725-58.2010.8.26.0053 – São Paulo</b>	78
<b>5 CONCLUSÃO</b>	83
<b>REFERÊNCIAS</b>	86

## 1 INTRODUÇÃO

As tempestades, furacões, sismos, incêndios florestais, epidemias, são eventos cada vez mais presentes no cenário global, possuindo também caráter cada vez mais intensos. Tais eventos são atribuídos aos riscos ambientais, mas também podem guardar relação com políticas públicas promovidas pelos Estados de modo ineficiente no nível local.

Nos primórdios, a espécie humana lutava por sua sobrevivência em um ambiente de caráter hostil, ambiente este que ensejou a formação de associações dos humanídeos em busca de sua autoproteção, sendo vários os aperfeiçoamentos técnicos conduzidos pelos grupos humanos nesse âmbito – em distintas regiões do planeta – motivados pela proteção aos rigores do clima, face às acentuadas mudanças que ocorriam na Terra.

O processo de sedentarização da raça humana, com o surgimento das primeiras aldeias, estimulados pelo uso do fogo e artefatos perfurocortantes e pela agricultura, primordialmente no Período Neolítico (10.000 a.C.), foi intensificado por alterações climáticas que levaram a mudanças de hábitos dos animais e também modificações na vegetação.

Passados doze mil anos, observa-se no cenário global um aumento expressivo da população, em decorrência dos avanços da biomedicina e da tecnologia de forma geral, o despontar de megacidades (como São Paulo e a Cidade do México, por exemplo), mas acompanhados também de poluição em alarmantes números, mudanças climáticas que induzem os eventos naturais a extremos, tal como o superaquecimento das águas do Pacífico, ou *El Niño*, que tratam de ampliar os efeitos das chuvas no Brasil, em especial nas regiões Sul e Sudeste. Com este novo contexto mundial, ampliam-se os desastres a que se sujeitam a população.

Contudo, será que a estrutura existente na atualidade, no Brasil, voltada à tratativa dos desastres (seja antes, ou posterior a sua ocorrência) é adequada e suficiente para promover a segurança dos cidadãos? E ainda, estaria o Poder Judiciário apto a responder as demandas que lhes são apresentadas utilizando-se dos instrumentos, conceitos e definições incutidos no Direito dos Desastres?

O objetivo deste trabalho se volta à realização de estudo versando sobre a temática do Direito dos Desastres no Brasil, analisando o desenvolvimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e quais implicações ou consequências advêm do seu aperfeiçoamento – em aspectos ambientais, e para a sociedade de modo geral.

Insera-se, com isso, na linha “Direitos de titularidade difusa e coletiva”, do Programa

de Mestrado em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL), que tem por área de concentração a “Concretização dos direitos”, já que traça não apenas características objetivas no contexto do Direito dos Desastres, trata dos impactos dos desastres ambientais no âmbito da comunidade.

Trata-se de um estudo de caráter exploratório-descritivo, com abordagem qualitativa, no qual se analisa a estrutura, legislação, política e atuação brasileira na seara da Proteção e Defesa Civil, principalmente no que diz respeito à potencialidade de redução do risco de desastres.

Além disso, a pesquisa tem cunho bibliográfico e documental, utilizando-se a legislação pátria disponível como base. No estudo documental, utilizou-se as leis brasileiras, resoluções e outros documentos da Organização das Nações Unidas relativas ao tema.

Esta pesquisa se estrutura em três seções, realizando-se, em primeiro momento, uma abordagem principiológica sobre o tema além de questões teóricas acerca dos riscos ambientais.

Num segundo momento, traçar-se-á uma contextualização histórica sobre desastres e o surgimento da Proteção e Defesa Civil no Brasil, órgão que é o responsável pela gestão dos riscos ambientais e gerenciamento dos desastres deles derivados, tratando de suas competências fixadas pela legislação federal, bem como da estrutura a ele atribuída.

Por fim, abordar-se-á – sem a pretensão de esgotar o tema, e em caráter exemplificativo ou ilustrativo – dois casos de desastres ambientais de relevância no cenário nacional, quais sejam, Santa Catarina (2008) e Mariana (2015), apresentando-se, ainda, dois julgados de casos distintos a estes: um de origem do Rio de Janeiro, ocorrido num momento preventivo, e outro de São Paulo, num momento posterior ao desastre, a fim de se refletir acerca da capacidade ou efetividade no que concerne ao gerenciamento de riscos ambientais no Brasil.

## 2 RISCOS AMBIENTAIS

Premente se faz, antes de se abordar qualquer questão concernente ao Direito dos Desastres, a tratativa dos riscos ambientais, do Estado de Direito Ambiental e dos princípios a eles inerentes.

Beck, em *Sociedade de Risco* (2011), aponta que a produção social da riqueza é inerente à produção social de riscos, de tal sorte que “o desequilíbrio ecológico normalmente é atribuído ao desenvolvimento da sociedade capitalista, e ao fenômeno da globalização, imputando-se a estes dois fatos o aumento das degradações e da produção de riscos provenientes destas.” (BIANCHI, 2007, p. 13). Segundo Bianchi:

O fato é que a globalização, na prática, trouxe alguns resultados que contrariaram várias expectativas positivas iniciais. Os principais efeitos negativos normalmente apontados estão relacionados com o aumento das desigualdades sociais em face da concentração da renda, e, sobretudo, com a intensificação dos problemas sócio-ambientais globais, representados pelo aparecimento de riscos de acidentes nucleares, pela desertificação, pela perda da biodiversidade, efeito estufa entre outros. (2007, p. 50).

Bianchi (2007, p. 13) complementa que a produção em massa e o incentivo ao consumo desenfreado e desnecessário<sup>1</sup> são apontados como “grandes responsáveis pela proliferação de riscos”, caracterizando-se a sociedade engendrada por Beck (2011) pela não-previsibilidade dos riscos, bem como pela dificuldade em delimitá-los e calcular a extensão de seus possíveis danos (BIANCHI, 2007).

Vive-se, portanto, em uma sociedade onde impera a incerteza, onde, fruto do processo de modernização, as pessoas se submetem aos riscos de modo consciente ou inconsciente, segundo Bianchi (2007). Para Beck: “Cedo ou tarde, na história social começam a convergir na continuidade dos processos de modernização as situações e os conflitos sociais de uma sociedade 'que distribui riqueza' com os de uma sociedade 'que distribui riscos'.” (BECK, 2011, p. 25).

Beck (2011) descreve que o século XX não foi poupado pelas catástrofes, tendo sido sua obra preparada por certo na esteira de tais acontecimentos.

Em dezembro de 1984, mais de 40 mil toneladas de isocianato de metila – gás químico utilizado na fabricação de inseticidas – foram liberados de uma planta industrial localizada em Bhopal, região central da Índia. O impacto de tal evento foi a morte imediata de 3.800

<sup>1</sup> Tal estilo de consumo também pode ser denominado “consumo socialmente irresponsável”. Segundo Vieira (2006, p. 21): “[...] o consumo socialmente irresponsável seria aquele em que o indivíduo não leva em consideração as conseqüências públicas ou privadas de seu consumo ou que não intenciona usar seu poder de compra para provocar mudança social. Não haveria preocupação em diminuir o impacto de sua ação no mundo natural ou construído, isto é, negligenciaria o uso racional e eficiente de recursos.”.

peças, estimando-se em dez mil mortos nos primeiros dias após o vazamento e de quinze a vinte mil mortes prematuras nas duas décadas subsequentes; foram expostas ao gás mais de meio milhão de pessoas (BROUGHTON, 2005).

Todavia, demonstrou-se ainda mais acertada e plausível à comunidade internacional a obra de Ulrich Beck após o desastre de Chernobyl:

Ainda, em 1986, ocorre o acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, então União Soviética (em pleno regime socialista), com mortes e contaminação (de animais, do solo, das águas, entre outras) por material radioativo decorrentes da explosão do reator 4 da referida usina. Esse evento, inclusive, é um dos únicos classificados, na história, como de nível 7, que é a escala de grau mais elevado de acidentes nucleares. (CORTE, Thaís; CORTE, Tiago, 2015, p. 220).

Também, já no Brasil, o desastre relacionado ao Césio 137, em Goiânia, ocorrido em 1987, considerado o maior acidente radioativo nacional e o maior do mundo ocorrido fora de instalações industriais, segundo Carvalho e Damascena (2013), além de outros inúmeros exemplos ao redor do mundo, como o Furacão Katrina (Estados Unidos, 2005) e o terremoto seguido de tsunami em Fukushima (Japão, 2010).

Assim, com os exemplos elencados, demonstra-se que houve também a *globalização dos riscos*, em todas as suas vertentes – naturais, antrópicas, mistas –, evidenciados como transfronteiriços, transnacionais (BECK, 2011; BIANCHI, 2007). Trennephol (2006, p. 12) entende ser necessário o incentivo à “implementação de práticas preventivas e sistemas de gerenciamento, de modo a diminuir os danos causados ao meio ambiente”.

Nesse contexto de globalização dos riscos, surgiu um novo ramo do Direito: o Direito Ambiental Internacional. Thaís e Tiago Dalla Corte (2015) afirmam que tal disciplina se insere no âmbito do Direito Internacional, não devendo ser compreendido assim como um prolongamento do Direito Ambiental.

Justificam tal posicionamento por – em sua concepção – ser dotado, o Direito Ambiental Internacional, de sujeitos, objetivos e princípios, além de uma forma de administração todos eles específicos. Segundo os autores, “[...] é em âmbito internacional que se encontra a gênese das normas internas sobre meio ambiente [...]” (2015, p. 214). Tal compreensão fora exposta por Derani já em 1997 (CORTE, Thaís; CORTE, Thiago, 2015), sendo compartilhada por Bianchi (2007).

Em 1988, com o advento da Constituição Republicana, consagraram-se direitos inúmeros, dentre eles o da proteção e preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, bem como a segurança (art. 6º, *caput*). Com isso, o Estado Brasileiro passou a se fundar na perspectiva do Estado de Direito Ambiental, influenciado pelas mudanças

paradigmáticas tidas em nível global com a institucionalização do Direito Ambiental Internacional.

Para Bianchi (2007), ainda que o Direito Ambiental tenha evoluído sobremaneira após a década de 1970, seu empecilho se encontra mais em sua efetividade do que na fixação de normas de caráter protetivo pelo Estado; tal efetividade se daria por intermédio de ações no plano prático, visando impossibilitar a falta de eficácia do art. 225, da CF/88.

Contudo, pontua-se ainda que o gerenciamento dos riscos ambientais no cenário brasileiro é precário e pouco efetivo, ainda que a Administração Pública tenha o dever de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando garantir o desenvolvimento de uma sociedade justa (BIANCHI, 2007).

Assim, anteriormente ao Estado de Direito Ambiental, para Bianchi (2007) é indispensável o reforço da estrutura do Estado constitucional democrático, onde a legitimidade dos direitos fundamentais<sup>2</sup> é plenamente reconhecida, de forma que o primeiro supere o segundo, primando pelo direito fundamental à vida, por meio da segurança, em consonância com o respeito às normas ambientais.

Os direitos humanos (e conseqüentemente os direitos fundamentais) representam a máxima expressão da “moralidade da lei, da política governamental e das relações internacionais”, vivenciados sob o espectro de uma cultura de direitos humanos (DOUZINAS, 2009, p. 253).

Citando Canotilho, Bianchi expõe:

[...] o Estado de Direito Ambiental estrutura-se, em primeiro lugar, como Estado constitucional, como um Estado de direito democrático e social, mas deve também ser regido por princípios ecológicos. Em segundo lugar, o Estado Ambiental seria aberto a formas novas de participação política sustentadas pela democracia. Isso representaria a base para um desenvolvimento ecologicamente justo e duradouro. (BIANCHI, 2007, p. 82).

Ainda segundo a autora, “[...] no modelo de Estado de Direito Ambiental comumente proposto, este é caracterizado por efetivar normas e princípios do Estado social, mas com o diferencial de não descuidar das questões ambientais [...]” (BIANCHI, 2007, p. 91).

Há de se destacar, por fim, que “a sociedade hodierna brasileira é pautada pelo pragmatismo da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uma série de direitos ao cidadão, que devem ser implementados ou viabilizados pelo poder público, por intermédio de seus agentes” (VEIGA JUNIOR, 2017, p. 175).

Em primeiro plano, premente rememorar que o Direito se compõe como um conjunto

---

<sup>2</sup> Direitos fundamentais aqui se compreendem como os direitos humanos positivados no ordenamento constitucional vigente.

normativo voltado à regulação das atividades jurídicas, tanto em seu aspecto teórico quanto prático, pautado na legalidade, como expõe Jiménez Serrano (2014 *apud* VEIGA JUNIOR, 2017). Tal compreensão deriva do pensamento de Augusto Comte, tornando-se notável nos estudos de Hans Kelsen, como afirmam Fernandes e Bicalho (2011) citados por Veiga Junior (2017).

## 2.1 OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, PREVENÇÃO E INFORMAÇÃO NO ÂMBITO DA GESTÃO DE RISCOS

Inerente a esse conjunto normativo, constituem-se os princípios, que vem para reger o ordenamento jurídico, no caso deste trabalho com foco aos aspectos ambientais. São os princípios os responsáveis por atribuir, aos dispositivos legais, a sua carga valorativa.

Diferente do que costumeiramente se apregoa, no âmbito do positivismo jurídico não se tem a separação entre Direito e Moral, como elucidou Veiga Junior (2017), sendo que, para este citando Almeida (2012), houve a positivação de valores morais pelas Constituições contemporâneas.

Veiga Junior (2017) destaca ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, é um documento político-democrático, erigido sob a égide da soberania popular, o que remonta ao surgimento dos Estados modernos, onde a lei é a expressão máxima daquela soberania.

No âmago do Estado de Direito Ambiental, essencial à ordem constitucional vigente, alguns princípios ganham notoriedade, quando postos à luz da *Sociedade de Risco*, mostrando-se, no entender de Trennephol (2006), como ferramentas de grande importância na busca pela minimização de danos ao meio ambiente.

O *princípio da precaução* foi previsto inicialmente na Declaração do Rio de 1992<sup>3</sup>, a partir do qual se depreende que, a alegação de ausência de conhecimento ou certeza científica acerca das ameaças ou (ir)reversibilidade dos danos não constituiria óbice à adoção de medidas voltadas para a prevenção da degradação ambiental, almejando-se assim a concretização da segurança em face da probabilidade do perigo (BIANCHI, 2007).

O aludido princípio, contudo, tem sua origem na legislação ambiental alemã. Como relata Dimitrov (2010, p. 29), o princípio da precaução estaria inserido na lei sobre poluição

---

3 “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. 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.” (ONU, 1992).

do ar da República Federal da Alemanha de 1976, sendo o primeiro instrumento político a incorporá-lo.

Segundo Bianchi (2007), o princípio da precaução, por constar de declaração internacional, incluir-se-ia sob a perspectiva do *soft law* do Direito Internacional, ou seja, não possuiria caráter obrigatório de cumprimento pelos Estados signatários.

Contudo, em que pese autores (TARREGA, ARAÚJO, NAVES JÚNIOR, 2008; BIANCHI, 2007; TRENNEPHOL, 2006) referenciem a incorporação do princípio da precaução ao ordenamento jurídico interno a partir da Lei nº 11.105/2005 (Lei de Biossegurança), aparenta ter sido de fato introduzido no ordenamento quando da publicação do Decreto-Legislativo nº 1/1994, que aprovou o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (BRASIL, 1994).

A precaução se baseia na concepção do perigo abstrato, ou seja, quando não se possui certeza – e aqui a certeza exigida é a científica – suficiente acerca de seus efeitos, de tal forma que sua incidência se dá em fase anterior à ocorrência do perigo, como bem elencaram Lima (2001), Trennephol (2006) e Bianchi (2007). Para Dimitrov (2010), porém, o princípio da precaução não é empregado de modo amplo na política ambiental internacional.

Como disserta Charbonneau (2002), a visão do princípio da precaução se volta à gestão dos riscos, faltando-lhe “uma dimensão essencial da problemática ambiental: a questão da aceitabilidade sociopolítica dos riscos coletivos maiores, que infelizmente ainda não encontrou nenhuma conceituação jurídica, que parece estar, atualmente, em condições de despontar.” (CHARBONNEAU, 2002, p. 113).

Mas, segundo Dupuy (2002), o princípio da precaução é distinto da prevenção, baseando sua explanação no Relatório Kourilsky-Viney<sup>4</sup>:

[...] tudo se fundamenta na distinção entre um evento de que se conhece a distribuição das probabilidades (risco comprovado ao qual corresponde a prevenção) e um evento de que não se conhece a distribuição das probabilidades, mas para o qual, admitamos isso à maneira de Savage e de suas probabilidades subjetivas, é possível atribuir uma distribuição de probabilidades a esta de probabilidades desconhecidas (risco potencial ao qual corresponde a precaução). (DUPUY, 2002, p. 122-123).

Charbonneau (2002) ratifica tal distinção, baseando em Sadeleer (1999) e Rouyère (2000) sua assertiva: “Se no procedimento preventivo clássico a decisão é supostamente tomada com o respaldo de pareceres fundados sobre certezas científicas, na precaução

---

4 Trata-se de um relatório redigido por Philippe Kourilsky e Geneviève Viney, em dez. 1999, submetido à apreciação do Primeiro Ministro da França, onde abordaram questões como o conteúdo conceitual do princípio da precaução, tratando do sentido de palavras como risco, perigo, dentre outros aspectos de interesse à temática. (KOURILSKY; VINEY, 1999).



ocorreria o contrário.” (CHARBONNEAU, 2002, p. 114). No contexto brasileiro, a doutrina também não diverge de tal diferenciação entre ambos os princípios (MACHADO, 2017; FIORILLO, 2017).

Charbonneau (2002) finaliza, contudo, explicitando que – muitas vezes – o bom emprego do princípio da prevenção se dá por meio da aplicação da precaução. Estudos de impacto, por exemplo, são instrumentos preventivos que, em se considerando inconclusivos, ensejarão a aplicação do princípio da precaução.

Também se apresenta, na questão dos riscos ambientais, o *princípio da prevenção*, que “estabelece a prioridade da adoção de medidas preventivo-antecipatórias em detrimento de medidas repressivo-mediadoras, estimulando, ainda, a necessidade de controle dos fatores desencadeadores de desastres” (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 40).

Citando Antunes (2005), Carvalho e Damacena (2013) explicam que o princípio da prevenção é aplicado aos impactos ambientais já conhecidos, a partir dos quais se pode estabelecer nexos de causalidade com impactos futuros. Segundo autores (CARVALHO; DAMACENA, 2013; TRENNEPHOL, 2006), liga-se diretamente ao perigo concreto, quando já se sabe que a atividade futura é conhecidamente perigosa, sendo presente a consciência de possibilidade da ocorrência de danos, sendo passíveis de descrição científica.

Nas tratativas dos riscos ambientais, o *princípio da informação* assume uma relevância ímpar. É este princípio que apregoa a difusão de informações relacionadas aos riscos, perigos e danos ambientais envolvidos no contexto dos desastres, formando – em conjunto com os princípios da precaução e da prevenção, a tríade principiológica básica atrelada aos desastres, como exposto por Carvalho e Damacena (2013). É por meio do princípio da informação que haverá a democratização dos dados relativos aos desastres, ou seja, a distribuição da informação técnica (gerada pelos órgãos de proteção e defesa civil) e científica (gerada pela Academia) à população. A educação ligada aos desastres e riscos ambientais, encontra seu lugar neste princípio, para Carvalho e Damacena (2013).

Os princípios aqui elencados serão os elementos usados como base para o desenvolvimento da nova disciplina da ciência jurídica, o Direito dos Desastres, encampando teoria e prática da redução dos riscos de desastres ambientais.

### 3 DIREITO DOS DESASTRES

É no contexto de mudanças climáticas, aumento do impacto de eventos adversos vivenciados pelas comunidades, globalização dos riscos, que irrompe um novo ramo do Direito: o Direito dos Desastres, a quem cabe a tarefa de regulamentar ações de proteção e defesa civil, bem como questões inerentes aos riscos ambientais.

Para Freitas (2014), este novo ramo vem a se constituir como campo específico de estudo, mas de caráter interdisciplinar, guardando relacionamento em especial com o Direito Ambiental e o Direito Internacional.

Essa compreensão é reforçada por Farber (2011) e Carvalho (2015), que complementa:

[...] diversos ramos do direito são chamados para atuar, a fim de prevenir, minimizar, dar resposta, compensar ou reconstruir locais atingidos por danos catastróficos. Apesar da fragmentação das doutrinas e institutos jurídicos que recaem muitas vezes sobre a regulação dos desastres, este ramo apresenta evidente autonomia. (CARVALHO, 2015, p. 51).

Carvalho (2015) afirma ainda que o Direito dos Desastres desponta como uma área interessante à pesquisa, já que tem por finalística a investigação da capacidade e funções do Direito na orientação normativa das ações contidas em um ciclo de gestão<sup>5</sup>, possuindo relação com outras áreas de estudo, tais como Sociologia, Geografia, Economia, dentre outras, como também asseveram Ludwig e Mattedi (2016).

Deste modo, visando-se dar elementos ao estudo do Direito dos Desastres, mister é a abordagem de conceitos por ele utilizados.

#### 3.1 UMA ABORDAGEM CONCEITUAL DE DESASTRES

Antes de se avançar aos aspectos estruturantes do Direito dos Desastres, necessária se faz uma abordagem conceitual, respondendo a questionamentos que perpassam desde o conceito dos desastres, se existem palavras sinônimas que são aplicáveis a "desastre" e o objeto de estudo do Direito dos Desastres, bem como discorrer sobre outras terminologias importantes e específicas desta novo ramo de estudos.

Etimologicamente, o termo “desastre” teria origem nos estudos gregos relativos à astrologia, correspondendo à destruição de um astro (*dis* + *aster*), segundo Saban (2014). Carvalho e Damacena (2013) explanam que os desastres tinham sua concepção inicial

<sup>5</sup> Neste trabalho, as expressões “ciclo de gestão de desastres”, “ciclo de gestão de defesa civil” ou “ciclo de gestão em proteção e defesa civil” são usadas como sinônimos.

atrelada ao *destino*, derivadas de razões divinas. Em segundo momento, a semântica do termo atrelou-se ao progresso, permitindo, em terceiro momento sua *antecipação racional*, segundo Carvalho e Damacena (2013).

Para Gilbert (1995; 1998 *apud* MARCHEZINI, 2009), são três os principais paradigmas em torno do conceito de desastres: aquela em que são imputados a um agente externo; outra onde representam as vulnerabilidades sociais; e, por fim, a tendência em considerá-los como crises.

Marchezini (2009) explana que o primeiro deriva do modelo belicista incutido no período da Guerra Fria, compreendidos como agentes externos às comunidades, que tendem a repelir a “agressão” ocasionada pelo desastre.

Tal paradigma ainda é presente no cotidiano brasileiro, sendo regularmente retratado ou confirmado principalmente nas matérias jornalísticas em casos adversos, quando se atribui às chuvas, aos deslizamentos, aos terremotos, dentre outros, mortes e outros prejuízos: “[...] os desastres da natureza que causam danos: 'são as chuvas que destroem casas', 'são as chuvas que matam, que deixam desabrigados’” (MARCHEZINI, 2009, p. 49). Acreditava-se em uma condição de normalidade, em que a sociedade permanecia até a iminência do evento adverso ou agente externo (MARANDOLA JUNIOR; HOGAN, 2006).

Já o segundo paradigma, que considera o desastre como uma expressão da vulnerabilidade social, advém da década de 1970, incutido por pesquisadores europeus em ciências sociais. Para Gilbert (1995, p. 234, tradução nossa), “a nova abordagem aos desastres não apenas reverte a velha hierarquia de fatores, como também se livra da noção do desastre como um agente irresistível”<sup>6</sup>.

Gilbert (1995) apresenta ainda que, tomando-se por base a análise do desastre ligado a uma vulnerabilidade social, deve-se – a partir de elementos estruturais e contextuais – explicar as causas dos desastres. Com isso, é possível compreender o desastre não apenas como uma reação, mas sim uma ação, uma consequência social. Para o mesmo autor: “Essa nova abordagem dá a base para a mudança do desastre como efeito para o desastre como resultado de uma lógica comunitária subjacente”<sup>7</sup> (GILBERT, 1995, p. 235, tradução nossa).

Mas, a mudança paradigmática relatada encontra barreiras, descritas por Gilbert (1995) em seu próprio trabalho, destacando-se a consideração de que o desastre como agente externo à sociedade é confortável ao senso comum.

6 No original: “The new approach to disaster not only reverses the old hierarchy of factors, but gets rid of the overwhelming notion of 'agent'.” (GILBERT, 1995, p. 234).

7 No original: “The new approach provides the basis for moving from disaster as an effect, to disaster as a result of the underlying logic of the community.” (GILBERT, 1995, p. 235).

A responsabilidade pelo evento, pelo sinistro, é atribuída ou justificada por algo maior, facilitando assim o trabalho de instituições e atores envolvidos nas suas prestações de contas à sociedade (GILBERT, 1995). Nesse contexto, segundo Gilbert (1995), dificultoso seria para implementar essa mudança no senso comum, especialmente por ocasionar uma ruptura onde atores e agências institucionais não compartilham da nova perspectiva ou abordagem sobre a temática dos desastres.

No âmbito da *Sociedade de Risco* de Beck (2011), marcada pelo acidente nuclear de Chernobyl (CARVALHO; DAMACENA, 2013), segundo Marchezini (2009), transmutou-se da ideia de ocasionalidade ou excepcionalidade do risco para algo intrínseco à própria estrutura social, estando estritamente ligados à intervenção humana no meio.

Por último, Marchezini (2009) explana, referenciando em Gilbert (1998) que o terceiro paradigma seria considerado um estado de incertezas:

De acordo com o autor, a incerteza poderia ser compreendida como produzida pelas sociedades complexas, a partir de disfunções resultantes das frágeis articulações entre as especialidades científicas, criando vácuos de representações e práticas capazes de reduzir os riscos, o que ocorreria tanto em regimes democráticos quanto autoritários. A incerteza não seria meramente produzida em razão da ausência de comunicação ou informação, mas também pela profusão anárquica de informações que acaba interferindo nos sistemas de pensamento e nos modos de organização das esferas administrativas, políticas e científicas. Alguns cientistas sociais criticam esse paradigma por pensarem que ele desconsidera as dimensões interpretativas de outros sujeitos sociais. (MARCHEZINI, 2009, p. 50-51).

Dividem-se, os desastres, em duas grandes categorias: naturais e antropogênicos, sendo os primeiros associados a fenômenos externos ao sistema social, com vínculo geológico e meteorológico, especialmente, mas não restritos a eles; os segundos, relacionados ao uso de tecnologias (nuclear, biológica, etc.) e a questões sociopolíticas (greves, deslocados ambientais, deslocados de guerra, etc.), segundo Carvalho e Damacena (2013)<sup>8</sup>. Mas, apontam os autores que, em grande parte, os desastres assumem caráter misto (CARVALHO; DAMACENA, 2013).

Segundo Carvalho (2015, p. 40), o conceito de desastre congrega “uma dimensão mais ampla do que aqueles decorrentes de eventos climáticos extremos, compreendendo também eventos tais como vazamentos de óleo, explosões em instalações industriais, acidentes nucleares, contaminações por resíduos tóxicos, entre outros possíveis exemplos [...]”.

8 Freitas (2014) desconsidera do campo de estudo do Direito dos Desastres, visão compartilhada pelo autor, acidentes aéreos e navais, acidentes de trânsito, justificando que tais eventos não representam uma ameaça a toda uma sociedade. Complementa-se que tais eventos podem ser classificados como emergências ou incidentes de grande magnitude, face ao impacto emocional que atinge uma comunidade, a depender do número de afetados, dos recursos mobilizados pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil, tal como ocorreu em Santa Maria (RS) por ocasião do incêndio na Boate Kiss, em janeiro de 2013, ou no acidente aéreo com o time da Associação Chapecoense de Futebol, em novembro de 2016, em Medellín (Colômbia).

Contudo, todos eles, independente de sua origem, virão a ocasionar reflexos – seja direta ou indiretamente, em maior ou menor grau – ao meio ambiente.

Neste trabalho, ressalva-se, que a discussão será limitada aos desastres ambientais, ou seja, aqueles que, independente de terem origem na natureza ou na ação ou omissão humana, vieram a causar danos ao meio ambiente.

Segundo UNISDR (2009, p. 9, tradução nossa), os desastres se constituem como “uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade, envolvendo perdas e impactos de natureza humana, material, econômica e ambiental, que excedem a capacidade de resposta por parte da comunidade ou sociedade afetadas”<sup>9</sup>. Tal definição encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do art. 2º, II, do Decreto nº 7.257 (BRASIL, 2010a).

Segundo Freitas (2014), dentre diversas definições constantes na literatura estrangeira, o termo “desastre” encampa três elementos comuns: (i) decorrem de eventos naturais ou provocados pelo homem, excluindo-se os conflitos armados; (ii) tem como consequência os danos significativos ou generalizados; (iii) há a incapacidade dos afetados em lidar com a situação utilizando-se exclusivamente de seus recursos, fazendo-se preciso o auxílio externo.

Para Carvalho e Damacena (2013), os desastres vem a retratar as vulnerabilidades, aplicando ao seu entendimento, portanto, o segundo paradigma exposto por Gilbert (1995). Tal compreensão já era difundida por Castro (1998), que afirmava serem os desastres os resultados dos eventos adversos em interação com um sistema vulnerável: “Apesar de flexível e da existência de ampla variação na descrição conceitual de desastres, estes dizem respeito a eventos que atingem comunidades, não dizendo respeito a uma possível dimensão individual destes fenômeno, mas sim social (*societal disaster*).” (CARVALHO, 2013, p. 403, grifos no original).

Para Ludwig e Mattedi (2016), os desastres guardam relação direta com o desenvolvimento: para os autores, quanto menor o grau de desenvolvimento, maior a vulnerabilidade; um maior grau de desenvolvimento, portanto, reduz a vulnerabilidade; conquanto a maior vulnerabilidade retarda o desenvolvimento, possibilitando ainda uma maior transformação no padrão de desenvolvimento de uma comunidade.

Cumprir destacar ainda o que são eventos e, conseqüentemente, o que os caracterizam como eventos adversos: “eventos são fenômenos da natureza ou causados pela ação antrópica que ocorrem sem causar danos ou prejuízos significativos [...]. Os eventos adversos, por outro

---

9 No original: “A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.” (UNISDR, 2009, p. 9).

lado, tratam da ocorrência desfavorável, prejudicial, imprópria de eventos. Eles trazem danos e prejuízos à população ou ao ambiente.” (UFRGS, 2016, p. 24).

Ou seja, uma tormenta ocorrida em alto mar onde não haja presença humana, nada mais é do que um evento; ao passo que, se a mesma tormenta ocorrer em uma vila, ocasionando destelhamentos, inundação, dentre outras situações que venham a ocasionar danos (sejam eles humanos, materiais ou ambientais) ou prejuízos (econômicos ou sociais), configurar-se-á como um evento adverso.

Portanto, não necessariamente todo evento adverso corresponderá a um desastre; conquanto todo desastre será precedido de um evento adverso, o que se corrobora com a explanação de Pinheiro (2015, p. 50):

Existe a visão equivocada de que desastres são os eventos adversos em si. Não raramente as chuvas, o granizo, os ventos fortes são considerados como se desastres o fossem, mas não o são. Esses eventos se caracterizam como naturais e ocorreriam sem deixar saldo de destruição, caso o ser humano não agisse à mercê das suas conhecidas características, ignorando alguns limites e o legado de conhecimento herdado, fazendo criar, no sistema receptor desses eventos, as vulnerabilidades.

Ademais, no cotidiano popular e jornalístico, é comum o uso de expressões como catástrofe, cataclismo, calamidade, dentre outras, para designar desastres. A própria Constituição Brasileira de 1988 se utiliza da expressão “desastre” apenas uma vez (art. 5º, XI<sup>10</sup>), “catástrofe” aparece também uma vez (art. 231, §5º<sup>11</sup>), enquanto o termo “calamidade” é usado por cinco vezes (art. 21, XVIII<sup>12</sup>; art. 136, *caput* e §1º, II<sup>13</sup>; art. 148, I<sup>14</sup>; e, art. 167, §3º<sup>15</sup>).

Mas, no contexto do Direito dos Desastres, em sendo uma área técnica das ciências sociais aplicadas, deve-se prezar pelo que é consagrado, não apenas na legislação, mas também na doutrina. Deste modo, o uso mais correto da expressão que envolva turbação

10 *In verbis*: “Art. 5º [...] XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro [...]” (BRASIL, 1988a).

11 *In verbis*: “Art. 231 [...] §5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ‘ad referendum’ do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população [...] garantindo, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.” (BRASIL, 1988a).

12 *In verbis*: “Art. 21. Compete à União: [...] XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações [...]” (BRASIL, 1988a).

13 *In verbis*: “Art. 136. O Presidente da República pode [...] decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. §1º O decreto que instituir o estado de defesa [...] indicará [...] II – ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública [...]” (BRASIL, 1988a).

14 *In verbis*: “Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública [...]” (BRASIL, 1988a).

15 *In verbis*: “Art. 167. [...] §3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública [...]” (BRASIL, 1988a).

grave da normalidade de determinada sociedade deve ser “desastre”, já consagrada no ordenamento jurídico interno, tal qual na doutrina internacional da proteção e defesa civil estabelecida pelo UNISDR.

Também é corriqueiro o uso das expressões calamidade e estado de emergência, o que demonstra equívoco em seus empregos. Os desastres se dividem em duas situações de anormalidade, segundo a legislação federal: a *situação de emergência* e o *estado de calamidade pública*, sucintamente se diferenciando entre elas pelo comprometimento da resposta por parte do ente federado. A primeira, trata-se de um comprometimento parcial; na segunda, o comprometimento é substancial<sup>16</sup> (BRASIL, 2010b).

Entre agosto de 2012 e dezembro de 2016, vigorou a Instrução Normativa nº 1, do Ministério da Integração Nacional. Tal instrumento estabelecia procedimentos e critérios para decretação das situações de anormalidade, dividindo os desastres em apenas dois níveis, sempre configurados pela existência de pelo menos dois tipos de danos (humanos, ambientais e materiais), caracterizando-se inclusive por prejuízo econômico baseado na Receita Corrente Líquida do ente afetado (BRASIL, 2012c).

A IN 01/2012, na realidade, era utilizada (mascaradamente) para restringir o acesso a recursos federais de resposta e reconstrução a cenários afetados por desastres. Não bastasse, também servia para impedir ou dificultar a decretação de situação de anormalidade pelos entes federados, ainda que não quisessem pleitear benefícios junto ao Poder Executivo Federal. Tal afirmação se demonstra a partir de excerto extraído de Pinheiro (2015):

Com o advento da Instrução Normativa nº 001/12, do Ministério da Integração Nacional, houve significativa alteração no que se refere ao atingimento de níveis preestabelecidos para um evento ser considerado desastre [...]. Espera-se que, ao contrário dessa modificação testemunhada, outras ocorrerão por motivos técnicos, cientificamente fundamentados e de forma contributiva ao crescimento e fortalecimento do Sistema [...]. (PINHEIRO, 2015, p. 46-47).

Assim, a contar de 20 de dezembro de 2016, a IN 01/2012 foi revogada com a publicação da Instrução Normativa nº 2, do Ministério da Integração Nacional, em que se

---

16 Não bastasse, também servia para impedir ou dificultar a decretação de situação de anormalidade pelos entes federados, ainda que não quisessem pleitear benefícios junto ao Poder Executivo Federal. Assim, a contar de 20 de dezembro de 2016, com a publicação da Instrução Normativa nº 2, do Ministério da Integração Nacional, atualizaram-se as regras para decretação das situações excepcionais, passando a agregar três níveis de desastres: “I - aqueles em que há somente danos humanos consideráveis e que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais; II - aqueles em que os danos e prejuízos são suportáveis e superáveis pelos governos locais e a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais; e, III - aqueles em que os danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e, em alguns casos, de ajuda internacional.” (BRASIL, 2016a).

atualizaram as regras para decretação das situações excepcionais, passando a agregar três níveis de desastres:

I - aqueles em que há somente danos humanos consideráveis e que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais; II - aqueles em que os danos e prejuízos são suportáveis e superáveis pelos governos locais e a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais; e, III - aqueles em que os danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e, em alguns casos, de ajuda internacional. (BRASIL, 2016a).

Misturar os termos, então, é algo a ser evitado e corrigido pelos profissionais técnicos em proteção e defesa civil, especialmente por aqueles da área do Direito.

Tem-se ainda que as ações envolvendo os desastres não se restringem apenas à resposta, configurando-se em um ciclo que engloba atos preventivos ou mitigadores e preparatórios, no que se denomina fase de *gestão de riscos*, e atos responsivos e de reconstrução, no que se denomina fase de *gerenciamento de desastres*.

No campo da *gestão de riscos*, os atos preventivos correspondem ao conjunto de ações destinadas a evitar o acontecimento de um desastre, enquanto os atos mitigadores objetivam reduzir o impacto dos eventos adversos (BRASIL, 2010a).

Já as medidas preparatórias tem por propósito melhorar a capacidade de atuação de uma comunidade (seja de modo individual, seja coletivo – por meio das organizações governamentais ou não-governamentais) frente aos desastres (BRASIL, 2010a): nesse sentido os instrumentos de alertas (sirenes, mensagens de texto por telefonia móvel, etc.), os treinamentos simulados em ambientes escolares e empresariais, dentre outros.

Já na esfera de *gerenciamento de desastres*, segundo Brasil (2010a) as ações de resposta tem por escopo o socorro às vítimas, bem como o auxílio às pessoas afetadas, correspondendo a ações de assistência humanitária (distribuição de mantimentos, roupas, dentre outros itens), além de visar a redução de danos e prejuízos, inclusive por meio da garantia de funcionamento de sistemas essenciais à comunidade, como abastecimento de água e energia, telecomunicações e transportes, por exemplo.

Por fim, a fase de reconstrução, que enseja ações voltadas à recuperação da normalidade social na comunidade impactada (BRASIL, 2010a), o que se dá por meio da reconstrução de infraestruturas públicas e privadas, como obras de arte (pontes, estradas, etc.) e edificações de um modo geral danificadas ou destruídas pelo desastre, sempre optando pela “melhor reconstrução”, ou seja, uma ponte anteriormente construída em baixa altura, próxima



do leito do rio, carregada durante enxurrada, deve ser reconstruída em altura maior, com estrutura diversa da original.

Com a publicação da Lei nº 12.608, em 2012, deixou-se de tratar a atuação em desastres no Brasil por “defesa civil” apenas. Agregou-se a expressão “proteção” ao ordenamento, dessarte, trazendo reflexos às ações em campo.

O “Manual Básico: elementos fundamentais” (ESG, 2014) traz a distinção entre as expressões *segurança* e *defesa*, sendo que, para Ferreira (2012, p. 18), “o vocábulo proteção está vinculado ao conceito de segurança, o que o faz diferir da palavra defesa”.

Assim, tem-se que “segurança é uma necessidade, uma aspiração e um direito inalienável do ser humano” (ESG, 2014, p. 74), correspondendo – em sentido lato – a uma garantia face a qualquer tipo de ameaça, seja contraposto a um único indivíduo, seja desfavoravelmente a uma comunidade; não podendo desta forma, em sendo uma sensação, ser mensurável (ESG, 2014).

A sensação de segurança, ou de proteção, portanto, se alia à ausência de fatores que permitam turbar o indivíduo ou sua comunidade. Por exemplo, a sensação de segurança do brasileiro, de modo geral, envolvendo questões sismológicas sempre foi grande: “no Brasil não há terremotos”. Pensamento comum que se estende, muitas das vezes a outros tipos de eventos adversos.

Em contraturno, os fatores anteriormente citados, perturbadores da normalidade social, correspondem a ameaças<sup>17</sup>, que, no contexto da proteção e defesa civil são um “fenômeno, substância, atividade humana ou condição que pode causar mortes, ferimentos ou outros impactos à saúde, danos à propriedade, perda de itens básicos à vida [comida, água, abrigo e vestimentas] e serviços, provocar interrupção das atividades social e econômica, ou danos ambientais”<sup>18</sup> (UNISDR, 2009, p. 17).

Para a ESG (2014, p. 76), as ameaças “sim têm que ser, além de conhecidas, também avaliadas para que, devidamente tratadas, tenham sua influência reduzida para que se possa manter o estado de segurança adequado”.

Para Ferreira (2012, p. 19), defesa “[...] faz contraponto com segurança e, portanto, com proteção, é ação, dinamismo, estrutura, organização: defesa é um ato ou conjunto de atos

---

17 Na literatura internacional, as ameaças são grafadas como *hazards*. (UNISDR, 2009). Bianchi expõe que, no contexto da *sociedade de risco*, “os *perigos* representam as circunstâncias fáticas que sempre ameaçaram a sociedade; enquanto que os *riscos* são considerados aqueles criados artificialmente pelo homem” (2007, p. 13, grifos no original).

18 No original: “A dangerous phenomenon, substance, human activity or condition that may cause loss of life, injury or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.” (UNISDR, 2009, p. 17)

realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de segurança”.

Assim, a partir da exposição de Ferreira (2012), aduz-se que a defesa vem para elidir as ameaças; enquanto que a proteção, ou segurança, se perfaz como um sentimento. Diz-se elidir no sentido militar da palavra quando aplicado à defesa nacional; aplicando-se à temática da defesa civil e dos desastres, compreende-se no sentido de reduzir ou mitigar, já que suprimir por completo os desastres, independente de suas origens, é meta inalcançável, entendimento este reforçado por Séguin (2012).

Na definição legal, tem-se que defesa civil é o “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” (BRASIL, 2010b).

Segundo Castro (2007), garantir a segurança global da população é a motivação da proteção e defesa civil, seja em caso de desastres naturais, tecnoantropológicos ou mistos, por meio do ciclo de gestão, que engloba não mais apenas as 4 (quatro) fases originárias, mas sim 5 (cinco), sendo elas: prevenção, preparação, mitigação<sup>19</sup>, resposta e reconstrução (BRASIL, 2012a).

Tem-se, portanto, que as ações de proteção e defesa civil visam resguardar primordialmente as pessoas, em seus aspectos físico e psicológico. Ambos podem ser afetados, além das perdas humanas, por danos materiais e ambientais.

Isto posto, incorporar – ainda que na teoria – duas expressões aparentemente similares em vista comum, mas distintas em seu cerne, permite a difusão de ações voltadas à manutenção ou preservação da dignidade da pessoa humana.

Partindo dos conceitos formulados, neste trabalho será considerado *desastre* todo evento adverso, de origem natural, que impacte na normalidade de determinada comunidade, ocasionando-lhe danos humanos, materiais e ambientais, além de prejuízos econômicos e sociais.

Como se verá na sequência, na Pré-História o homem convivia com o risco em seu caráter mais simplório, atrelado exclusivamente ao ambiente. Com o desenvolvimento da sociedade, a percepção do que se tem como desastres evoluiu, passando a abarcar também fatores humanos, como as guerras e questões sanitárias. Na atualidade, os riscos assumiram relação com o meio ambiente, que tem como paradigma crucial as mudanças climáticas, que são responsabilizadas pelo aumento do número de ocorrências e dos impactos dos desastres.

Essa compreensão histórica, em que pese se dissociar aparentemente da temática dos

---

<sup>19</sup> Único conceito não abordado anteriormente quando da menção ao Ciclo de Gestão em Proteção e Defesa Civil. Segundo UNISDR (2009), trata-se da adoção de ações que visem limitar o impacto de eventos adversos, já que nem sempre é possível, segundo UFSC (2014), prevenir todos os impactos deles.

desastres ambientais, mantém relação direta com a estruturação dos órgãos e sistemas de proteção e defesa civil mundo a fora, inicialmente criados com o objetivo de atender às demandas de guerra, evoluindo às questões atinentes aos desastres ambientais, como se demonstrará.

### 3.2 ESCORÇO HISTÓRICO

Como já abordado na seção introdutória, o homem vive, desde seus primórdios, sob constante risco. A história se faz repleta, conforme afirma Nunes (2016), de registros dos impactos dos eventos adversos, como inundações, atividades sísmicas e vulcânicas.

Para a doutrina da proteção e defesa civil, risco se representa pela relação entre probabilidades de determinado evento ocorrer e a vulnerabilidade do cenário onde se encontra cada agrupamento ou comunidade (CASTRO, 1998; UFSC, 2013, 2014).

A noção de necessidade de preservação ou proteção da vida humana, da propriedade, da família e do trabalho, por seu turno, já se encontrava fixada no antigo Código de Hamurabi, que regravava partes da Mesopotâmia em meados do século XVII a. C. (BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS, 2017), fato que se reprisou ao longo do desenvolvimento das sociedades antigas, como a romana e a grega, que priorizaram grandes obras públicas e alianças militares (COTRIM, 2005; VEIGA JUNIOR, 2015).

Nas Idades Média e Moderna, eram recorrentes os registros dos desastres de cunho sanitário, sendo corriqueiras também as guerras internas e externas, a exemplo da Guerra dos Cem Anos (1337-1453), da Guerra das Rosas (1453-1485) e da Revolução Puritana (1642-1660).

Com a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Industrial (1760-1840), observou-se um avanço científico à sociedade, mas ainda assim persistiam as guerras, como aquela relatada por Henry Dunant em sua obra *Un souvenir de Sólferino*. Em meio à situação calamitosa pela qual passava, Dunant não se limitou a registrar o conflito em terceira pessoa, assumindo papel na organização de um dos hospitais de campanha (DUNANT, 1986).

Em decorrência da experiência adquirida na Batalha de Solferino, Dunant expressa em sua obra a necessidade de se regulamentar, por meio de um princípio internacional, a proteção a sociedades destinadas à assistência aos feridos:

Em ocasiões extraordinárias, como aquelas que reunissem os príncipes da arte militar, de distintas nacionalidades, em Colônia ou em Châlons, por exemplo, não seria desejável que eles se aproveitassem deste congresso para formular qualquer

princípio internacional, convencional e sagrado, o qual, uma vez aderido e ratificado, servirá de base para as sociedades de socorro dos feridos nos diferentes países da Europa?<sup>20</sup> (DUNANT, 1986, p. 124, tradução nossa).

Dunant reforça sua sugestão, contextualizando-a ao período histórico desenvolvimentista:

Enfim, em uma época que se fala tanto de progresso e de civilização, e como infelizmente as guerras não podem ser sempre evitadas, não é urgente insistir que busquemos, em um espírito de humanidade e verdadeira civilização, evitar ou ao menos suavizar os seus horrores?<sup>21</sup> (DUNANT, 1986, p. 126, tradução nossa).

Em 1864, realizou-se uma conferência diplomática em Genebra que contou com a presença de plenipotenciários de dezesseis Estados, onde se elaborou uma convenção destinada à melhoria da condição dos militares feridos em campanha – adotando-se o princípio de atendimento indistinto aos soldados feridos ou doentes, independente de sua nacionalidade. Tal conferência serviu de base para a criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha<sup>22</sup> (HAUG, 2016).

Com a criação da Cruz Vermelha e a assinatura de tratados versando sobre o socorro a feridos em combate, tem-se o surgimento do Direito Internacional Humanitário, conforme explanam Brasil (2011a) e Paula (2009).

Mas, é importante frisar que – ainda que em seu princípio haja estrito caráter belicoso, é neste contexto que surge também a primeira concepção ligada aos desastres: **a resposta**, ao abarcar ações de socorro e assistência humanitária. Tal compreensão evoluirá com a própria estruturação e fortalecimento do Sistema das Nações Unidas, no pós-2ª Guerra.

Mas, foi durante a Primeira Grande Guerra, que se desenvolveu o embrião da Proteção e Defesa Civil, órgão ao qual incumbem na atualidade as funções de gestão de riscos e dos desastres no Brasil e no mundo:

Em guerras anteriores, os cidadãos britânicos se encontravam a muitas milhas da ação ofensiva da linha de frente, mas entre 1916 e 1918, os britânicos estiveram sujeitos a bombardeios aéreos em suas próprias casas, escolas e locais de trabalho. [...] No total, cerca de 1.403 civis foram mortos pelos ataques alemães durante a

20 No original: “Dans des occasions extraordinaires, comme celles qui réunissent, par exemple à Cologne ou à Châlons, des princes de l'art militaire, appartenant à des nationalités différentes, ne serait-il pas à souhaiter qu'ils profitent de cette espèce de congrès pour formuler quelque principe international, conventionnel et sacré, lequel, une fois agréé et ratifié, servirait de base à des Sociétés de secours pour les blésés dans les divers pays de l'Europe?” (DUNANT, 1986, p. 124, grifos no original).

21 No original: “Enfin, à une époque où l'on parle tant de progrès et de civilisation, et puisque malheureusement les guerres ne peuvent être toujours évitées, n'est-il pas urgent d'insister pour que l'on cherche, dans une esprit d'humanité et de vraie civilisation, à en prévenir, ou a tout au moins à en adoucir les horreurs?” (DUNANT, 1986, p. 124, grifos no original).

22 O Comitê Internacional da Cruz Vermelha é composto exclusivamente por cidadãos suíços, garantindo-lhe sua neutralidade. As demais sociedades nacionais do mesmo escopo se reúnem sob os auspícios da Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Primeira Guerra e outros 3.407 foram feridos. [...] Então, com estas novas armas sendo usadas, os governos perceberam que teriam que proteger seus civis contra tais ataques em guerras futuras.<sup>23</sup> (WOOLVEN, 2005a, p. 7, tradução nossa).

O governo britânico divulgava orientações de como a população poderia se proteger em caso de um raide<sup>24</sup>, as *Air Raid Precautions (ARP)*. Todavia, passada a guerra, “os cidadãos preferiam não pensar em se preparar para outra guerra”<sup>25</sup> (WOOLVEN, 2005a, p. 7, tradução nossa).

O período entre as duas Grandes Guerras, de 1918 a 1939, no entender de Bittar Filho (1992) foi conturbado em virtude de inúmeros aspectos sociais, políticos e econômicos. O início da 2ª Guerra foi marcado pela invasão germânica à Polônia, em 1º de setembro de 1939, um dos conflitos mais horrendos da história recente, segundo Bittar Filho (1992).

Em 1940, é que foram inseridos ataques aéreos no contexto da Segunda Guerra, principalmente sobre a zona portuária de Londres, onde residiam milhares de pessoas, resultando na morte de centenas de civis e milhares de desabrigados, segundo Woolven (2005b).

Com o término da guerra em setembro de 1945, ficaram evidentes gastos da ordem de “1,5 trilhão de dólares; faleceram aproximadamente 50 milhões de pessoas; os países europeus e o Japão foram arrasados, despontando como superpotências os EUA e a URSS; foi a Alemanha partida em duas [...]” (BITTAR FILHO, 1992, p. 394).

O mundo e o homem, ainda segundo Bittar Filho (1992), tiveram seus desígnios alterados, passando o indivíduo a ser o foco, a unidade principal, no âmbito do Direito Internacional, sendo-lhe atribuída uma dignidade especial, segundo autores (TAIAR, 2009; MACHADO, 2006; PIOVESAN, 2003; TESÓN, 1998).

Duas grandes guerras em menos de 50 anos, com números alarmantes de mortos, feridos, e incomensuráveis prejuízos econômicos. Ante o fracasso da Sociedade das Nações<sup>26</sup>,

23 No original: “In earlier wars British civilians had been many miles from the offensive action of the front lines but, between 1916 and 1918, British civilians in their own homes, schools and workplaces were subject to aerial bombardment. German Zeppelin airships, and the Gotha bombers, carried out a total of 103 bombing raids on the United Kingdom. London, in particular, made an attractive target for the bombers who attacked by day and night. [...] In all, some 1,413 British civilians were killed by German bombing of this country during the First World War and another 3,407 were injured. During the first of two big daylight raids on London in June and July 1917, two teachers and 16 childrens were killed when their school in Poplar was bombed. So, with these new weapons being used to great effect, governments realised that they would have to protect their civilian populations against such attacks in any future war.” (WOOLVEN, 2005a, p. 7)

24 substantivo masculino. 1. mil. ataque de surpresa por grupo militar móvel (p. ex., comandos, blindados, submarinos etc.) em território inimigo, visando a danificá-lo ou destruí-lo, capturar prisioneiros etc. 2. aer. ataque aéreo em território inimigo, esp. aquele em que são lançadas bombas. (HOUAISS, 2017).

25 No original: “[...] people preferred not to think about having to prepare for another war”. (WOOLVEN, 2005a, p. 7).

26 “A Sociedade – ou Liga – das Nações foi instituída pelo Tratado de Versalhes, em 1919. Teve sede em Genebra [...]. A SDN ruiu, de fato, em setembro de 1939, quando teve início a segunda grande guerra. As providências relativas à sua extinção formal seriam tomadas algum tempo mais tarde (1946-1947).”

entre abril e junho de 1945, procedeu-se à discussão da carta constitutiva<sup>27</sup> da Organização das Nações Unidas. Ainda que não suficiente para cumprir com seu papel de manutenção da paz, certo é que a Sociedade das Nações serviu de base para a constituição da Organização das Nações Unidas, conforme assevera Machado (2006), ratificado por Rezek (2014).

A Organização das Nações Unidas se configura como uma organização internacional, de alcance universal e domínio político, primeiro por ter vocação a acolher – sem qualquer restrição – o maior número de Estados possível, segundo por objetivar a preservação da paz e da segurança mundiais, segundo Rezek (2014).

A Carta das Nações Unidas foi firmada primariamente por 51 Estados e atribui à Organização um vasto conjunto de competências, de caráter político complexo, como casos de paz ou guerra, mas também competências de caráter econômico, social, cultural, técnico e científico (REZEK, 2014; SARDENBERG, 2013; MACHADO, 2006), elencando-se, dentre seus objetivos, a cooperação internacional para a resolução de problemas de caráter humanitário (ONU, 1995) nos quais se incluem as ações relacionadas com a proteção e defesa civil.

Em 1965, durante a 20ª Sessão da Assembleia Geral, foi aprovada a Resolução nº 2.034. Ela derivou de uma solicitação formulada pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) endereçada ao Secretário-Geral da ONU para que se providenciasse:

[...] estudo de que tipos de assistência as Nações Unidas poderiam apropriadamente fornecer, a magnitude dos recursos que o Secretário-Geral poderia requerer com esse propósito e métodos alternativos para prover tais recursos, inclusive com a instituição de um fundo para assistência em caso de desastres naturais, financiado por meio de contribuição voluntárias [...]”<sup>28</sup> (ONU, 1965, p. 38, tradução nossa).

Segundo Senne (2017), porém, as ações assistenciais por parte da Organização das Nações Unidas tiveram início apenas na década seguinte, de 1970. Sob o pretexto da solidariedade internacional, “consciente de que a assistência prevista em caso de catástrofes naturais prevista na Resolução nº 2435 (XXIII) é inadequada para o alívio em calamidades de grande magnitude”<sup>29</sup> (ONU, 1970, p. 71), a Assembleia Geral aprovou a Resolução nº 2.643,

---

(REZEK, 2014, p. 316). Para Machado (2006), a não ratificação do Pacto da Sociedade das Nações pelos Estados Unidos, por exigências da imposição de cláusulas de reserva por uma significativa parte do Senado estadunidense, contribuiu para selar o destino da SDN.

27 Preliminarmente à Conferência de São Francisco, foram realizados encontros pelos países aliados em Washington (ago./out. 1944) e Yalta (fev. 1945). (REZEK, 2014).

28 No original: “[...] to make a study of the types of assistance the United Nations might appropriately provide, the order of magnitude of the resources the Secretary-General might require for the purpose and the alternative methods of providing such resources, including the establishment of a United Nations fund for assistance in case of natural disaster, financed through voluntary contributions [...]” (ONU, 1965, p. 38).

29 No original: “Aware also that the assistance envisaged in cases of natural disaster in resolution 2435 (XXIII) is inadequate for relief in calamities of major magnitudes [...]” (ONU, 1970, p. 71).

apelando aos governos dos Estados-membros da Organização, membros de agências especializadas e organizações não governamentais procederem a “generosas doações” em benefício do Paquistão, então atingido por um ciclone tropical (ONU, 1970) que deixou aproximadamente 300 mil mortos em novembro de 1970 (FRANK; HUSAIN, 1971, p. 438).

Em dezembro de 1971, com a aprovação da Resolução nº 2.816 pela Assembleia Geral, ficou o Secretário-Geral autorizado a indicar um coordenador para ações de assistência em desastres, a quem coube, dentre outras tarefas, “estabelecer e manter a mais estreita cooperação com todas as organizações interessadas e fazer com elas, antecipadamente, todos os arranjos possíveis com o propósito de garantir a mais efetiva assistência [em caso de desastres]”<sup>30</sup> (ONU, 1971, p. 86, tradução nossa). Para Senne (2017), a criação do Escritório das Nações Unidas para Assistência em Desastres (UNDRO) representou um marco.

Contemporânea a esses acontecimentos passa a ser a preocupação com o meio ambiente, quando, segundo Godard (2002 *apud* CHAVES; RODRIGUES, 2006), passou-se a tomar consciência acerca da necessidade de reflexão e ação por sobre o desenvolvimento tecno-econômico tido à época e ensejador dos problemas ambientais, sendo convocada uma Conferência relativa ao Ambiente Humano (UNCHE, da sigla em inglês), que passou a ser conhecida pelo local de sua realização como a Conferência de Estocolmo (MOURA, 2016), na qual se positivaram princípios e normas ambientais (MELO, 2015) e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (ONU, 1972). Com essas ações, entende Albuquerque (2006) que a Conferência de Estocolmo se constitui como um marco na inclusão do meio ambiente nas preocupações relativas ao desenvolvimento na agenda mundial.

Em 1974, a Assembleia Geral insta o fortalecimento do UNDRO pela Secretaria-Geral da Organização, requerendo à Secretaria-Geral inclusive a criação de um fundo a ser composto por doações voluntárias no primeiro ano, de modo imediato, com a aprovação da Resolução nº 3243, apresentando, dentre suas razões que “[a Assembleia está] convencida que a prevenção aos desastres e o planejamento prévio a eles deve tomar forma como parte integral das políticas de desenvolvimento internacional pelos governos e organizações internacionais”<sup>31</sup> (ONU, 1974, p. 46, tradução nossa).

Em 15 de abril de 1979, a região costeira de Montenegro, à época pertencente à

---

30 No original: “To establish and maintain the closest co-operation with all organizations concerned and to make all feasible advance arrangements with them for the purpose of ensuring the most effective assistance” (ONU, 1971, p. 86).

31 No original: “Convinced that disaster prevention and pre-disaster planning should form an integral part of the international development policy of Governments and of international organizations [...]” (ONU, 1974, p. 46).

República da Iugoslávia, fora atingida por um forte terremoto que causou danos ao longo de cem quilômetros da faixa litorânea e computaram saldo de 129 mortos, 1554 feridos e mais de 80 mil desabrigados (BENETATOS; KIRATZI, 2006), resultando no reconhecimento, pela Assembleia Geral, da atuação do UNDRO no evento desastroso (ONU, 1979c).

Em 1983, a Assembleia Geral reitera seu entendimento de que atividades preventivas e de preparação aos desastres são importantes, incitando o UNDRO, Governos e agências envolvidas a dedicarem maior atenção a elas. Até meados de 1985, foram aprovadas ao menos seis resoluções versando sobre desastres em diferentes regiões do globo: Honduras e Nicarágua, face a inundações (ONU, 1983a); Bolívia, Equador e Peru, em virtude de chuvas torrenciais (ONU, 1983b); países africanos em decorrência da seca e desertificação (ONU, 1984); México, resultado de terremotos (ONU, 1985a); atividades vulcânicas na Colômbia (ONU, 1985b); ciclone em Bangladesh (ONU, 1985c).

Assim, entende-se que a experiência advinda da assistência humanitária empregada pela ONU nos anos anteriores tenha vindo a colaborar para que, em 1987, fosse aprovada a Resolução nº 42/169, que decidiu designar a década de 1990 “como aquela em que a comunidade internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, fomentará a cooperação internacional no campo da redução dos desastres naturais”<sup>32</sup> (ONU, 1987, p. 129). A partir da publicação de tal instrumento, procedeu-se à composição de um grupo preparatório incumbido de desenvolver o “pano de fundo” à Década, cujo primeiro relatório foi apresentado à Assembleia Geral em sua reunião do ano de 1988 (ONU, 1988a; 1988b).

Salienta-se que, em 1988, foi criado o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, que tem por objetivo “não apenas compreender melhor as mudanças climáticas em sua completude, mas também avaliar os impactos do homem como causa não natural das mudanças no clima” (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 522ss), por iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM).

Efetivamente, em dezembro de 1989, foi proclamada a Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais, com início em 1º de janeiro de 1990, além de definir como Dia Internacional alusivo à temática a segunda quarta-feira dos meses de outubro e adotar o quadro de ação internacional para a Década, traçando-lhe objetivo e metas a serem alçados (ONU, 1989).

Não menos importante registrar a ocorrência, em 1992, da Conferência das Nações

---

<sup>32</sup> No original: “Decides to designate the 1990s as a decade in which the international community, under the auspices of the United Nations, will pay attention to fostering international co-operation in the field of natural disaster reduction.” (ONU, 1987, p. 129).



Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou popularmente conhecida como Eco-92), no Rio de Janeiro, onde se definiu a agenda para o desenvolvimento sustentável (Agenda 21)<sup>33</sup>. Naquele instrumento, especial enfoque deve ser atribuído ao disposto no capítulo 7, seção F, que reconhece a inter-relação entre a prevenção aos desastres e o desenvolvimento sustentável (ONU, 1992).

No decorrer do período 1990-1999, destaca-se a Conferência de Yokohama, ocorrida em 1994:

O grande feito da conferência foi a Estratégia de Yokohama e Plano de Ação para um Mundo mais Seguro (*Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*), que estabeleceu uma diretriz que abrange os temas de prevenção de desastres de origem natural, estado de preparação e mitigação. (BABEL JUNIOR; PARIZOTTO, 2016, p. 28).

Para Freitas, a Estratégia de Yokohama “[...] 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.” (2014, p. 127). A referida estratégia visou também promover o fortalecimento internacional, regional e sub-regional em atividades de cooperação objetivando reduzir desastres de qualquer ordem, por meio dos elementos anteriormente elencados (ONU, 1994).

Em 1999, realizou-se em Genebra, um fórum programático relativo à Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais (ONU, 1999). Resultou deste encontro o documento “Estratégia para um mundo seguro no século 21”, que expõe:

Enquanto os perigos são inevitáveis e a eliminação de todos os riscos é impossível, há várias medidas técnicas, práticas tradicionais e experiências públicas que podem reduzir a extensão ou severidade dos desastres. Perigos [...] fazem parte da convivência com a natureza, mas o comportamento humano pode ser mudado.<sup>34</sup> (ONU, 1999, p. 89, tradução nossa).

No documento foram dispostos quatro metas e doze objetivos visando a concretização da redução dos desastres naturais (ONU, 1999). Tanto a *Estratégia para um mundo seguro...* quanto a Estratégia de Yokohama deram base para a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (UNISDR, da sigla em inglês, ou EIRD) (VEIGA JUNIOR; BIANCHI, 2016a; ONU, 2000), resultando na alteração do paradigma na atuação em caso de desastres: passando

33 Em análise ocorrida 5 anos depois da CNUMAD, durante a Rio+5, houve o reconhecimento de pouca incorporação/efetivação dos resultados da CNUMAD nos países. (CARDOSO, 2002). A Agenda 21 foi lançada no Brasil decorridos dez anos da Conferência, “sendo obscurecida por novas prioridades, não cumprindo seu papel de direcionar a política ambiental brasileira e de orientar as políticas de desenvolvimento para o país” (MOURA, 2016, p. 20).

34 No original: “While hazards are inevitable, and the elimination of all risk is impossible, there are many technical measures, traditional practices, and public experiences that can reduce the extent or severity of economic and social disasters. Hazards [...] are a part of living with nature, but human behaviour can be changed.” (ONU, 1999, p. 89).

da ênfase à resposta, assistência humanitária e reconstrução para as medidas de prevenção e mitigação (VEIGA JUNIOR; BIANCHI, 2016a; VEIGA JUNIOR, 2015; CBMDF, 2010).

Em 2003, passados quase dez anos da Conferência de Yokohama, decidiu-se por realizar mais uma conferência com foco na redução dos desastres, com o escopo de concluir a revisão da Estratégia de Yokohama e compartilhar boas práticas, dentre outros (ONU, 2003), que devem resultar em “recomendações concretas para a redução de riscos e vulnerabilidades em todos os países, em particular países em desenvolvimento, em relação a desastres”<sup>35</sup> (ONU, 2004, p. 3, tradução nossa).

Tragicamente, no lapso entre a convocação e a efetiva realização da nova conferência versando sobre desastres, ocorreu o terremoto seguido de tsunami no Oceano Índico:

A elevação do fundo do mar criou um tsunami que afetou 19 países, causando mortes e destruição em 12 países, incluindo Indonésia, Sri Lanka, Índia, Tailândia, Somália, Maldivas, Malásia, Mianmar, Tanzânia, Seicheles, Bangladesh e Quênia. O impacto do terremoto e do tsunami foi catastrófico. Os danos causados pelo evento são surpreendentes, com a morte de mais de 300 mil e um estimado de 1,5 milhão de desabrigados.<sup>36</sup> (GHOBARAH; SAATCIOGLU; NISTOR, 2006, p. 312, tradução nossa).

Foi na esteira de tal desastre, que abalou a virada do ano 2004 para 2005, que teve sede em Kobe, Hyogo, no Japão, em janeiro de 2005, a Segunda Conferência Mundial para Redução dos Desastres. Nesta conferência, na qual o Brasil tomou parte, foi elaborada a Declaração de Hyogo, acompanhada de um Marco de Ação para um período de 10 anos, destinado a contribuir com a construção da resiliência<sup>37</sup> de comunidades e nações a desastres (ONU, 2005).

No âmbito de tal quadro de ação, foi instituída, no ano de 2010 – pelo Escritório das Nações Unidas para Redução de Desastres, o UNISDR – a campanha “Construindo Cidades Resilientes: minha cidade está se preparando”<sup>38</sup>, basicamente buscando ser um instrumento de operacionalização do Marco de Ação de Hyogo em nível local (UNISDR, 2015).

35 No original: “[...] [the World Conference on Disaster Reduction should, within its mandate as set out in General Assembly resolution 58/214 of 23 December 2003,] make concrete recommendations to reduce the risks and vulnerabilities of all countries, in particular developing countries, in relation to disasters [...]” (ONU, 2004, p. 3).

36 No original: “The uplift of the ocean floor created a tsunami that affected 19 countries, causing death and destruction in 12 countries including Indonesia, Sri Lanka, India, Thailand, Somalia, Maldives, Malaysia, Myanmar, Tanzania, Seychelles, Bangladesh, and Kenya. The impact of the earthquake and tsunami event was catastrophic. Damage from the event is staggering and loss of life exceeded 300,000 with an estimated 1.5 million made homeless.” (GHOBARAH; SAATCIOGLU; NISTOR, 2006, p. 312).

37 “Uma cidade resiliente é aquela que tem a capacidade de resistir, absorver e se recuperar de forma e ciente dos efeitos de um desastre e de maneira organizada prevenir que vidas e bens sejam perdidos.” (CEPED, 2016, p. 161). “Habilidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta a desastres a resistir, absorver, acomodar e se recuperar dos efeitos de um desastre, de modo rápido e eficiente, inclusive por meio da manutenção e recuperação de suas estruturas e funções básicas.” (UNISDR, 2015, p. 9, tradução nossa).

38 No original: “Making Cities Resilient: my city is getting ready”.

Já em 2012, ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, que ficou larga e popularmente citada como “Rio+20”<sup>39</sup>, que objetivou “a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes” (COMITÊ NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO RIO+20, 2011).

Por ocasião da Conferência Rio+20, foram estabelecidos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que, em um de seus tópicos, fixaram a busca por cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, em continuação aos Objetivos do Milênio propostos pela ONU (em fase de elaboração)<sup>40</sup>, sendo que, ao se definir a busca por cidades resilientes, é possível visualizar uma das dimensões atribuídas ao conceito de sustentabilidade: a sustentabilidade geográfica, posto que guardam relação à “distribuição espacial desequilibrada dos assentamentos humanos e das atividades econômicas” (SACHS, 2002 *apud* CHAVES; RODRIGUES, 2006, p. 105).

Por fim, mais recentemente, realizou-se, em Sendai, também no Japão, entre 14 e 18 de março de 2015, a Terceira Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres, instituída por ocasião da 67ª Sessão da Assembleia Geral (ONU, 2012). Em Sendai, adotou-se o instrumento sucessor ao Marco de Ação de Hyogo (ONU, 2015). Nas palavras de Wahlström (2015, p. 5): “o marco de Sendai foi construído em elementos que garantem a continuidade do trabalho feito por Estados e outros interessados, conforme o Marco de Hyogo, e introduz inúmeras inovações [...]”<sup>41</sup>.

No Marco de Sendai são trazidas quatro prioridades de ação: a) entender o risco de desastres; b) fortalecer a governança para gerenciamento dos riscos de desastres; c) investimentos para a resiliência na redução de riscos; e, d) reforçar a preparação para efetiva resposta e “Construir melhor” quando das fases de reabilitação e reconstrução de cenários afetados. Tais prioridades serão abordadas, em seus aspectos de aplicação em nível nacional e local, mais adiante neste trabalho, quando do tratamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

---

39 “Rio+20” em alusão aos 20 anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92.

40 “Construyendo Ciudades Resilientes: la efectivación de derechos humanos y la reducción del riesgo de desastres en la Región Metropolitana de Vale do Paraíba, São Paulo, Brasil”, de autoria de João Carlos Valentim Veiga Junior. Capítulo apresentado e aceito para publicação em obra final do II Congresso Internacional de Derechos Humanos, Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago, Chile, abr. 2017. (no prelo).

41 No original: “The Sendai Framework is built on elements which ensure continuity with the work done by States and other stakeholders under the HFA and introduces a number of innovations [...]” (WAHLSTRÖM, 2015, p. 5).

Analisando, englobadamente, o desenvolvimento da política de proteção e defesa civil, nomeadamente os desastres, observa-se que, com o passar dos anos, as Nações Unidas alteraram o paradigma de atuação dos Estados, da fase responsiva para a preventiva.

Porém:

A Assembleia Geral da ONU, a despeito da sua importância, não pode ser vista como um parlamento mundial, dotado de representatividade democrática e poder legislativo. As suas resoluções não são em princípio vinculativas, excepto para os órgãos da ONU. Para alguns, elas têm natureza de simples recomendações. (MACHADO, 2006, p. 23-24).

Assim, como é possível constatar em várias resoluções da própria Assembleia Geral (em que são reiteradas as expressões “reconhecendo”, “reafirmando”, “enfatizando”, etc.), não é difícil compreender as razões de descumprimento do que fora acordado em nível mundial pelos Estados. Para Machado (2006, p. 102), “[...] as convenções internacionais podem situar-se dentro de um espectro que vai desde o ‘hard law’ até ao ‘soft law’, variando sua força normativa de acordo com os mecanismos de monitorização e aplicação previstos”., argumentando ainda que:

A doutrina caracteriza a *soft law* acentuando a sua não vinculatividade, o seu carácter principal e a sua insusceptibilidade para decidir o desfecho de casos concretos diante de instâncias arbitrais ou judiciais. Por vezes o mesmo é utilizado para abranger actos internacionais de natureza jurídica duvidosa, como as Resoluções da AG da ONU, códigos de conduta, directrizes e recomendações de organizações internacionais. (2006, p. 131).

Assim, ainda que não tenham efeito vinculante, Machado (2006) pontua que documentos como as resoluções exaradas pela Assembleia Geral se constituem com base no princípio da boa-fé, cumulado ao cuidado na negociação, elaboração e redação do texto resolutivo, pretendendo-lhes garantir efeito normativo para orientar a conduta de Estados-membros e organizações internacionais, ainda que inexistente um “poder constituinte global”, ainda nas palavras de Machado (2006).

Historicamente, portanto, observa-se que o enfrentamento aos desastres era tido com uma visão responsiva, de socorro às vítimas e assistência humanitária aos flagelados, seguidos da reabilitação das comunidades impactadas (BRASIL, 2010a). Segundo Freitas (2014, p. 52), “o Direito dos Desastres é uma evolução do conceito de Direito Internacional de Resposta a Desastres”, ou *International Disaster Response Law*.

Na atualidade, é certa a função da proteção e defesa civil, em acordo com o que estabelecem as estratégias internacionais, no sentido de redução do risco de desastres, independente de sua origem ser natural, tecnoantropológica ou na conjugação de ambos

(PINHEIRO, 2015). Com isso, a maior carga de trabalho aos profissionais e técnicos que atuam no contexto da proteção e defesa civil se dá nos momentos pré-eventos.

Assim sendo, não seria mais adequada a titulação da matéria como Direito Internacional de Resposta a Desastres. Freitas (2014) propôs deste modo sua redenominação para Direito dos Desastres, ramo da Ciência do Direito que contempla todas as fases do ciclo de gestão, demonstrando-se adequada

[...] 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. (FREITAS, 2014, p. 53).

A nomenclatura ora adotada por Freitas (2014) é a mesma que adotada por Carvalho e Damacena (2013).

### 3.3 DIREITO DOS DESASTRES NO BRASIL

A convivência da população brasileira com os riscos e os desastres não é fato inédito, encontrando-se registros, por exemplo, de enchentes no Vale do Rio Itajaí (SC) e em Porto Alegre (RS) já em meados do século XIX, quando do início da colonização naquelas regiões, não destoando da questão da seca na região Nordeste do país.

A noção de socorro público à população por parte do Governo já está presente no ordenamento jurídico pátrio desde a Constituição Imperial de 1824 (BRASIL, 1824; UFSC, 2013). Para Veiga Junior e Bianchi (2016a), o entendimento do que seria tal socorro passou por aperfeiçoamento com o transcurso temporal, ampliando e compreendendo novas situações de modo análogo ao aperfeiçoamento pelo qual passou o entendimento mundial acerca da temática dos desastres.

Na Primeira Carta Republicana, expressava-se como uma permissividade limitada a assistência por parte da União a Estados que estivessem em situação de calamidade pública. Limitada pois se fazia premente o pedido de ajuda à União pela unidade federativa (BRASIL, 1891; VEIGA JUNIOR; BIANCHI, 2016a). O mesmo ocorreu, de maneira similar, na Constituição de 1934, no entender de Veiga Junior e Bianchi (2016a).

Em fevereiro de 1942, foram estabelecidos encargos relativos aos serviços de defesa passiva antiaérea, cujas peculiaridades e fiscalização eram cometidas ao então existente Ministério da Aeronáutica (BRASIL, 1942a). As atribuições muito se assemelham<sup>42</sup> àquelas

---

42 Era previsto, a todos os cidadãos, como obrigação: receber instrução sobre uso de máscaras de gás, apagar luzes, não realizar o acionamento ou uso de veículos, dentre outras (art. 2º). Também estabeleceu a

do embrião da proteção civil inglesa.

Quando da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, em agosto de 1942, em decorrência do torpedeamento de embarcações mercantes nacionais por submarinos germânicos, foi criado oficialmente o Serviço de Defesa Passiva Anti-aérea (SDPAAe), passando a ser órgão vinculado ao então Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a quem, nos termos da norma instituidora, caberia a expedição de instruções para sua efetiva implementação e administração, mas a coordenação à Aeronáutica (BRASIL, 1942b).

No mês subsequente, edita-se novo Decreto-Lei criando e organizando a Diretoria Nacional do SDPAAe, cujas funções seriam exercidas no Distrito Federal, à época no Rio de Janeiro (BRASIL, 1942c).

Em setembro de 1943, altera-se a nomenclatura do SDPAAe para Serviço de Defesa Civil (SDC), bem como da respectiva Diretoria Nacional (BRASIL, 1943). Contudo, em junho de 1946, novo diploma legal vem a extinguir o SDC e seus cargos, transferindo ainda ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores o seu patrimônio (BRASIL, 1946).

Naquele mesmo ano, quando da promulgação da nova Constituição, houve mudança no texto: “[...] a Carta impõe como dever da União o auxílio em calamidades, removendo a necessidade de solicitação de apoio pela unidade federativa” (VEIGA JUNIOR; BIANCHI, 2016a, p. 1.925).

Quando da promulgação<sup>43</sup> da Carta de 1967, visualizou-se, pela primeira vez, a concepção de prevenção aos desastres descrita em um diploma constitucional brasileiro, ao ser abordada a questão da organização permanente da defesa contra calamidades públicas, com enfoque na seca e nas inundações, segundo Veiga Junior e Bianchi (2016a).

No mesmo ano da promulgação da nova Constituição, procedeu-se à reformulação da organização da Administração Pública Federal, e fixou-se, dentre outros, como assunto de competência do recém-criado Ministério do Interior (MINTER) a “assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas” (BRASIL, 1967).

Visando dotar o Ministério do Interior de novos instrumentos para a concretização de suas atribuições, instituiu-se em maio de 1969 um grupo de trabalho a ele subordinado destinado a elaborar um plano de defesa permanente contra as calamidades públicas, constituído por representantes de diversos ministérios (BRASIL, 1969a). Em agosto daquele

---

obrigatoriedade de construção de abrigos para edifícios com mais de quatro pavimentos ou área superior a 1.200 m<sup>2</sup>, além da veiculação de comunicados do Ministério da Aeronáutica em jornais e emissoras de rádio (arts. 3º, 4º e 5º). (BRASIL, 1942a).

43 Não é escopo deste trabalho discutir se a Constituição de 1967 foi promulgada, outorgada ou semi-outorgada. Tal discussão necessita de análise aprofundada, e conseqüentemente um estudo próprio, da Revolução de 1964 e do conseqüente Regime Militar instalado no Brasil até meados dos anos 1980.

ano, foram incluídos ainda representantes do Ministério das Comunicações e da Cruz Vermelha Brasileira (BRASIL, 1969b).

Em outubro de 1969, o Governo Federal instituiu ainda o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), com a finalidade de realizar a assistência imediata à população vítima de calamidades declaradas pelo Governo Federal e reembolsar despesas tomadas por entidades públicas ou prestadores de serviço em virtude de ações relativas ao desastre (BRASIL, 1969c).

No ano seguinte, por meio de decreto presidencial, foram estabelecidas diretrizes e normas para a defesa permanente contra calamidades no âmbito da Administração Federal, extraíndo-se de lá o primeiro conceito legal de calamidade pública: “[...] a situação de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a, total ou parcialmente, do atendimento de suas necessidades ou ameaçando a existência ou integridade de seus elementos componentes” (BRASIL, 1970).

Por intermédio do mesmo decreto de 1970, foi criado o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), constituído pelos mesmos integrantes do Grupo de Trabalho criado em 1969, cabendo a ele orientar tanto assuntos relativos à prevenção, quanto relacionados à recuperação e assistência humanitária em calamidades (BRASIL, 1970). Tal grupo permaneceu em atividade até a revogação do Decreto nº 67.347/1970.

Entretanto, faz-se mister destacar a reestruturação do MINTER, em 1979, momento a partir do qual criou-se a Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDEC), a quem se atribuiu competência para:

[...] 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. (BRASIL, 1979).

Além disso, a SEDEC ofereceria suporte administrativo e técnico ao GEACAP (BRASIL, 1979).

Com o advento da Constituição de 1988, fixou-se que o planejamento e a promoção da defesa permanente contra calamidades é de competência da União (BRASIL, 1988a), além do que, estabeleceu-se, por meio do art. 225, o dever de prudência cabível ao Estado Brasileiro, competindo-lhe o bem-estar, interesse e destino dos cidadãos (HUPFFER *et al*, 2012).

Também, a Constituição Ambiental determinou como competência do poder público o dever de proteção do meio ambiente, fiscalizando sua conservação, a manutenção dos ecossistemas e a promoção do uso dos recursos naturais de maneira sustentável, conforme

disposto no art. 23, VI<sup>44</sup>.

Por força da necessidade, em dezembro de 1988, promulgou-se então o Decreto nº 97.274, que organizou, pela primeira vez, o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), integrando órgãos públicos e entidades privadas interessadas na temática, em todo o território nacional (BRASIL, 1988b). Naquela ocasião, definiu-se a expressão “defesa civil”<sup>45</sup> e se dividiram as situações de anormalidade em duas: a) estado de calamidade pública<sup>46</sup>; e, b) situação de emergência<sup>47</sup>, cujas definições são utilizadas até a atualidade.

Nessa ocasião, foi definido como órgão superior do SINDEC o Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC), com a incumbência de definir a política nacional de defesa civil e fixar critérios para reconhecimento, pela União, das situações de anormalidade, dentre outros (BRASIL, 1988b).

Em 1990, a Administração Federal é reorganizada, criando-se a Secretaria do Desenvolvimento Regional e extinguindo-se o MINTER. As atribuições de defesa civil passam ao também criado Ministério da Ação Social, por meio da Secretaria Especial de Defesa Civil (BRASIL, 1990a).

Em 1992, o Poder Executivo Federal passou por nova reformulação de sua estrutura, passando a Secretaria de Integração Regional ao nível de Ministério da Integração Regional (MIR), competindo-lhe os programas e projetos de integração regional, as relações com Estados e Municípios, e, novamente, a defesa civil (BRASIL, 1992).

No ano seguinte, com a edição do Decreto nº 895, observa-se a internalização do conceito de “desastre” no ordenamento jurídico nacional, definindo-o como “o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 1993).

Em 1994, o CONDEC aprova a Resolução nº 2, instituindo a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), que abordou objetivos e instrumentos, a exemplo da estrutura do SINDEC, questões atinentes ao planejamento em defesa civil e necessidade de aportes financeiros não apenas por parte da União, mas também pelos estados e municípios (BRASIL,

---

44 *In verbis*: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas [...]”. (BRASIL, 1988a).

45 Define-se defesa civil como sendo “[...] o conjunto de medidas destinadas a prevenir, limitar ou corrigir os riscos e danos pessoais ou materiais decorrentes de estado de calamidade pública ou de situação de emergência [...]”. (BRASIL, 1988b).

46 Estado de calamidade pública é a “[...] situação anormal provocada por fatores adversos que privem a população do atendimento de suas necessidades básicas e afetem as atividades comunitárias, a preservação de vidas humanas e a segurança de bens materiais”. (BRASIL, 1988b).

47 Situação de emergência corresponde à “[...] configuração de indícios que revelem a iminência de fatores anormais adversos que possam vir a provocar calamidade pública”. (BRASIL, 1988b).



1995a).

Tal resolução tratou como objetivo da Defesa Civil a redução dos desastres, por meio da diminuição das ocorrências e de sua intensidade, conceituando ainda termos como desastre, risco, dano, vulnerabilidade, ameaça e se definiu a Classificação Geral dos Desastres e a Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR), segundo Brasil (1995a).

Na Política foram estabelecidas ainda 15 (quinze) diretrizes e 6 (seis) metas, dentre as quais pode-se ressaltar a intenção de:

Promover, em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, estudos de riscos de desastres, objetivando o microzoneamento urbano, com vistas à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988 (Art. 182, parágrafo primeiro). (BRASIL, 1995a).

O Plano Diretor já era previsível, posto que, a resolução é posterior à Constituição Brasileira de 1988 e, ainda que o Estatuto da Cidade tenha sido aprovado apenas em 2001, com a edição da Lei Federal nº 10.257, seu projeto de lei originário era contemporâneo à resolução do CONDEC<sup>48</sup>, justificando-se assim a semelhança na quantidade de habitantes tanto para estudos de riscos quanto à obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor.

Também foi a Resolução nº 2/1994 que internalizou, no ordenamento infraconstitucional pátrio, o ciclo de gestão de defesa civil, composto por 4 (quatro) fases, a saber: prevenção; preparação; resposta; e, por fim, reconstrução (BRASIL, 1995a). Trata-se de um ciclo pois as ações são realizadas de modo ininterrupto, umas seguidas das outras.

Em 1995, por meio de medida provisória, alterou-se novamente a organização da Presidência da República e Ministérios, ocasião em que as competências da Secretaria de Defesa Civil foram transferidas à Secretaria Especial de Políticas Regionais, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em virtude da extinção do Ministério da Integração Regional (BRASIL, 1995b).

Salienta-se que na década de 1990, a Administração Federal teve sua estrutura alterada e mantida por uma série de medidas provisórias, que culminaram na Lei nº 9.649/1998.

No ano seguinte à promulgação da referida legislação, o Governo Federal procedeu a novas adequações em sua estrutura ministerial, também por meio de uma sequência de medidas provisórias, criando o Ministério da Integração Nacional, transferindo a ele as

---

48 Segundo Quinto Junior, a regulamentação do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 “[...] deu origem ao projeto de lei 5.788/90 (Estatuto da Cidade), projeto este elaborado estrategicamente pelo Senador Pompeu de Souza, que usou de uma artimanha na elaboração e tramitação invertendo a mesma e conseguindo que o Senado Federal aprovasse o projeto (pois o Senado geralmente não propõe leis mas as aprova). Agindo desta forma, criou um fato consumado, que obrigou a articulação dos empresários a ficar numa posição defensiva. Após uma longa tramitação (durou mais de dez anos) foi aprovada a Lei 10.257/01, “O Estatuto da Cidade” (nome original).”. (QUINTO JR., 2003, p. 193).

competências da defesa civil (BRASIL, 1999). Tais medidas provisórias resultaram na Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003).

Aponta-se que houve uma certa estabilização na definição da competência e das atribuições relativas à proteção e defesa civil em nível federal após o ano de 2003, com a criação do Ministério da Integração Nacional. Mesmo com a última reforma administrativa engendrada na Administração Federal, não houve redistribuição das competências da proteção e defesa civil a outros ministérios, restando assim conservada a atribuição ao Ministério da Integração Nacional.

### 3.4 POLÍTICA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Para fazer frente à determinação imposta pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu como competência exclusiva da União o ato de legislar sobre a matéria “defesa civil”, como dispõe o art. 22, XXVIII, editou-se a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

Instituída pela Lei nº 12.608, em 10 de abril de 2012, por meio de seu segundo capítulo, a PNPDEC veio a substituir a resolução do CONDEC de 1994. Neste contexto, não se deve compreender o “nacional” como sinônimo de federal, mas sim como uma política aplicável a todos os entes federativos.

A PNPDEC deriva diretamente dos desastres ocorridos no Brasil ao final da década de 2000 e início dos anos 2010: “Entre 2008 e 2011, inundações e movimentos de massa fizeram com que essa fosse a década com mais mortes decorrentes de desastres em toda a história brasileira. Santa Catarina, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro protagonizaram cenas sem precedentes” (BRASIL, 2017b, p. 20).

Em meio a este período “turbulento”, realizou-se, em março de 2010, a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil, cujo tema girava em torno da “Defesa Civil e Assistência Humanitária: por uma ação integral e contínua”, tendo por objetivos: realizar uma análise acerca da situação do Sistema Nacional de Defesa Civil, à época regulamentado pelo Decreto nº 5.376/2005; definir diretrizes para reorganização do sistema; e, estabelecer diretrizes que possibilitassem o fortalecimento da participação social em todas as fases do ciclo de gestão em defesa civil (UFSC, 2012).

Da Conferência, resultaram 104 diretrizes, destacando-se, a título exemplificativo: a qualificação profissional do pessoal de defesa civil, o fomento à implantação de núcleos/centros universitários de pesquisa em desastres, a criação de um centro de nacional de

gerenciamento de riscos e desastres, a estruturação das defesas civis como secretarias municipais, dentre outros (BRASIL, 2010c).

As discussões tidas por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil, que mobilizaram órgãos de proteção e defesa civil estaduais e municipais, sociedade acadêmica e civil, em geral, possibilitaram a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei nº 12.608, em abril de 2012.

Segundo Brasil (2010c), foi a primeira vez que um marco legal regulatório das questões de proteção e defesa civil teve sua origem no Poder Legislativo; anteriormente, os atos se restringiam a decretos e/ou medidas provisórias originários, consequentemente, do Poder Executivo.

Salienta-se que, nesta seção, não será abordado o terceiro capítulo da Lei nº 12.608, que trata da organização do SINPDEC, questão já tratada neste trabalho nos itens anteriores ao presente tópico.

### **3.4.1 Diretrizes e objetivos**

Destarte, a referida legislação federal dispõe, em seu art. 3º, o ciclo de gestão em proteção e defesa civil, composto por suas 5 (cinco) fases, em acordo com os ditames internacionais, definindo que a PNPDEC tem caráter transversal, devendo, com isso, se integrar a outras políticas públicas, como ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, educação, ciência e tecnologia (BRASIL, 2012a). Essa transversalidade visa, segundo Brasil (2012a), garantir e promover o desenvolvimento sustentável.

Foram assentadas 6 (seis) diretrizes para a PNPDEC: (i) atuação de modo articulado entre os entes federados; (ii) abordagem sistêmica<sup>49</sup>; (iii) priorização à prevenção; (iv) adoção das bacias hidrográficas como unidade de referência e análise para desastres relativos à hidrologia; (v) pesquisas e estudos sobre riscos e desastres como base ao planejamento; e, (vi) engajamento da sociedade civil (BRASIL, 2012a).

Ou seja, são estes seis aspectos que guiarão a atuação dos integrantes do SINPDEC em seu cotidiano. Para Brasil (2017a), todas as diretrizes fixadas pela PNPDEC vem a refletir o pensamento do risco e do desastre como um processo de construção social. Trata-se:

[...] de perceber que a configuração de áreas de risco é um aspecto a ser abordado a

---

49 “Como abordagem sistêmica deve-se considerar que as ações possuem relação entre si, e jamais ocorrem de maneira isolada.” (BRASIL, 2017b, p. 39).

partir da visão de planejamento do território, com influências históricas, políticas, sociais e ambientais. A gestão de risco, nesse contexto, amplia seu campo de abordagem e por isso é cada vez mais necessário que agentes de proteção e defesa civil integrem seus órgãos aos demais órgãos responsáveis pela administração pública, de forma a efetivamente trabalhar com o planejamento do território de maneira integrada. (BRASIL, 2017b, p. 21).

Visando a concretização de tais diretrizes, foram estabelecidos 15 (quinze) objetivos (ou metas não quantificadas) para tal, por meio do art. 5º da Lei nº 12.608. Séguin (2012) os agrupa em 4 (quatro) blocos, sendo eles (i) cautela; (ii) acesso à informação; (iii) educação; e, (iv) assistência.

Entretanto, de forma distinta ao que apregoa Séguin (2012), os objetivos podem ser redistribuídos nas categorias<sup>50</sup>:

(i) **Cautela**: recuperação das áreas afetadas por desastres (inciso III); 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 (inciso IV); promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência (inciso VII); estímulo ao ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, visando a conservação/proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana (inciso X); combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, promovendo a realocação da população residente nessas áreas (inciso XI); e estímulo a iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro (inciso XII);

(ii) **Acesso à informação**: monitoramento dos eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres (inciso VIII); produção de alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais (inciso IX); e integração de 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 (inciso XV).

(iii) **Educação**: estímulo ao desenvolvimento de cidades resilientes e de processos sustentáveis de urbanização (inciso VI); desenvolvimento de uma consciência nacional acerca dos riscos de desastre (inciso XIII); orientação às comunidades visando a adoção de comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção (inciso XIV); e

(iv) **Resposta**: socorro e assistência às populações atingidas por desastres (inciso II).

Resumidamente, intrumentaliza-se a comparação entre a categorização originalmente formulada por Séguin (2012) e a categorização ora proposta por meio da Tabela 1.

<sup>50</sup> Usa-se a expressão “categoria”, contudo também se pode entender como “eixo”.

**Tabela 1 – Categorias dos objetivos da PNPDEC segundo Séguin (2012) e proposta.**

Dispositivo legal	Eixo segundo Séguin (2012)	Categorização proposta
I - reduzir os riscos de desastres	Cautela	*
II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres	Assistência	Resposta
III - recuperar as áreas afetadas por desastres	Assistência	Cautela
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	Cautela	Cautela
V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil	Cautela	*
VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização	Educação	Educação
VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência	Acesso à informação	Cautela
VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres	Cautela	Acesso à informação
IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais	Acesso à informação	Acesso à informação
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	Cautela	Cautela
XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas	Cautela	Cautela
XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro	Cautela	Cautela
XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre	Educação	Educação
XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de	Acesso à informação	Educação

desastre e promover a autoproteção		
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	Acesso à informação	Acesso à informação

Pondera-se que não se deve categorizar um dos eixos como “Assistência” pelo fato de que as ações assistenciais se restringem a um dos sub-eixos da fase de resposta. Assim, necessária a adequação da categoria, para que não deixe de englobar os dois sub-eixos, quais sejam o socorro às vítimas, a assistência humanitária aos flagelados e o restabelecimento de serviços essenciais, passando-a a denominar “Resposta”.

Observa-se ainda que os incisos I (“reduzir os riscos de desastres”) e V (“promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil”), dado ao caráter permanente e contínuo das ações, se inserem nas 4 (quatro) categorias, relacionando-se entre eles e com os demais objetivos, não devendo deste modo serem enquadrados em quaisquer das categorias.

A partir da Tabela 1, evidencia-se ainda uma diferenciação da categorização originalmente proposta por Séguin (2012), em especial com relação aos incisos III, VII, VIII, XIV, e se fundamenta.

No que tange à recuperação de áreas afetadas por desastres (inciso III), o objetivo não se adequa ao eixo da Assistência (ora renomeado como Resposta), posto que a recuperação já pressupõe uma certa normalidade social na comunidade afetada, de forma com que o objetivo de recuperação, circunscrito na fase de recuperação do ciclo de gestão em proteção e defesa civil, visa não apenas o restabelecimento dos serviços essenciais (singelamente exemplificando-se pela reconstrução de uma ponte para acesso pelos serviços de emergência, ou pela religação da rede de energia elétrica), mas sim uma reestruturação da tecitura sócio-espacial de modo com que novos eventos adversos tenham impacto menor que aquele ensejador do desastre.

No concernente à promoção da identificação e avaliação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres (configurando-se o mapeamento de riscos), trata-se de um trabalho a ser efetuado também em momento de normalidade, por parte dos órgãos (direta e indiretamente) integrantes do SINPDEC. Assim, tal objetivo, compreendido no eixo da “Cautela”, permite a compreensão dos riscos a que determinada comunidade/sociedade se sujeita, ensejando ou subsidiando ações de conscientização (Educação) e, a partir daí, o acesso à informação pela população.

Já o monitoramento dos eventos adversos corresponde à fase preparatória, devendo assim se enquadrar no eixo de “Acesso à informação”, posto que já se tem o prognóstico de que determinada situação poderá vir a causar impactos sócio-econômico-ambientais. Assim, deve-se, por meio dos órgãos técnicos (como o CEMADEN, por exemplo), proceder-se à divulgação da informação às comunidades sujeitas ao evento, para que possam, a partir daí, adotar medidas visando a minimização do impacto deste.

Por fim, a orientação das comunidades como forma de subvencionar procedimentos de segurança deve ser reenquadrado no eixo “Educação”. A mudança comportamental necessária para a criação e adaptação de determinada comunidade a novos padrões de segurança, em função do risco que correm, só ocorrerá se acompanhada por uma ação educativa paulatina, cíclica e contínua.

### 3.4.2 Competências dos entes federados

As competências de cada ente federativo estão dispostas entre os artigos 6º e 9º da Lei nº 12.608/2012. Ressalva-se que aqui se trata de competência administrativa, ou seja executiva, visando o implemento de ações de proteção e defesa civil, e não de cunho legislativo – prerrogativa da União, nos termos do art. 22, XXVIII, da Constituição Federal.

Adianta-se que ao Distrito Federal se aplicam as competências atribuídas aos estados e municípios, cumulativamente, nos termos do art. 19, da Lei nº 12.608 (BRASIL, 2012a).

É preciso enfatizar que os artigos 6º a 8º definem respectivamente as competências de União, Estados e Municípios, que serão abordados em tópicos próprios adiante.

Neste item serão apresentadas, por meio da Tabela 2, *en passant*, as competências comuns a estes entes, apreoadas no art. 9º da referida legislação, que serão, quando das tratativas específicas de cada ente, relacionadas às competências a eles incutidas.

**Tabela 2 – Competências comuns entre entes federativos.**

Desenvolvimento de uma cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País
Estímulo a comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres
Estímulo à reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres
Estabelecimento de medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais

situados em áreas de risco
Oferecimento de capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil
Fornecimento de dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres

#### 3.4.2.1 competências federais

Fixadas no art. 6º, as competências da União perfazem um total de 13 (treze) atribuições (BRASIL, 2012a). Aqui, serão abordadas de modo transversal, posto que uma com a outra se comunicam, seja no momento pré (gestão de riscos) ou na fase pós-desastre (gestão de desastres).

A lei atribuiu à União a prerrogativa de expedir normas com vistas à implementação e execução da PNPDEC (inciso I). Primariamente, tem-se que as normas serão exaradas, por obviedade, no momento de normalidade, ou seja, durante a fase de gestão do risco, visando concretizar as ações da PNPDEC.

Por certo que não se suprirá a necessidade de expedição de instrumentos quando do gerenciamento do desastre, a exemplo do que se verifica com a emissão de portarias ministeriais reconhecendo situações de emergência e estado de calamidade pública em municípios e estados (BRASIL, 2017c).

O inciso I guarda relação ainda com a expedição de normativa voltada ao estabelecimento de critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública (inciso X), demonstrando-se pela Instrução Normativa nº 1/2016, que fixou tais critérios (BRASIL, 2016a).

Quando ao segundo inciso, que aborda a coordenação do SINPDEC, cabe à SEDEC como órgão central do Sistema, sua articulação e supervisão técnica, consoante o que disciplina o art. 11, II<sup>51</sup>, da Lei nº 12.608/2012 combinado com o art. 5º, §2º<sup>52</sup>, do Decreto nº 7.257/2010 (BRASIL, 2010b; 2012a).

O inciso III do art. 6º ao discorrer sobre a promoção de estudos acerca de causas e consequências de desastres, por seu turno, coaduna com a necessidade de fomento à implantação de centros universitários destinados à pesquisa voltados à temática dos desastres (incisos XI e XII, respectivamente). Exemplifica-se com a implantação do próprio

51 *In verbis*: “ Art. 11. O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos: [...] II - órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema [...]” (BRASIL, 2012a).

52 *In verbis*: “Art. 5º [...] § 2º Compete à Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional a coordenação do SINDEC, ficando responsável por sua articulação, coordenação e supervisão técnica.” (BRASIL, 2010b).



Cemaden/MCTIC, pela União, que, dentre suas atividades cotidianas, permite a seus servidores participarem e organizarem eventos de capacitação do pessoal de proteção e defesa civil (como seminários, *workshops*, congressos, etc)<sup>53</sup>, além do projeto “Cemaden Educação” (CEMADEN, 2017a) e do fomento pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (CAPES, 2015), que instrumentalizam a discussão da temática dos riscos no ambiente escolar, seja em nível básico, seja em nível superior, coadunando com a competência posta no inciso XIII<sup>54</sup>.

Impõe ainda como dever, à União, por meio do inciso IV, o apoio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para que procedam ao mapeamento de áreas de risco em seus territórios, bem como estudos direcionados à identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre (BRASIL, 2012a).

Sendo a PNPDEC de caráter transversal, observa-se o desempenho destas atividades, em nível federal, pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM), órgão ligado ao Ministério de Minas e Energia, que conta com uma linha de atuação própria da Geologia de Engenharia e Riscos Geológicos, compreendendo projetos de setorização de riscos, elaboração de cartas de suscetibilidade a movimentos de massa e inundações, e elaboração de cartas de aptidão à urbanização (CPRM, 2016; SAMPAIO *et al*, 2013).

No que diz respeito aos incisos V, VI e VII, que tratam da instituição e manutenção de sistema de informações e monitoramento de desastres, cadastro nacional de municípios suscetíveis e sistema para declaração de situação de excepcionalidade (BRASIL, 2012a), o Governo Federal instituiu em 2012 o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID).

Tal sistema informatizado possibilita a tramitação, de modo mais célere, do processo de reconhecimento de situações excepcionais e de transferência de recursos a entes federados atingidos por desastres (BRASIL, 2012d). O S2ID conta com usuários cadastrados em 3.686 municípios (BRASIL, 2017d), cerca de 66% do total de municípios brasileiros.

Também cabe à União estabelecer o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, que deve pontuar os riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas nacionais, bem como diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito

---

53 O autor teve oportunidade de participar de eventos promovidos pelo Cemaden/MCTIC, ou com seu apoio, voltados à promoção da cultura de desastres, como o “Workshop de Boas Práticas da Defesa Civil do Estado de São Paulo” (21 jul. 2016), o “I Congresso Brasileiro de Redução de Riscos e Desastres” (12 a 15 out. 2016) e o “I Workshop Brasileiro para Avaliação de Ameaças, Vulnerabilidades, Exposição e Redução de Risco de Desastres” (6 a 8 jun. 2017).

54 *In verbis*: “Art. 6º [...] XIII - apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres.” (BRASIL, 2012a).

nacional e regional, incluindo aspectos da rede de monitoramento (BRASIL, 2012a). Contudo, considerando não ter sido elaborado o regulamento à Lei nº 12.608 até o momento, o Plano não se efetivou, tendo ações polvilhadas nas peças orçamentárias do Governo Federal.

O monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, fixados no inciso IX, por sua vez, são desempenhados em nível federal com destaque a dois órgãos: o Cemaden e o Cenad. Ao primeiro Centro, cabe o uso de

tecnologias modernas de monitoramento e previsões hidrometeorológicas e geodinâmicas. É também missão do Cemaden promover desenvolvimentos científicos, tecnológicos e inovadores para avançar na qualidade e confiabilidade dos alertas, e na prevenção e mitigação desses desastres. (CEMADEN, 2017b).

Por outro lado, cabe ao Cenad “gerenciar, com agilidade, ações estratégicas de preparação e resposta a desastres em território nacional e, eventualmente, também no âmbito internacional” (BRASIL, 2012b). Tem-se assim a diferenciação entre os dois órgãos, sendo o primeiro voltado primordialmente à gestão de riscos e segundo para todo o ciclo de gestão em proteção e defesa civil.

#### 3.4.2.2 competências estaduais

As competências dos estados estão distribuídas no art. 7º, totalizando 8 (oito) incisos, e são tratadas a seguir.

Aos estados, por meio de seus órgãos centrais abordados já no tópico 3.3.2 deste trabalho, cabe a execução da PNPDEC e a coordenação das ações do SINPDEC em seus territórios, em contato com União e municípios, nos termos dos incisos I e II (BRASIL, 2012a).

De acordo com o terceiro inciso, os estados devem ainda instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil, inserindo nele as bacias hidrográficas com risco de desastres e “diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito estadual, em especial no que se refere à implantação da rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das bacias com risco de desastre” (BRASIL, 2012a). Exemplifica-se aqui a instalação, pelo Estado de São Paulo, de um Centro de Gerenciamento de Emergências na capital destinado a centralizar informações de todo o estado, além de realizar o monitoramento meteorológico diuturno (VEIGA JUNIOR, 2015).

Cabe aos estados outrossim a identificação e mapeamento de áreas de risco, conforme incisos IV e VIII, articulando-se aos demais entes federativos (BRASIL, 2012a). Em São

Paulo, por exemplo, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil mantém convênio com o Instituto Geológico, órgão vinculado à Secretaria de Meio Ambiente daquele estado, para a realização de estudos técnicos (IG, 2014). A Coordenadoria Estadual do Rio Grande do Sul, por seu turno, optou pelo direcionamento das pesquisas pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal (CEPED/UFRGS), conforme se aduz de UFRGS (2015).

Os estados devem ainda apoiar a União na realização de vistorias de campo, quando da decretação pelos entes municipais de situação de anormalidade, visando subsidiar a União com elementos para o reconhecimento, nos termos do inciso VI (BRASIL, 2012a). Tal procedimento costuma ser chamado pelos órgãos estaduais de homologação (SDC, 2017).

Ainda, é passível de concretização a decretação de ofício do estado de calamidade pública ou situação de emergência pelo chefe do Poder Executivo Estadual, podendo com isso inclusive anteceder a declarações pelos municípios, conforme prerrogativa ditada pelo inciso VII (BRASIL, 2012a), tal qual ocorreu nos estados da Bahia e Alagoas, em março e maio de 2017, respectivamente (CORREIO, 2017; G1, 2017).

#### 3.4.2.3 competências municipais

Por fim, aos municípios, o art. 8º traz o rol de competências a eles atribuídas, totalizando 16 (dezesesseis) itens a serem observados na abordagem sistêmica em nível local da PNPDEC.

Tal como ocorre com os demais entes, aos municípios cabe a execução da PNPDEC dentro de seus limites territoriais, seguindo o preceituado no inciso I, competindo-lhes a coordenação das ações de proteção e defesa civil na sua área de abrangência, sempre em acordo com União e Estado (inciso II), englobando suas várias secretarias, além de órgãos estaduais e federais sediados no município, além de representantes da sociedade civil, como aponta Veiga Junior (2015).

Para tanto, as ações de proteção e defesa civil devem ser incorporadas ao planejamento municipal (inciso III), planejamento orçamentário ou programático, já que o poder público e seus agentes só podem fazer ou deixar de fazer o que for previsto em lei. Assim sendo, se necessário, deverá se proceder à edição de diplomas normativos em âmbito municipal em complemento às legislações federal e estadual.

Compete-lhes ainda a identificação e mapeamento de áreas de risco (inciso IV). Como explanado sucintamente em tópicos anteriores, os municípios não necessariamente contam

com equipe técnica especializada na temática da proteção e defesa civil, quem dirá realizar o mapeamento de riscos, que engloba não apenas dados de vulnerabilidade social (que podem ser levantados com apoio do órgão municipal integrante do Sistema Único de Assistência Social), mas também dados de geomorfologia, hidrografia, dentre outros.

Assim, os municípios podem recorrer à contratação de empresa especializada (por meio de licitação) ou buscar estabelecer parcerias ou convênios com outros órgãos do SINPDEC, como institutos de pesquisa vinculados a secretarias estaduais ou federais, a exemplo do já mencionado Instituto Geológico de São Paulo. Neste ponto, Veiga Junior (2015) destaca a necessidade de difusão dos conhecimentos técnicos junto aos conselhos comunitários, como Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Ao participar das reuniões dos diversos conselhos municipais afetos à proteção e defesa civil, é possível difundir orientações, capacitando a população e outros servidores públicos. Com isso, ao manter a população informada sobre áreas de risco e protocolos de prevenção e alerta, aproximando-se da comunidade o órgão atinge o disposto no inciso IX<sup>55</sup>.

Ainda, é dever municipal fiscalizar as áreas de risco, vedando-lhe ocupações (inciso V). Com a efetiva participação em reuniões promovidas pelos conselhos participativos, o órgão municipal mais facilmente saberá do surgimento de áreas de expansão, o que também pode ser observado com apoio de mapeamento por satélites (hoje os são dados públicos e extremamente acessíveis por meio de *softwares* como *Google Earth*).

Ademais, a fiscalização mencionada não deve ser realizada com exclusividade pelo órgão de proteção e defesa civil, que pode atuar de modo coordenado com os demais setores de fiscalização (Posturas e Obras, Ambiental, etc.) visando a estrita observância da legislação municipal correlata, pois primordialmente o surgimento de áreas de risco é atrelado à expansão urbana desordenada, a não observância dos códigos de edificação e sanitário, dentre outros instrumentos pertinentes.

Com isso, viabiliza-se ainda a intervenção de modo preventivo, removendo, se preciso, a população das áreas mais suscetíveis, demonstrando-se adequado à competência fixada no inciso VII<sup>56</sup>.

Ao chefe do Poder Executivo Municipal, observados os critérios estabelecidos na normativa federal, ouvido o órgão local de proteção e defesa civil, cabe a prerrogativa de

---

55 *In verbis*: “Art. 8º Compete aos Municípios: [...] IX - 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.” (BRASIL, 2012a).

56 *In verbis*: “Art. 8º Compete aos Municípios: [...] VII - 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.” (BRASIL, 2012a).

declaração da situação de anormalidade (inciso VI). A decretação, em nível local, não isenta o Município de comunicação ao Estado (conforme sua legislação) e a União, por meio do sistema informatizado, onde será preenchido o formulário próprio. Veiga Junior (2015, p. 31) ressalta:

Para o parecer acima citado, é obrigatório que se proceda ao levantamento acerca dos danos e prejuízos sofridos pelo município. Não basta que o agente de defesa civil estime valores! Por exemplo: em escolas ou postos de saúde destruídos por determinado evento adverso, a Defesa Civil questionará aos responsáveis pelas respectivas Pastas sobre as estimativas de danos e prejuízos, onde cada um informará, por escrito, o que for de sua alçada; juntando-se, então, estes documentos ao parecer da Defesa Civil local.

Deste modo, independente se objetivando pleitear recursos estaduais ou federais, ao realizar a análise de tais danos, cumpre-se o que dispõe o inciso XIII<sup>57</sup>, de tal sorte que o Município, ao remeter o informativo, satisfaz com a obrigação posta no inciso XIV<sup>58</sup>.

Cabe ao Poder Executivo local ainda, durante os desastres, a organização e administração de abrigos provisórios, destinados à população afetada, devendo sempre que possível adotar uma administração unificada, da qual participam agentes de proteção e defesa civil, assistentes sociais, agentes das vigilâncias ambiental, sanitária e epidemiológica, guardas civis, policiais e bombeiros militares, profissionais de saúde, além de representantes da comunidade<sup>59</sup>, atendendo ao disposto no inciso VIII<sup>60</sup>.

Além dos abrigos temporários, pode ser instituído o pagamento de aluguel social (instrumento de caráter transitório<sup>61</sup>) às famílias, cuja previsão legal deve anteceder ao evento, necessitando assim de participação efetiva dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Habitação, para sua instituição pelo poder local.

Preconiza, por seu turno, o inciso XI<sup>62</sup>, que devem ser realizados com regularidade exercícios simulados, oportunidade em que devem ser testados os meios materiais e humanos previstos no Plano de Contingência. A exemplo do noticiado amplamente no recente desastre mexicano, a população se encontrava no mês de treinamentos contra sismos motivados pelo terremoto de 1985, repercutindo, consciente ou inconscientemente, nas ações dos

57 *In verbis*: “Art. 8º Compete aos Municípios: [...] XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres” (BRASIL, 2012a).

58 *In verbis*: “Art. 8º [...] XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município.” (BRASIL, 2012a).

59 Acerca dos abrigos provisórios, muito válida a leitura de “Desastres: tecnicismo e sofrimento social” (VALENCIO, 2014).

60 *In verbis*: “Art. 8º [...] VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança.” (BRASIL, 2012a).

61 *In verbis*: “Art. 8º [...] XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.” (BRASIL, 2012a).

62 *In verbis*: “Art. 8º [...] XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil” (BRASIL, 2012a).

participantes.

Deve-se ainda capacitar e mobilizar os radioamadores, sempre que possível em parceria com associações locais representativas destes voluntários, em contato com a Rede Nacional de Emergência de Radioamadores<sup>63</sup>. Até a edição da PNPDEC, o Ministério da Integração Nacional contava com um servidor comissionado que promovia capacitações voltadas a este público, em diversos estados. Hoje, não sendo mais responsabilidade da União, poucas são as práticas formativas destinadas a este público conduzidas pelos entes municipais, exemplificando-se por duas capacitações realizadas pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil de Taubaté/SP (VEIGA JUNIOR; BIANCHI, 2016b).

### 3.5 ESTRUTURA

Atualmente, a Proteção e Defesa Civil se organiza, no Brasil, sob a forma de um sistema, instituído por meio da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, em seu terceiro capítulo, do qual participam a União, Estados e o Distrito Federal, bem como os Municípios (BRASIL, 2012a). Além de órgãos governamentais, a sociedade civil organizada também colabora com as ações de proteção e defesa civil. Passamos a analisar cada um dos níveis federativos.

#### 3.5.1 Nível Federal

Em nível federal, as ações são coordenadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), que se constitui como órgão central do SINPDEC, conforme dispõe o Decreto nº 8.980, de 1º de fevereiro de 2017, que estabeleceu a estrutura regimental do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2017a).

À SEDEC, compete<sup>64</sup>, dentre outros, a articulação das ações de gestão de riscos e gerenciamento dos desastres com outros órgãos da Administração Federal, assim como com as outras unidades da federação (BRASIL, 2017a).

Compõe-se pelos seguintes órgãos: Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad); Departamento de Articulação e Gestão; Departamento de Prevenção e Preparação; Departamento de Reabilitação e Reconstrução; e, Departamento de Operações de

---

63 Criada em 2001 pelo Ministério da Integração Nacional, tem suas atividades desenvolvidas no âmbito do Departamento de Operações de Socorro. A respeito do histórico e funcionamento da RENER, trata Veiga Junior (2014).

64 O art. 13 do Decreto nº 8.980/2017 estabelece as competências da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Socorro em Desastres (BRASIL, 2017a), cujas atribuições são abordadas a seguir.

O Cenad foi criado em 2005, contando com salas para gestão de crises, monitoramento e operações, com atuação diuturna, dotado de equipe técnica multidisciplinar composta por engenheiros, geólogos, meteorologistas, dentre outros profissionais (BRASIL, 2012b), sendo responsável<sup>65</sup> pelas:

[...] ações de coordenação federal de resposta a desastres no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) [...]. A partir das informações recebidas e trabalhadas no Cenad [...] é possível dimensionar adequadamente o apoio federal nas ações de resposta nos cenários de desastres. Nesse sentido, essas ações também têm cunho preventivo, mitigatório e preparatório, uma vez que considera o conhecimento que se tem das áreas, suas vulnerabilidades e recursos para utilização em desastres. (BRASIL, 2012b).

Por seu turno, o Departamento de Articulação e Gestão é o responsável por supervisionar a elaboração do plano plurianual, do planejamento estratégico e do orçamento da SEDEC, acompanhando a execução orçamentária da pasta, além da análise e gerenciamento de convênios, dentre outros<sup>66</sup> (BRASIL, 2017a).

Voltado ao desenvolvimento e implantação de planos e estudos preventivos e preparatórios aos desastres, o Departamento de Prevenção e Preparação também é responsável por desenvolver a doutrina nacional de proteção civil, cabendo a ele proceder à identificação e mapeamento de riscos em nível nacional e, ainda, promover e orientar a organização de órgãos de proteção e defesa civil, além de outras incumbências (BRASIL, 2017a).

É o departamento a quem cabem mais atribuições<sup>67</sup>, se comparado aos demais da SEDEC, reforçando assim a noção de que a maior parte dos trabalhos em proteção e defesa civil se dão nas fases de prevenção e preparação aos desastres.

Por sua vez, cabe ao Departamento de Reabilitação e Reconstrução a coordenação das ações voltadas à reconstrução de cenários ou comunidades atingidas por desastres, complementando os trabalhos desenvolvidos por órgãos estaduais e municipais de proteção e defesa civil, conforme art. 17, do Decreto nº 8.980/2017, além do acompanhamento da execução de convênios e outros instrumentos (BRASIL, 2017a).

Último componente da estrutura da SEDEC, o Departamento de Operações de Socorro em Desastres é o responsável pela coordenação, acompanhamento e execução de operações de

---

65 As competências do Cenad estão definidas no art. 14 do Decreto nº 8.980/2017.

66 O rol de atribuições do Departamento de Articulação e Gestão é estabelecido no art. 15 do Decreto nº 8.980/2017.

67 As competências do Departamento de Prevenção e Preparação estão arroladas no Decreto nº 8.980/2017, em seu art. 16.

resposta a desastres em nível nacional, articulando o apoio federal, mobilizando e coordenando equipes técnicas multidisciplinares nas ações de socorro, em apoio a entes federados alvo de desastres (BRASIL, 2017a). Dentre tais equipes, destaca-se a Rede Nacional de Emergência de Radioamadores, cuja organização, atribuições e competências são definidas em portarias ministeriais, conforme aborda Veiga Junior (2014).

Além destes órgãos, há outros que atuam de forma transversal, em apoio ao órgão central do SINPDEC. Como exemplo, pode-se citar as Forças Armadas, por meio das mais distintas organizações militares dispersas no território nacional, bem como o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), por meio do seu Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden)<sup>68</sup>.

Por fim, cumpre destacar o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Tal órgão colegiado tem caráter consultivo, vinculando-se diretamente ao Ministro de Estado da Integração Nacional, nos termos do art. 12, da Lei nº 12.608/2012 combinado com o art. 2º, IV, do Decreto nº 8.980/2017 (BRASIL, 2012a; 2017a), sendo de sua alçada a propositura de normas almejando a concretização da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dentre outros (BRASIL, 2012a).

O Conselho é composto por 19 (dezenove) representantes dos órgãos federais a saber: Ministério da Integração Nacional, que o coordenará; Casa Civil da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Defesa; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério da Saúde; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Além deles, também presentes 2 (dois) representantes dos Estados e Distrito Federal, integrantes de órgãos estaduais de proteção e defesa civil; 3 (três) representantes dos Municípios, integrantes de órgãos municipais de proteção e defesa civil; 3 (três) representantes da sociedade civil; e, por fim, 2 (dois) representantes das comunidades atingidas por desastres (BRASIL, 2013).

### **3.5.2 Nível Estadual e Distrital**

Em nível estadual, observa-se uma variedade de estruturas, subordinação e nomenclaturas dos órgãos de proteção e defesa civil. Tal diversidade se deve à autonomia

---

<sup>68</sup> Justifica-se que o Cemaden tem atribuições distintas daquelas do Cenad, cabendo-lhe a elaboração de alertas relevantes para ações de proteção civil, além do desenvolvimento técnico-científico visando o aperfeiçoamento dos alertas de desastres naturais, conforme estabelecia o decreto implementador do Centro. (BRASIL, 2011b).



atribuída às unidades federativas pelo artigo 18<sup>69</sup> da Carta Cidadã (BRASIL, 1988a).

De modo geral, constituem-se, por força da Lei nº 12.608/2012, como Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil (CEDEC). Porém, abaixo serão abordadas as diferenciações entre alguns dos órgãos.

A mais antiga Defesa Civil estadual é a do Rio de Janeiro, criada na época do então Estado da Guanabara, motivada pelas chuvas que assolaram sua região serrana em 1966. Hoje, sua estrutura corresponde a uma Secretaria de Estado, sendo o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar (CBMERJ) o responsável pela pasta. Na estrutura organizacional daquela administração estadual, há – em paralelo ao CBMERJ – uma Subsecretaria chefiada por oficial bombeiro-militar para desempenho das funções inerentes ao Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (RIO DE JANEIRO, 1983).

Nos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, a CEDEC tem suas atividades afetas à Casa Militar do Gabinete do Governador, sendo o Secretário-Chefe da pasta também Coordenador de Proteção e Defesa Civil, cabendo a um oficial policial militar ou bombeiro militar de último ou penúltimo posto o desempenho da função (MINAS GERAIS, 2011; PARANÁ, 1992; RIO GRANDE DO SUL, 2014; SÃO PAULO, 1995).

Já no Piauí e em Santa Catarina, por sua vez, trata-se de uma Secretaria de Estado, de livre nomeação do titular da pasta (PIAUI, 2003; SANTA CATARINA, 2011).

Deste modo, em todos os estados anteriormente elencados, quais sejam: Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, o órgão de proteção e defesa civil se encontra no primeiro escalão de governo, possibilitando assim com que as tratativas político-administrativas se deem diretamente entre o chefe da pasta e o chefe do Poder Executivo, sem intermediações, correspondendo a 26% do total de unidades federativas (7 – sete).

A grande maioria dos órgãos estaduais, entretanto, está presente no segundo escalão de governo, correspondendo a 48% das unidades federativas (12 – doze).

Em Alagoas, a CEDEC se constitui como unidade orçamentária autônoma, vinculada à Secretaria de Segurança Pública daquele estado (ALAGOAS, 2012a; 2012b).

Na Bahia e no Rio Grande do Norte, a CEDEC se vincula à Casa Civil do Governo Estadual (BAHIA, 2014; RIO GRANDE DO NORTE, 2016).

No Distrito Federal, anteriormente a outubro de 2014, constituía-se como Secretaria de Proteção e Defesa Civil. Com reformulação da organização distrital, extinguiu-se a Secretaria,

---

69 *In verbis*: “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.”. (BRASIL, 1988a).

passando suas atribuições a uma Subsecretaria temática subordinada à Secretaria de Segurança Pública (SSP/DF)<sup>70</sup> (DISTRITO FEDERAL, 2014a; 2014b; 2017).

Em Mato Grosso, compõe a estrutura da Secretaria de Estado das Cidades, como Secretaria Adjunta de Proteção e Defesa Civil (MATO GROSSO, 2016). No estado vizinho, Mato Grosso do Sul, vincula-se à Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, nomeadamente como CEDEC (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Em Pernambuco, responde à Casa Militar, como Secretaria Executiva de Defesa Civil (PERNAMBUCO, 2012). Enquanto que em Sergipe, a Coordenadoria Especial de Defesa Civil se vincula à Secretaria da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social (SERGIPE, 2007).

Por fim, ainda no segundo escalão de governo, temos as CEDECs do Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins, todas diretamente vinculadas aos seus Corpos de Bombeiros Militar, competindo ao Comandante-Geral das respectivas instituições responder como Coordenador Estadual de Defesa Civil. Por sua vez, estes estão subordinados às Secretarias de Segurança Pública ou denominação equivalente de cada unidade federativa (AMAPÁ, 2013; RONDÔNIA, 2009; 2014; RORAIMA, 2001; TOCANTINS, 2006).

Nos estados do Acre, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão e Pará, as ações de proteção e defesa civil são desempenhadas por oficial superior subordinado ao Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, por seu turno órgão hierarquicamente inferior à Secretaria da Segurança Pública daquelas unidades federativas (ACRE, 1991; 2008; AMAZONAS, 2008; CEARÁ, 2007; ESPÍRITO SANTO, 2013; GOIÁS, 2014; MARANHÃO, 2015; PARÁ, 2011). Assim, estes compõe o terceiro escalão de governo, correspondendo a 26% das unidades federativas.

A partir das informações acima, elaborou-se a Tabela 3, relacionando, por unidade federativa, o nome do órgão estadual de proteção e defesa civil, o nível (escalão) de governo a que se vincula e o(s) órgão(s) hierarquicamente superior(es). Especificamente com relação à subordinação, se presente a simbologia (\*), exclusiva aos casos de primeiro escalão, na Tabela 3, o órgão mantém seu vínculo de modo direto para com o Chefe do Poder Executivo Estadual.

### **Tabela 3 – Relação de órgãos estaduais, nível de governo e subordinação (por UF).**

---

<sup>70</sup> Segundo o Decreto nº 35.891, de 8 de outubro de 2014, a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil se vincularia à Casa Militar do Gabinete do Governador. Contudo, apenas 2 dias depois, em 10 de outubro de 2014, o Decreto nº 35.899 redefiniu a subordinação à SSP/DF (DISTRITO FEDERAL, 2014a; 2014b; 2017).

UF	Nome	Nível	Órgão(s) superior(es)
AC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil	3º	Corpo de Bombeiros Militar / Secretaria de Segurança Pública
AL	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil	2º	Secretaria de Segurança Pública
AP	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil / Corpo de Bombeiros Militar	2º	Secretaria de Segurança Pública
AM	Subcomando de Ações de Defesa Civil	3º	Corpo de Bombeiros Militar / Secretaria de Segurança Pública
BA	Superintendência de Proteção e Defesa Civil	2º	Casa Civil
CE	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil	3º	Corpo de Bombeiros Militar / Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
DF	Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil	2º	Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social
ES	Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil	3º	Corpo de Bombeiros Militar / Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
GO	Comando de Operações de Defesa Civil	3º	Corpo de Bombeiros Militar / Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
MA	Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil	3º	Corpo de Bombeiros Militar / Secretaria de Segurança Pública
MT	Secretaria Adjunta de Proteção e Defesa Civil	2º	Secretaria de Estado das Cidades
MS	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil	2º	Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica
MG	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil / Gabinete Militar do Governador	1º	*
PA	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil	3º	Corpo de Bombeiros Militar / Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
PR	Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil/Casa Militar	1º	*
PE	Secretaria Executiva de Defesa Civil	2º	Casa Militar
PI	Secretaria de Defesa Civil	1º	*
RR	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil/Corpo de Bombeiros Militar	2º	Secretaria de Segurança Pública
RO	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil/Corpo de Bombeiros Militar	2º	Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania
RJ	Secretaria Estadual de Defesa Civil/Corpo de Bombeiros Militar	1º	*

RN	Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil	2º	Gabinete Civil
RS	Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil/Casa Militar	1º	*
SC	Secretaria de Estado da Defesa Civil	1º	*
SP	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil/Casa Militar	1º	*
SE	Coordenadoria Especial de Defesa Civil	2º	Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social
TO	Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil/Corpo de Bombeiros Militar	2º	Secretaria da Segurança Pública

Nota-se que 63% dos órgãos estaduais, 18 deles portanto, tem como responsáveis obrigatoriamente militares, normalmente oficiais superiores bombeiros em decorrência das diversas legislações estaduais. Os demais (37%, ou 9 órgãos) são de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo Estadual.

Dentre estes cargos de livre nomeação, observa-se na prática que apenas 33% (ou seja, 3) são ocupados por servidores civis; majoritariamente predominam oficiais superiores bombeiros militares (67%, ou 6). Ou seja, do total de unidades federativas, apenas 11% dos gestores estaduais de proteção e defesa civil não são bombeiros militares.

Acredita-se que tal percentual guarda relação com o entendimento de que competiria exclusivamente aos Corpos de Bombeiros as atividades de proteção e defesa civil, tomando-se por base o que dispõe o art. 144, §5º, da Constituição Federal de 1988<sup>71</sup>. Contudo, tal interpretação se demonstra incorreta, justificando-se exatamente pelo fixado no *caput* do referido artigo, que atribui como “responsabilidade de todos” a segurança pública, dentre as quais se enquadram as ações de proteção e defesa civil.

Assim, dada a noção de Estado de Direito Democrático concebida pelo legislador constituinte, não é cabível que – neste caso – apenas uma instituição fique incumbida de tarefas tão árduas e multidisciplinares como as de proteção e defesa civil.

Por outro lado, o direcionamento demonstrado pelas unidades da federação, no sentido de atribuir a seus Corpos de Bombeiros Militares a resposta pelos respectivos sistemas de proteção e defesa civil, gera a segurança de ininterruptibilidade do serviço, posto que a esses

<sup>71</sup> *In verbis*: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...] V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...] § 5º [...] aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.” (BRASIL, 1988a, grifo nosso).

servidores, militares estaduais, é defeso o direito de greve, sendo sujeitos à hierarquia e disciplina comuns à vida castrense, nos termos dos artigos 42<sup>72</sup> e 142<sup>73</sup>, ambos da Constituição Pátria.

Em que pese as variações demonstradas, todos os órgãos estaduais possuem atribuições similares, desempenhadas aparentemente em conformidade com o que preconiza a Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

Necessário pontuar que as informações deste tópico foram elaboradas adotando-se a seguinte metodologia:

(i) na rede mundial de computadores, buscou-se, em 29 de setembro de 2017, pelos sítios eletrônicos de modo intuitivo: “<http://www.defesacivil.xx.gov.br>”, onde “xx” foi substituído pela sigla da unidade federativa;

(ii) nesta etapa, não demonstraram possuir ou ter disponível, no momento da consulta, portal próprio da CEDEC ou órgão equivalente: Acre, Amapá, Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Roraima, Rondônia e Rio Grande do Norte (38%);

(iii) em segundo momento, verificou-se a frequência de atualização das notícias e informações institucionais nos portais disponíveis, considerando-se como desatualizados os portais cuja última publicação/atualização foi realizada há mais de 30 (trinta), semiatualizados aqueles com publicações entre 10 (dez) e 30 (trinta) dias, e, atualizados aqueles há menos de 10 (dez) dias:

a) desatualizados: Alagoas, Maranhão e Piauí (12%);

b) semiatualizados: Sergipe (4%); e

c) atualizados: Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins (46%).

Por fim, subsidiaram ainda, de modo complementar, sítios eletrônicos dos Corpos de Bombeiros Militares (mormente nas unidades da Federação que não dispunham de portal próprio da CEDEC) e ainda os portais eletrônicos das Imprensas Oficiais e Portais da Transparência, ou correlatos, permitindo assim acesso à legislação ou organograma dos Poderes Executivos Estaduais.

---

72 *In verbis*: “Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições [...] do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º [...]”. (BRASIL, 1988a).

73 *In verbis*: “Art. 142. [...] § 2º Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares. § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [...] IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve [...]”. (BRASIL, 1988a).

### 3.5.3 Nível Municipal

Segundo Pinheiro (2015), o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil tem preferência pelo desenvolvimento dos órgãos municipais que o integram, ainda que a competência para legislar sobre defesa civil seja atribuída com exclusividade à União pela Constituição Federal vigente, consoante o inscrito nos artigos 21, XVIII<sup>74</sup> e 22, XXVIII<sup>75</sup> (BRASIL, 1988a).

Porém, a vida não ocorre na União ou nos Estados, ocorre nos Municípios. E neles é que também se tem o primeiro impacto dos desastres. Por essa razão, Pinheiro (2015, p. 65) afirma que “a ênfase das ações de defesa civil se concentra nos municípios aos quais cabem a primeira resposta e as primeiras ações de planejamento”. Corrobora com a descentralização o estudo de Ferreira (2004), que aponta ser desnecessária a centralização do Estado, “já que a população que vive em núcleos urbanos pode resolver localmente grande parte de seus problemas” (FERREIRA, 2004, p. 27-28).

Se nas unidades federativas, encontramos diversas disposições, nomenclaturas, subordinações em distintos escalões de governo, quiçá nos 5.570 municípios, com suas mais diversas peculiaridades territoriais e histórico-sociais.

Neles tem-se um grande imbróglio: há variações significativas que correspondem à atribuição de estruturas próprias aos órgãos municipais de proteção e defesa civil, ainda que a PNPDEC.

Enquanto alguns possuem boas estruturas, a exemplo do que ocorre na cidade de São Paulo, onde o atendimento é regionalizado nas subprefeituras da capital; em outros municípios a estrutura é deficitária ou totalmente ausente.

Segundo Brasil (2017b), a operacionalização do Sistema e da Política de Proteção e Defesa Civil nos municípios é tarefa árdua, primordialmente em decorrência da infraestrutura local e da dificuldade de acesso a recursos.

A análise do perfil municipal ensejaria aplicação de métodos estatísticos para composição de amostras, dentre outros aspectos que fogem ao escopo do presente estudo. Entretanto, a título de exemplificação, cita-se o trabalho de 2015 que realizou uma análise em municípios componentes da Região Metropolitana do Vale do Paraíba Paulista.

---

74 *In verbis*: “Art. 21. Compete à União: [...] XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (BRASIL, 1988a).

75 *In verbis*: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional [...]” (BRASIL, 1988a, grifo nosso).

Naquela região, uma das mais ricas do país<sup>76</sup>, o estudo constatou que a larga maioria (92%) dos órgãos municipais participantes era regido por legislação municipal anterior à Lei nº 12.608/2012, subordinando-se – também em maioria (58%) – a pastas diversas na estrutura do Poder Executivo local (VEIGA JUNIOR, 2015).

Pinheiro (2015) muito bem assevera, em diversas ocasiões, a importância do planejamento em proteção e defesa civil para a consecução da redução do risco de desastres:

A consagrada fórmula que claramente enaltece a aplicação de recursos quando destinados à prevenção, tão propalada por pesquisadores e citada frequentemente nas palestras e cursos que abordam a prevenção de desastres, fica evidente, ao passo que arcar com as atividades de resposta e reconstrução possui um preço comprovadamente mais elevado. (PINHEIRO, 2015, p. 65-66).

Mas, no estudo anteriormente mencionado, expôs-se que dois terços dos municípios respondentes não tinham previsão de ações de proteção e defesa civil na legislação orçamentária municipal (VEIGA JUNIOR, 2015).

Sobressai, com isso, em nível local, a noção de que investimentos pré-eventos adversos são parcos ou nulos, ensejando um maior acompanhamento, pela população em geral, das ações governamentais destinadas à redução de riscos.

O poder público municipal tem o dever de estruturar seus órgãos locais, dotando-os de equipamentos (viaturas, uniformes, computadores, instalações físicas condizentes, dentre outros) que sejam suficientes para o desempenho das tarefas atribuídas aos municípios pela Política de Proteção e Defesa Civil.

Ademais, deve-se colocar de lado o senso comum de voluntarismo atrelado às atividades de proteção e defesa civil: o órgão municipal deve contar, quando não com quadro específico de agentes, com quadro de pessoal formado por membros das diversas carreiras do funcionalismo público municipal, inclusive com dedicação exclusiva às atividades.

O serviço voluntário, quando existente, deve ser utilizado de modo a complementar o pessoal efetivo, precipuamente em atividades junto às comunidades onde esses voluntários residem, por meio da estruturação dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC).

No que concerne às novas perspectivas da proteção e defesa civil em nível local, ante à atuação operacional dos órgãos municipais motivada especialmente pela fase de resposta, tem-se como necessária e urgente a remodelação do perfil do profissional de defesa civil, que

---

<sup>76</sup> Em referência à concentração de Produto Interno Bruto: “Observou-se que o Estado de São Paulo era o único estado que apresentava o maior indicador de concentração [de Produto Interno Bruto Nacional] em uma Mesorregião que não contemplava a capital estadual, a Mesorregião do Vale do Paraíba Paulista [...]” (IBGE, 2010 *apud* VEIGA JUNIOR, 2015, p. 36).

deve tratar agora além da técnica, também da articulação com outros órgãos presentes no município.



## 4 CASOS DESTACADOS DE DESASTRES NO BRASIL

Abordados os conceitos inerentes ao Direito dos Desastres e formulada a retrospectiva histórica da proteção e defesa civil, torna-se plausível a apresentação de alguns casos de destaque no cenário recente do país, que contribuem para a demonstração da importância deste novo ramo do Direito.

Em primeiro momento, será abordado o caso das chuvas de 2008 ocorridas no Estado de Santa Catarina. Na sequência, serão trazidas à baila questões relacionadas com o rompimento da barragem em Mariana, Minas Gerais, no ano de 2015. Por fim, serão apresentados dois julgados relativos à temática dos desastres ambientais, apreciados em segundo grau ou em tribunal superior.

Reitera-se, contudo, que vários outros casos ocorreram no Brasil, antes ou depois dos exemplos aqui trazidos. A sua não menção neste trabalho não os torna menos importantes, pois todos os eventos ensejam impactos, seja no cenário nacional, regional ou local, principalmente às comunidades envolvidas.

### 4.1 O CASO DAS CHUVAS EM SANTA CATARINA (2008)

O Estado de Santa Catarina, localizado na região sul do país, em especial na microrregião do Vale do Rio Itajaí, vinha sofrendo chuvas intermitentes desde outubro de 2008, segundo Tachini (2009). Tal situação possibilitava a manutenção da umidade do solo, ocasionando assim uma condição que incapacitava a infiltração das águas pluviais.

Tachini (2009, p. 106) assevera que o “principal evento de precipitação ocorrido no mês de novembro de 2008 se estendeu do dia 22 ao dia 24, e provocou uma conjugação de deslizamentos [...], inundações bruscas [...] e graduais”, que não se comparariam às costumeiras inundações com as quais a população do Vale do Itajaí convivia desde sua ocupação, pelos idos de 1850.

Na ocasião, as chuvas se concentraram precipuamente no médio e baixo Vale, quando o normal é sua distribuição igualitária por toda a bacia, segundo Tachini (2009). Segundo PMMG ([2009], p. 6): “Só no município de Blumenau, caíram do céu, em apenas cinco dias, 300 bilhões de litros de água, o suficiente para abastecer a cidade de São Paulo, durante três meses”, informação coadunada por Alves (2009), que ainda complementa, com a média histórica de pluviometria de Blumenau (110 a 150 milímetros), tendo sido registrados mais de 600 milímetros.

Segundo Gramani *et al* (2009), foram mais de 130 óbitos, com aproximadamente 80 mil pessoas afetadas, entre desalojados e desabrigados no mês de novembro, sendo que em abril de 2009, cerca de 12 mil ainda permaneciam nestas condições. A região do Vale do Itajaí e do Complexo do Baú foi atingida por um conjunto de acidentes geotécnicos, basicamente configurados como “deslizamentos de encostas, corridas de lama e processos erosivos-depositivos rápidos e de razoável escala”, também relatados por Nascimento, Dell’Avanzi e Netto:

À bem da verdade, após algumas horas de caminhada, observação e conversas com os moradores das áreas então já consideradas oficialmente de risco, sentimos uma enorme e frustrante sensação de impotência. A devastação foi tamanha que a natureza parecia rir de programas de sondagens, coletas de amostras indeformadas de solos, determinação de parâmetros drenados de resistência, avaliação de módulos ou mesmo pretensas obras de contenção de encostas. Que encostas? Em muitos casos não há mais encostas, e sim uma geografia nova, com rio onde não havia fluxo de água, com solo mole onde havia rio, com vossoroca onde estava a casa. Lamentavelmente, tudo isso era mero acessório ao alarmante número de baixas, quer pessoas feridas, mutiladas ou mortas pelo poder incontido desta fúria natural, mão natureza em estado devastador. (NASCIMENTO; DELL’AVANZI; NETTO, 2009, p. 3).

Resultado imediato do desastre foi a decretação de situação de emergência por 99 municípios catarinenses, segundo Alves (2009), sendo que grande maioria dos atos declaratórios foi expedida entre os dias 12 de novembro e 5 de dezembro. Com 34% da população catarinense afetada, cerca de 2 milhões de pessoas, foi decretada situação de emergência pelo Poder Executivo Estadual, em 22 de novembro, segundo Alves (2009).

Tal foi o grau de comoção nacional que diversos estados se prontificaram em colaborar, enviando a Santa Catarina meios humanos e materiais para o desempenho de tarefas relacionadas à resposta em desastres. São Paulo, por exemplo, mobilizou:

[...] Corpo de Bombeiros, o Grupamento de Radiopatrulha Aéreo, Grupo de Resgate e Atendimento às Emergências – Grau, Defesa Civil e técnicos das áreas de geologia e geotecnia. Dentre os grupos o IPT mobilizou prontamente duas equipes do Laboratório de Riscos Ambientais compostas por 4 geólogos e 2 geotécnicos para atender os municípios em Santa Catarina. (GRAMANI *et al*, 2009, p. 2).

Alves (2009) estima que 12 mil pessoas se envolveram diretamente nas atividades de resposta ao desastre, além de voluntários que atuaram na recepção, triagem e distribuição de donativos.

Foi instituído, no início de dezembro daquele ano, por meio de decreto estadual, um grupo integrado por secretários de estado, com a finalidade de assessorar o Governador e seu vice na tomada de decisões visando a definição de prioridades à reconstrução dos danos ocasionados pelo desastre (ALVES, 2009; SANTA CATARINA, 2008).

Por meio de tal grupo, denominado “Grupo Reação”, articularam-se ações em quatro eixos: a) voltadas aos cidadãos; b) voltadas ao setor produtivo; c) voltadas ao setor público; d) destinadas à prevenção de novos eventos.

a) Cidadão: encampava ações de assistência social, objetivando a retomada da auto estima da população, incluindo transferências diretas de benefícios aos afetados. Também incluía ações de saúde e outras relacionadas à política de habitação.

b) Setor Produtivo: eram englobadas ações de fomento à indústria, comércio e serviços, bem como à agricultura, pecuária e aquicultura, além do turismo;

c) Setor Público: destinava-se ao restabelecimento e fortalecimento dos serviços básicos, tais como energia elétrica, água e saneamento, gás; recuperação da infraestrutura urbana e rural, rodoviária e portuária, além dos prédios públicos sinistrados;

d) Prevenção: ações como obras, melhora do monitoramento de eventos climáticos, ordenamento territorial e estudos das bacias hidrográficas estaduais.

Em 26 de novembro, face ao reconhecimento da situação emergencial no Estado de Santa Catarina, o Governo Federal editou medida provisória visando a abertura de crédito extraordinário em seu orçamento para distribuição de recursos da ordem de R\$1,6 bilhão (BRASIL, 2008), destinados às ações anteriormente citadas, segundo Alves (2009).

De modo mediato, em ação de longo prazo, observou-se a reestruturação do Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil catarinense. Em março de 2011, o Poder Executivo protocolou junto à Assembleia Legislativa um projeto de lei complementar visando a reestruturação administrativa da Administração Direta Estadual.

A alteração substancial proposta foi a criação da Secretaria de Estado da Defesa Civil, órgão diretamente subordinado ao Chefe do Executivo estadual, passando assim as atribuições de proteção e defesa civil da Secretaria de Justiça e Cidadania para o novo órgão (SANTA CATARINA, 2011).

Com tal remodelação, dotou-se o órgão estadual de mais autonomia administrativa e financeira, o que, em nosso entender, possibilitou a execução de atividades preventivas de relevo, tais como capacitações<sup>77</sup> em todo o estado aos cidadãos e membros dos órgãos municipais de proteção e defesa civil, além da instalação de três radares meteorológicos que são operados em parceria com a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> O autor participou, em 2013, de capacitação intitulada “Seminário Regional de Defesa Civil”, realizada em Chapecó. Em 2016 e 2017, a Defesa Civil catarinense realizou novos ciclos de capacitação por todas as regionais.

<sup>78</sup> Atualmente, dois radares meteorológicos se encontram instalados e operativos. O primeiro é sediado em Lontras, desde 2015. Em agosto de 2017, foi inaugurado o Radar Oeste, sediado em Chapecó. Ambos são

Já em 2017, foi proposta nova lei complementar pelo Poder Executivo, visando reestruturar a Secretaria de Defesa Civil, sob fundamento da criação dos centros integrados de gestão de riscos e desastres regionais e na capital (CIGERD), além da instituição de novos cargos naquela Secretaria. O referido projeto de lei complementar foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa, continuando sua tramitação na casa (ALESC, 2017).

Santa Catarina sempre foi considerada vanguardista em questões relacionadas aos desastres, justamente por experimentar tais eventos desde a ocupação de seu território. Muitos dos eventos que se sucederam durante o episódio das chuvas de 2008, contudo, poderiam ter sido evitados.

Baseados nos princípios do Direito dos Desastres, os entes governamentais deveriam ter se antecipado aos acontecimentos, fazendo cumprir as legislações urbanísticas pré-existentes. Os órgãos públicos poderiam subsidiar suas intervenções em mapeamentos de riscos que são instrumentos adequados, por exemplo, para demonstrar se a geomorfologia de determinada área atende aos requisitos de instalação de edificações, situação que se enquadra no princípio da prevenção, posto que o mapeamento quantifica o risco a que se sujeitaria a população naquela determinada área, passando a ser tangível.

Ademais, ainda que inexistentes os mapeamentos nos municípios catarinenses na ocasião das chuvas, os órgãos de fiscalização teriam mesmo assim o dever legal de agir para vedar ocupações em áreas de topo de morro ou próximas a cursos d'água, por serem consideradas, desde a década de 1970, como de preservação permanente pela legislação ambiental brasileira. Em outras áreas, não sendo possível quantificar o risco pelo mapeamento técnico, os agentes públicos poderiam fundamentar as decisões em eventos históricos anteriores.

Todas essas medidas, claro, deveriam ser levadas ao conhecimento público em geral, por meio de reuniões nas comunidades diretamente interessadas, inserções na mídia local, e, ofertas formativas voltadas principalmente ao público infanto-juvenil. Nota-se ainda que o evento desastroso que se abateu sobre o Estado de Santa Catarina, em 2008, gerou reflexos diretos e indiretos, motivando o aperfeiçoamento do aparato estatal destinado ao atendimento das situações emergenciais, precipuamente na Secretaria de Estado da Defesa Civil.

Contudo, cumpre salientar ter restado prejudicada a análise de jurisprudências correlatas ao desastre aqui tratado. Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de

---

fixos. Ainda, cogita-se a operação de um terceiro radar, móvel, no sul do estado, com a finalidade de se abranger a totalidade territorial de Santa Catarina com monitoramento específico voltado às ações de proteção e defesa civil.

Santa Catarina, não foram localizadas ações propostas em virtude do referido evento em face do Estado de Santa Catarina ou dos municípios.

#### 4.2 O ROMPIMENTO DE BARRAGEM EM MARIANA (2015)

Em 5 de novembro de 2015, uma barragem destinada ao recebimento de rejeitos minerários operados pela Samarco S/A, colapsou. Localizada na bacia hidrográfica do Rio Doce, especificamente no afluente denominado Rio Gualaxo do Norte, em Minas Gerais, a barragem de Fundão contava com 34 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos de minérios de ferro. Com seu rompimento, os rejeitos atingiram outra barragem a jusante, a de Santarém<sup>79</sup>, avariando-a e ocasionando seu transbordo (LOPES, 2016).

Em uma compreensão prévia ao desastre, Lopes (2016), citando outros autores, explica sobre a estrutura sinistrada:

Segundo Gonçalves, Vespa e Fusco (2015), as barragens do complexo operavam através de um método tradicionalmente utilizado em todo mundo: o aterro hidráulico. Nesse sistema, os resíduos separados do ferro durante o processo de mineração são escoados até as bacias (barragens) por força da ação gravitacional. Já a filtragem da água é realizada pela areia, localizada estrategicamente na parte frontal dessas bacias. (LOPES, 2016, p. 3).

Segundo o mesmo autor, o método de aterro hidráulico em barragens de mineração são os mais utilizados no mundo, em que pese haver outros métodos mais modernos que garantiriam uma drenagem dos rejeitos de modo mais seguro, por intermédio de filtros. Contudo, isso impacta diretamente nos custos operacionais, em até seis vezes, segundo Lopes (2016).

Fruto do colapso, formou-se uma onda (tal qual um *tsunami* em seu primeiro impacto) de rejeitos que, distintamente do que era previsto no Estudo de Impacto Ambiental, chegou a produzir destruição por mais de 600 quilômetros na bacia do Rio Doce<sup>80</sup> (Rio Gualaxo do Norte, Rio Carmo e, por fim, o Rio Doce), além de 80 km<sup>2</sup> mar adentro, segundo Poemas (2015), sagrando-se como um dos maiores rompimentos de barragem de mineração registrados no mundo, como afirmam Viana (2016) e Zhou *et al* (2016).

A comunidade de Bento Rodrigues, distrito de Mariana, foi diretamente atingida, assim como Paracatu de Baixo, Gesteira, Barra Longa e outras cinco aglomerações em Camargo, também distrito de Mariana, segundo Poemas (2015). Na primeira, foram 19 mortes

<sup>79</sup> A barragem de Santarém continha mais 16 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos, totalizando assim 50 milhões de m<sup>3</sup> lançados no leito do Rio Gualaxo do Norte.

<sup>80</sup> A Bacia Hidrográfica do Rio Doce é composta por mais de 200 municípios. Segundo Viana (2016), 200 são mineiros e outros 26 capixabas, totalizando 226 municípios.

imediatas, além de 1.200 desabrigados, segundo Zhouri *et al* (2016; POEMAS, 2015).

Farah, tenente do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, discorreu sobre a situação que a equipe de resposta – mobilizada desde Belo Horizonte (distante aproximados 100 km) por meio de dois helicópteros – encontrou. Segundo o oficial, do alto era possível acompanhar o rastro de destruição deixado pela onda de lama, sendo assim cabível planejar a evacuação da população do distrito de Paracatu de Baixo para áreas mais elevadas, visando salvaguardá-la (informação verbal)<sup>81</sup>.

Segundo Zhouri *et al* (2016), contudo, o desastre já era temido pelos moradores. Subsidiava tal informação a tese formulada por Viana (2012), da qual se depreende que, ao avaliar – por meio de pesquisa de campo com moradores de Bento Rodrigues – os incômodos provocados pela atividade minerária, sendo destacável dentre os maiores índices: a poluição das águas (94%), o rompimento da barragem (68%) e a possibilidade de desapropriação de imóveis (64%). Para Zhouri *et al* (2016):

O desastre concretizou, portanto, a ameaça ensejada por conflitos pretéritos. Com o evento, aqueles que já eram afetados pela operação do complexo minerário sofreram perdas de vida e a deterioração de sua saúde, além de bens materiais e do comprometimento permanente de seu território. De atingidos passaram a vítimas, com o pleno direito de compensação pelos danos materiais e morais. (ZHOURI *et al*, 2016, p. 37).

Autores (ZHOURI *et al*, 2016) ressaltam ainda que, no caso dos empreendimentos minerários levados a cabo pela Samarco (pessoa jurídica formada pela parceria entre a Vale S/A e pela estrangeira BHP Billiton), deveriam ter sido adotadas medidas preventivas, posto que já era de conhecimento das autoridades públicas o risco de colapso estrutural:

Em perícia realizada a pedido do MP [Ministério Público] de Minas Gerais, o Instituto Prístico alertara, ainda em 2013, para o risco de colapso da barragem de Fundão. O laudo recomendava o periódico monitoramento geotécnico e estrutural dos diques e da barragem; e destacava a necessidade de um plano de contingência para situações de risco ou acidentes. (ZHOURI *et al*, 2016, p. 37).

Porém, tais medidas não foram adotadas, fato consubstanciado pela inexistência de sistema de alertas e alarmes na região do entorno da barragem de Fundão, bem como pela existência apenas formal de um plano de contingência (ZHOURI *et al*, 2016), o que, para Lopes (2016), se adicionado a outras medidas (como a fiscalização eficiente pelos órgãos ambientais e o uso de instrumentos eletrônicos de monitoramento, por exemplo) representariam um impacto minorado do rompimento ante às comunidades, talvez até evitado

---

81 Informação dada pelo 1º Tenente do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais Leonard Farah, durante palestra proferida no II Simpósio Internacional de Gerenciamento da Resposta em Catástrofes, promovido pelo Hospital Israelita Albert Einstein, em São Paulo/SP, ocorrido entre 5 e 7 de maio de 2016.

fosse. Lopes (2016) ainda aduz que, ao tomar ciência das recomendações expostas no relatório pericial que constatava falhas na barragem, a mineradora assumiu os riscos inerentes à situação.

Cabe destacar que, no entendimento de Zhouri *et al* (2016), tratou-se de um desastre tecnológico, e não natural, como sugeria a visão estatal (União, Estado e Municípios envolvidos) difundida por meio da imprensa à época dos fatos, que inclusive resultou na edição de decreto considerando como naturais os eventos desastrosos decorrentes do rompimento ou colapso de barragens<sup>82</sup>:

Assim, é mister aprofundar a crítica a uma interpretação baseada em *hazards* para considerar o evento crítico deflagrado pelo rompimento da barragem de Fundão como um *desastre tecnológico*, ou seja, um desastre atribuído em parte ou no todo a uma intenção humana, erro, negligência, ou envolvendo uma falha de um sistema humano, resultando em danos (ou ferimentos) significativos ou mortes. Exemplos : o 11 de setembro, o massacre da escola Columbine, o vazamento do Exxon Valdez, o desastre da Challenger da Nasa, o desastre de Chernobyl. (ZHOURI *et al*, 2016, p. 37).

Para Zhouri *et al* (2016), a visão direcionada do desastre de Mariana como sendo “ambiental” se justificava no seguinte contexto:

Através de uma análise enviesada do desastre, o Estado cria bases para suscitar uma elaboração interpretativa na qual a Samarco se torna *uma* dentre as demais *vítimas das circunstâncias*. Um desdobramento possível dessa interpretação pode vir a ser a propagação de um discurso que qualifica a prática empresarial junto aos grupos afetados como sendo um *apoio* ou *solidariedade prestada à comunidade*: uma ação de caráter voluntário e assistencialista, que vai se desvinculando de uma responsabilidade efetiva da empresa quanto à reparação dos danos por ela causados. Efetivamente, a forma como se qualifica o fator causal de um desastre tem estreita correspondência com estratégias de criação e reversão de significados em prol das posições dominantes em jogo. (ZHOURI *et al*, 2016, p. 37).

Contudo, discorda-se dos autores, justificando-se pelo fato de que o Governo Federal, ao editar decreto classificando o rompimento ou colapso de barragens como sendo “desastre natural”, foi claro ao restringir a aplicação de tal entendimento exclusivamente para a liberação de recursos pessoais vinculados ao FGTS. Tratou-se de medida política, exclusivamente.

Tanto é que, em matéria de proteção e defesa civil, a Codificação Brasileira de

82 Segundo a Lei nº 8.036/1990, a ocorrência de desastres *naturais* configura causa permissiva à movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nos termos do art. 20, XVI: “Art. 20. A conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações: [...] XVI – necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorra de desastre natural [...]” (BRASIL, 1990b). Tal dispositivo é regulamentado pelo Decreto nº 5.113/2004, que pontuava – até a sua alteração pelo Decreto nº 8.572/2015 – apenas nove tipos de eventos como desastres naturais, em seu art. 2º, sendo eles, *ipsis literis*: vendavais ou tempestades; vendavais muito intensos ou ciclones tropicais; vendavais extremamente intensos, furacões, tufões ou ciclones tropicais; tornados e trombas d’água; precipitações de granizos; enchentes ou inundações graduais; enxurradas ou inundações bruscas; alagamentos; e, inundações litorâneas provocadas pela brusca invasão do mar (BRASIL, 2004).

Desastres (COBRADE), instituída pela Instrução Normativa nº 01/12, tipificava o rompimento de barragens como sendo um desastre tecnológico. Caso o entendimento tivesse mudado efetivamente com o desastre de Mariana, a COBRADE teria sido atualizada, reclassificando-o como natural, em 2016, o que de fato não ocorreu.

Assim, considerando que o desastre de Mariana foi tipificado, em termos técnicos, como tecnológico por Zhouri *et al* (2016) – não é de se olvidar que causou a destruição de inúmeras moradias, bem como o comprometimento do abastecimento de água e de atividades produtivas ao longo da bacia do Rio Doce nos dias que se seguiram ao colapso, fazendo com que o fator político se tornasse preponderante para sua classificação como “desastre natural” pelas autoridades governamentais.

É apenas nesse sentido, motivado por um caráter político, visando transparecer ter havido um certo suporte pela Administração Pública Federal aos vitimados pelo desastre, que se compreende com a classificação afixada pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 8.572/2015. Na realidade, o Governo Federal tratou de fazer “saudação com chapéu dos outros”<sup>83</sup>.

Autores apontam ainda que há problemas na gestão do desastre, especialmente no que corresponde ao restabelecimento das condições de vida dos flagelados, causando-lhes um agravamento de seu sofrimento (ZHOURI *et al*, 2016). Exemplificam este ponto, por exemplo, com a atuação de um dos atores envolvidos na fase de gerenciamento do desastre em sede judicial:

[...] o Ministério Público de Minas Gerais, após a recusa da Samarco em assinar um termo de compromisso que buscava garantir o ressarcimento das vítimas e reconstrução das comunidades, ingressou com uma ação civil pública na Justiça de Mariana, em dezembro de 2015, cujas audiências de conciliação foram suspensas devido ao questionamento da competência jurídica e a possibilidade de transferência da ação para a esfera federal. Paralelamente, a Advocacia Geral da União costurou com as empresas e os governos dos estados envolvidos um termo de acordo extrajudicial que encerrou diversas ações civis públicas. (ZHOURI *et al*, 2016, p. 39).

Em que pese as críticas formuladas por estudos, como o de Zhouri *et al* (2016), quanto à atuação preventiva pelos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização das barragens de mineração, é louvável destacar a institucionalização, no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, de um batalhão cuja competência é voltada especificamente para

---

83 Em entrevista a “O Globo”, a subprocuradora Sandra Cureau, da Procuradoria-Geral da República, afirmou à época que a autorização de saque do FGTS constituiria uma desvirtuação do fundo, posto que a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão deve ser realizada pela mineradora Samarco (BRESCIANI; LUIZ, 2015).



atuação em caso de emergências ambientais e desastres<sup>84</sup>, qual seja o BEMAD (Batalhão de Emergências Ambientais e Resposta a Desastres), cuja criação se deu em novembro de 2014, ou seja, anteriormente ao desastre de Mariana.

A atuação de modo restrito no cotidiano permite com que os servidores militares atuantes no BEMAD se exercitem, pratiquem rotineiramente ações voltadas à salvaguarda da vida em caso de desastres muito específicos que demandam conhecimento técnico especializado, sendo que a institucionalização do BEMAD pode ter colaborado – ainda que na fase de gerenciamento do desastre – com uma menor perda de vidas durante o evento adverso aqui ilustrado.

Ademais, segundo o Ministério Público Federal (2016; 2017), foram propostas ao menos três ações em primeira instância, sendo uma visando obter reparação aos danos causados pelo evento; outra visando a proibição da pesca na região de foz do Rio Doce e litoral do Espírito Santo em virtude da lama; e, por fim, uma ação penal em que figuram 21 réus em decorrência da morte de 19 pessoas em Bento Rodrigues. Por seu turno, o *Parquet* estadual ajuizou 11 ações que versam desde o bloqueio de bens objetivando a reparação de danos dos atingidos até a garantia de auxílio financeiro a família em situação de vulnerabilidade em decorrência do desastre (MPMG, 2017).

Ainda que a razoável duração processual seja um dos direitos preconizados no art. 5º, LXXVIII, do diploma constitucional vigente, é compreensível uma certa demora no deslinde das causas, pois, além do direito à celeridade processual, apresenta-se uma teia de direitos.

Diz-se uma teia de direitos face aos exorbitantes números atrelados ao desastre de Mariana, quais sejam: a quantidade de pessoas atingidas e municípios impactados, os valores dos danos ambientais e materiais e os prejuízos econômicos e sociais deles advindos, bem como a quantidade de ações ajuizadas e de réus em cada uma delas.

Cada um contando com uma inúmera gama de direitos constitucionalmente previstos, que em determinado momento virão a se sobrepor uns aos outros, entre os vários atores sociais participantes dos processos, cabendo ao Poder Judiciário sobrepejá-los de modo a fazer com que um direito não se sobrepuje sobremaneira aos demais, tampouco sucumba sem ser analisado.

No caso específico de Mariana, cujos efeitos do rompimento da barragem se

---

84 A atuação do referido batalhão se assemelha à da *Unidad Militar de Emergencias*, órgão integrante das Forças Armadas do Reino da Espanha responsável por dar suporte ao Sistema de Proteção Civil daquele país: “La Unidad Militar de Emergencias es una fuerza conjunta que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos em los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.” (ESPANHA, 2006, p. 15580).

estenderam por quilômetros ao longo do Rio Doce, o impacto ainda não é realmente conhecido. A lama de rejeitos não apenas foi carregada como veio a se sedimentar por toda a bacia hidrográfica, sendo incalculável o prejuízo ao meio ambiente e sociedade que desenvolve suas atividades junto ao Rio Doce.

Como retratado, já havia estudo relatando sobre a possibilidade de rompimento da barragem, estudo desenvolvido a pedido do Ministério Público mineiro, que – levando o fato à apreciação do judiciário –, deveria, com base no princípio da precaução (já que o risco era conhecido, mas teria sido subdimensionado quando da confecção dos estudos de impacto ambiental pelos empreendedores), ter pleiteado a imediata paralisação das atividades na barragem de Fundão até o saneamento por completo da estrutura.

Entretanto, não se pode olvidar o fato de que os integrantes do polo passivo das ações movidas após o desastre de Mariana são empresas de relevância no setor minerário nacional, a exemplo da Vale S/A, que geram grande impacto nas economias dos municípios onde se instalam seus empreendimentos. Nesses locais, muitos dos cidadãos ou são contratados por essas empresas ou dependem diretamente dos que dela são colaboradores (empregados), fator que pode ter contribuído para a ausência de mobilização das comunidades ao redor da barragem, ainda que eventualmente estivessem cientes dos riscos abordados no relatório encomendado pelo MPMG.

Ademais, tais empreendimentos são também os responsáveis por parte das receitas auferidas pelo Poder Executivo local, por meio dos tributos que lhes são impostos. Tal situação pode ter resultado em uma inércia por parte dos agentes de fiscalização, que, ainda que dotados de aparente autonomia, sofrem pressões de cunho político no desempenho de suas atividades.

Por essas razões, ao ter sido aventada a possibilidade de rompimento da barragem de Fundão, o Ministério Público de Minas Gerais, órgão notoriamente dotado de autonomia e independência funcional ante outros poderes legalmente constituídos, deveria ter promovido a competente ação contra não apenas os operadores da barragem, mas também contra o Poder Público municipal, a quem competiria a elaboração de instrumentos preventivos e de mitigação, tais como os planos de contingência e de mapeamento dos riscos inerentes à atividade minerária.

#### 4.3 OUTROS CASOS SUBMETIDOS À ANÁLISE DO PODER JUDICIÁRIO

Impondo-se o dever de zelar pelo meio ambiente, admissível é a responsabilização

daqueles que – por ação ou omissão – venham a ocasionar danos ao meio ambiente, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

Cogitar e definir responsabilidades por ações ou omissões tem seu princípio em 1755, quando da ocorrência do que se define, segundo autores como o primeiro desastre da modernidade: o terremoto seguido de tsunami de Lisboa (CARVALHO; DAMACENA, 2013; FARBER, 2011). A esse respeito, discorre-se:

[...] Rousseau foi um dos primeiros a situar o desastre em um contexto social científico. [...] Kant, por sua vez, publicou três tratados sobre os terremotos considerando-os fenômenos físicos, não morais. Como resultado de uma enxurrada de investigações científicas, em 1756, uma espécie de questionário sismológico foi enviado à diocese de Portugal. [...] O documento mostrava uma preocupação com a administração moderna do desastre. 'Não somente Deus era excluído do quadro, mas agora o Estado esclarecido havia entrado em cena'. Significa dizer que, além da influência exercida na política, o acontecimento lusitano lançou luzes e abriu portas para um novo debate também no Direito. Afinal, **o reconhecimento da possibilidade de falhas humanas permite a cogitação de responsabilidades.** (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 22, grifo nosso).

No Brasil, a partir da Política Nacional de Meio Ambiente, ainda em 1981, fixou-se a responsabilidade objetiva como parâmetro para danos ao meio ambiente, conforme estabelece o art. 14, §1º, ora reproduzido:

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. (BRASIL, 1981).

Tal dispositivo, segundo Hupffer *et al* (2012), foi recepcionado pela Constituição de 1988, à luz do art. 225, em seu terceiro parágrafo, que sujeita os infratores da legislação ambiental a sanções penais e administrativas, de modo dissociável da obrigação de reparar o dano causado (BRASIL, 1988a).

Entretanto, “[...] doutrina e jurisprudência, não superaram as divergências quanto à intensidade da responsabilidade civil do estado por omissão, oscilando as decisões entre a incidência ser de natureza subjetiva ou objetiva, conforme as correntes de entendimento.” (CARDOSO NETO; SABEL, 2015, p. 65).

Segundo Hupffer *et al* (2012, p. 113), “a regra geral da responsabilidade civil do Estado está esculpida no §6º do artigo 37 da Constituição Federal, o qual determina que as pessoas jurídicas de direito público respondam objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”, devendo, com isso, haver demonstração de nexo causal entre o dano existente e a conduta do representante estatal.

Mas, segundo os autores, prevalecia a noção da responsabilidade em seu caráter subjetivo – necessitando deste modo de comprovação do ato ilícito comissivo ou omissivo – quando se trata da omissão estatal (HUPFFER *et al*, 2012).

Quadro este que foi rompido com o atual cenário jurídico-ambiental brasileiro, onde os bens tutelados são coletivos e, em sendo danificados, são de difícil recuperação, assumindo assim uma natureza complexa, no entender de Hupffer *et al* (2012).

Cabível assim seria a responsabilização do Estado por sua omissão, não se restringindo a ele portanto a figura do agente poluidor; a falta de fiscalização, a inobservância de normas de relativas ao licenciamento ambiental, ocupação e uso do solo, dentre outros, constituem-se como omissão do Poder Público, no entender de Milaré (2009) citado por Hupffer *et al* (2012). Os autores concluem: “o Estado, ao se omitir, assume a responsabilidade pelas consequências dos riscos que podem acometer o ser humano e o meio ambiente” (HUPFFER *et al*, 2012, p. 115).

Contudo, como já salientado, não é pacífico o entendimento de responsabilização objetiva do Estado por sua omissão. Administrativistas e civilistas, como Bandeira de Mello e Cavalieri Filho, discordam dos ambientalistas: segundo Hupffer *et al* (2012), o primeiro autor considera a responsabilidade como subjetiva, supondo-se o dolo ou culpa (por negligência, imperícia ou imprudência); enquanto que o segundo exemplifica:

Se um motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração (entidade de trânsito) não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não impedimento do resultado. Nesse segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado (CAVALIERI FILHO, 2007 *apud* HUPFFER *et al*, 2012, p. 116).

Aproximando o exemplo da conjuntura da proteção e defesa civil, seria aplicável consequentemente a responsabilização objetiva no caso em que fosse levado ao conhecimento da autoridade competente a existência de situações de risco que demandassem a atuação estatal, e, nada sendo feito, viessem a se concretizar em um desastre.

Freitas (2005), citado por Hupffer *et al* (2012), afirma que já é passada a hora do Estado brasileiro afastar sua omissão e buscar concretizar os direitos fundamentais de modo eficaz, imediato. Para o autor:

O meio ambiente é um direito fundamental. O Estado tem o dever constitucional de evitar os acidentes ambientais ou de ao menos reduzir o número e a gravidade destes. A função essencial do instituto da responsabilidade civil por dano ambiental

seria, no caso de omissão específica, evitar que a repulsiva inoperabilidade do Estado frente ao dever constitucional de preservar o meio ambiente causasse dano injusto à coletividade (FREITAS, 2005 *apud* HUPFFER *et al*, 2012, p. 117).

Não só o meio ambiente é direito fundamental, como o próprio direito à vida. Assim, a omissão pelo Estado na seara da proteção e defesa civil, dos desastres, é algo a ser plenamente afastado, como reforça Coutinho:

Observa-se, assim, que [...] foi outorgado à União um poder-dever no sentido de planejar e promover a defesa contra calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações. Tal preocupação demonstra que, por possuírem a natureza de direito fundamental, a proteção contra essas espécies de calamidades constitui-se como um dever do Estado em relação ao qual o mesmo não pode imiscuir-se. (COUTINHO, 2014, p. 212).

Visando-se discorrer sobre alguns casos submetidos à análise do Poder Judiciário que guardam relação com o Direito dos Desastres, serão trazidos à baila: um caso em que Estado e Município do Rio de Janeiro foram acionados judicialmente pelo Ministério Público estadual visando satisfazer as exigências da Lei 12.340/2010, nomeadamente quanto a efetivação de política pública para a redução dos desastres; e, outro caso proveniente de São Paulo, onde moradores de área inundada acionaram a Prefeitura da capital visando obter indenização.

#### **4.3.1 Recurso Especial nº 1.433.789 – Rio de Janeiro**

Trata-se, em sua origem, de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público fluminense, em que figuram no polo passivo o Município e o Estado do Rio de Janeiro, em que o *Parquet* pleiteou a compelir os entes públicos a realizarem o planejamento e execução e políticas públicas voltadas à redução dos riscos de deslizamento em determinada comunidade da capital fluminense.

Inicialmente, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro entendeu não merecer prosperar o pleito, por considerar que o Judiciário, ao intervir junto ao Poder Executivo para lhe determinar a formulação e execução de políticas públicas, feriria o princípio da separação de poderes.

A decisão ensejadora do Recurso Especial, qual seja, o acórdão proferido pelo Judiciário fluminense destacava:

**O cerne da questão travada nos autos versa sobre a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas e efetivação de direitos sociais.** Com efeito, exatamente com o propósito de tutela do direito à vida (art. 5º, caput), ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), postula o Ministério Público a implementação de política pública dirigida no sentido de reduzir o risco

iminente de escorregamentos e deslizamentos na área na qual está inserida a comunidade da Vila Pequiri. Vale frisar que a Constituição Federal reforçou o impulsionamento da tutela de valores metaindividuais, o qual tem origens moleculares no influxo do ideário do Estado Social de Direito - Welfare State - com o aporte dos dissídios coletivos, passando pela Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), pelo Plano Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), o CDC, etc. Enfim, todos representativos da positivação de direitos metaindividuais, dos quais emerge, no século XXI, a tutela da política urbana (Lei nº 10.257/2001), assim como o direito à democracia participativa - direito de quarta dimensão - que busca congrega a sociedade e o Estado na boa gestão da coisa pública. [...]. **No caso concreto, tem-se a inação do Poder Público no tocante a medidas preventivas nas áreas classificadas como de alto e médio risco.** É inquestionável que a competência primária para formular e executar políticas públicas reside no Poder Executivo. Entretanto, o Judiciário está autorizado a intervir nos casos que haja omissão estatal na implementação de políticas públicas previstas na Constituição Federal, sem que haja violação ao princípio da separação dos poderes. (BRASIL, 2016b, p. 2-3, grifos nossos).

Chamado a opinar, o Ministério Público Federal foi pelo provimento do Recurso Especial, entendendo-o cabível para discutir atos administrativos ineficientes, passíveis de determinação ao cumprimento pelo Poder Judiciário.

Foi relator o Ministro Herman Benjamin, que negou seguimento ao Recurso Especial, fundamentando que – ao deliberar sobre a matéria em questão – viria a usurpar competência do Supremo Tribunal Federal disposta no art. 102, III, da Constituição Federal.

Ademais, em seu voto, o ministro-relator ponderou ainda que o Colegiado *a quo* havia entendido, dado ao conjunto probatório acostado aos autos, não ter ocorrido omissão por parte dos entes públicos, primordialmente em face dos arts. 3º-A e 3º-B da Lei 12.340/2010<sup>85</sup>, o que fundamentava a ação promovida pelo *Parquet* fluminense, como se depreende de trecho do acórdão do TJRJ citado pelo ministro-relator:

**Diante desse arcabouço normativo é necessário verificar se a municipalidade adotou o plano de ação previsto acima ou quedou-se inerte na efetivação desse direito social.** Nesse sentido, as provas produzidas nos autos dão conta de que a Prefeitura do Rio de Janeiro elaborou mapeamento da cidade contendo todas as áreas que correm riscos de deslizamento. Além disso, é de conhecimento geral que após os acontecimentos ocorridos em 2010 foi criado o Centro de Operações da Cidade do Rio de Janeiro, onde estão centralizados diversos órgãos municipais para aperfeiçoar o tempo de resposta em caso de crises. Em conjunto com as ações acima, é necessário reconhecer que houve a contratação de serviço de aerolevante e a aquisição de radar meteorológico que permite aos órgãos públicos dar sinais de alerta em caso de aproximação de grandes tempestades, o que foi utilizado de forma eficaz no ano de 2012. No que tange ao plano de contingência de proteção e defesa civil foram implementadas em diversas comunidades um sistema de alerta sonoro, inclusive com simulados com os moradores e foram elaborados projetos executivos para mitigação de riscos (fls. 509/547 - DOC. 00467 e fls. 553/602 - DOC. 00552). Ademais, a Procuradoria do Município acostou aos autos documentação que

85 *In verbis*: “Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.” (BRASIL, 2010b).

demonstra a existência de diversas famílias removidas dos locais de riscos que estão percebendo aluguel social e que foram reassentadas em locais seguros (fls. 646/654), bem como da realização de obras de infraestrutura emergenciais (fls. 679/705), o que corrobora o cumprimento ao disposto no artigo 3º-B, da Lei 12.340/2010. **Dessa forma, não houve omissão do Poder Público na implementação destas medidas capazes de autorizar a interferência do Poder Judiciário.** (BRASIL, 2016b, p. 4, grifos nossos).

A decisão monocrática que não conheceu do Recurso Especial foi atacada por meio de agravo interno, que foi denegado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça.

Em pesquisa realizada em 9 de novembro de 2017, verificou-se que os autos foram remetidos – em grau de recurso – ao Supremo Tribunal Federal, tendo sido distribuído em 30 de maio deste ano ao Ministro Alexandre de Moraes, na forma de Recurso Extraordinário nº 1.048.820.

Entretanto, analisando-se os dados como apresentados, mostra-se acertada a decisão colegiada que não acolheu a demanda do Ministério Público do Rio de Janeiro, já que Estado e Município adotaram e efetivaram, dentro de suas restrições orçamentárias, ações visando proporcionar maior segurança à coletividade, no que concerne aos riscos ambientais na cidade do Rio de Janeiro.

#### **4.3.2 Apelação Cível nº 0041725-58.2010.8.26.0053 – São Paulo**

Em dezembro de 2009, a cidade de São Paulo e toda a região metropolitana da capital foram atingidas por constante e intensa precipitação pluviométrica. Uma comunidade, denominada Jardim Romano, mas popularmente conhecida por Jardim Pantanal, no extremo leste da capital foi severamente atingida pela inundação gradual do Rio Tietê, como retratam Licco e Miyamaru Seo:

Durante o final de 2009, início de 2010, com chuvas que elevaram o nível das águas a quase um metro, o bairro ocupou as páginas do noticiário nacional. As imagens eram impressionantes: casas, carros e eletrodomésticos destruídos, famílias fugindo às pressas e crianças tentando atravessar as ruas com água até o pescoço. À época, as águas do rio Tietê, juntamente com o refluxo das águas das galerias pluviais, permaneceram por quase 2 meses inundando centenas de casas na região. Saturado, o sistema de esgoto espalhou sujeira, mau cheiro, animais peçonhentos e doenças durante os 52 dias em que duraram as enchentes. (LICCO; MIYAMARU SEO, 2013, p. 15).

O Jardim Pantanal, ou Jardim Romano, inclusive foi alvo de estudo em 2015, quando se procedeu ao mapeamento de riscos da microrregião, onde – a partir de entrevista aplicada a moradores de setores de alto e médio risco – grande parte apontou desejo de se mudar do bairro em virtude das enchentes recorrentes, mas não o fazendo principalmente em

decorrência de condições financeiras (MALAGODI; PELOGGIA, 2015).

Derivou diretamente da inundação do Jardim Romano, em dezembro de 2009, a propositura de ação ordinária, autuada sob nº 0041725-58.2010.8.26.0053, em novembro de 2010, por munícipes em desfavor da Prefeitura de São Paulo e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

Sucintamente, alegavam os autores serem ex-moradores da microrregião em tela, que teriam sido disponibilizados apartamentos da CDHU a alguns moradores, tais como os autores. Apontaram que, decorrido determinado lapso temporal, a Municipalidade optou pela desocupação da área, que seria de domínio público. Com a negativa de famílias, a ré teria proposto novo acordo, mais vantajoso: seriam pagas as benfeitorias e incluídos os moradores no programa “Minha Casa, Minha Vida”. Pleiteou-se a inclusão dos autores no referido programa habitacional, bem como indenização pelas benfeitorias e pelo terreno, alvo da desapropriação.

A CDHU, corré, alegou ilegitimidade passiva. Arguiu não ter havido demonstração de propriedade, o que ensejaria a não indenização pelas benfeitorias, portanto, já que se configuraria mera detenção, e que não haveria prejuízos ocasionados por ela aos autores, motivos pelos quais pleiteou a improcedência da ação.

Já a Prefeitura de São Paulo, em sua contestação, apontou não ter havido desapropriação, sustentando ser a área pública, agindo no exercício regular de seu direito, que não dispunha de informações sobre as moradias da área (tais como dimensões, área construída, benfeitorias realizadas, ...). Pugnou pela improcedência da ação, arguindo, por fim, não haver dano material ou moral indenizável, já que a área ocupada irregularmente pelos autores é pública.

Em sentença proferida em junho de 2011, o então juiz de direito Claudio Antonio Marques da Silva, ora desembargador junto à 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça paulista, aduziu ser manifestamente improcedente o pedido (SÃO PAULO, 2011).

O *decisum* fundou-se na eventualidade do fato – atribuindo a inundação ao grande volume pluviométrico ocorrido – e à ocupação de área alagadiça pelos autores. Ademais, ressaltou o julgador terem sido tomadas providências emergenciais pela Municipalidade, ouvindo-se os ocupantes dos imóveis afetados, que opinaram por sua remoção a outros locais, ou pela percepção de ajuda assistencial, não cabendo em seu entender indenização.

Ainda, pontuou falta de interesse para agir na causa pelos autores, em parte dos pedidos, já que teriam aceito o auxílio oferecido, bem como optaram por imóvel que seria entregue em prazo ajustado. Afastou a pretensão de danos morais, expondo não ter sido



demonstrado liame entre ações e omissões por parte da Municipalidade, que não seriam exigíveis em circunstâncias correlatas a fatos da natureza.

Foram opostos embargos declaratórios, não conhecidos pelo julgador de primeira instância, que os entendeu como irresignação da parte vencida, quais sejam os autores, devendo assim serem processadas por meio de recurso à instância superior. De tal sorte que houve apelação. Regularmente processada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, junto à 8ª Câmara de Direito Público, a Apelação Cível nº 0041725-58.2010.8.26.0053 foi julgada em dezembro de 2013, negando-se provimento ao recurso por votação unânime, nos termos do voto do relator, desembargador Ponte Neto, constando a seguinte ementa:

REPARAÇÃO – ENCHENTE – Moradores obrigados a desocupar seus imóveis, situados em ocupação irregular em Área de Preservação Permanente – APP e Área de Proteção Ambiental – APA da Várzea do Rio Tietê. [...] Natureza precária da referida ocupação [...]. Sentença de improcedência mantida e ratificada [...]. Recurso não provido. (SÃO PAULO, 2013, p. 2).

Dentre os principais pontos à apelação, os apelantes apontavam: (i) intempestividade da contestação pelo Poder Executivo Municipal; (ii) nulidade da sentença por cerceamento de defesa; (iii) violação ao princípio da igualdade; (iv) direito à indenização por benfeitorias realizadas; e, (v) existência de danos morais, pleiteando assim a reforma da decisão *a quo*. A revelia em relação à Municipalidade, alegada pela parte apelante, foi afastada, já que a contestação foi proposta no prazo estipulado no art. 241, II, do então vigente diploma processual<sup>86</sup>.

No concernente ao cerceamento de defesa alegado pelos apelantes, o relator afastou tal hipótese, considerando que o juízo *a quo* considerou todos os fatos como verdadeiros, desde a ocorrência de inundação até a disponibilização de instrumentos de políticas de direito de moradia, ressaltando ainda que houve grande divulgação pela mídia da situação – em virtude da duração e abrangência do evento – e a decretação pela Municipalidade de Estado de Calamidade Pública, situação excepcional devidamente homologada pelo Poder Executivo Estadual e reconhecida pelo Poder Executivo Federal, o que se dá após criteriosa análise por técnicos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Ademais, em virtude das provas acostadas na inicial e nas contestações, o desembargador-relator entendeu cabível o julgamento antecipado da lide, tal como realizado pelo juízo de primeiro grau, que dispensou a produção de outras provas, com fulcro no art. 330, I, do CPC/1973<sup>87</sup>. Em seu voto, o relator ponderou ter ficado clara a natureza indevida da

<sup>86</sup> *In verbis*: “Art. 241. Começa a correr o prazo: [...] II - quando houver vários réus, da juntada aos autos do último mandado de citação, devidamente cumprido [...]”. (BRASIL, 1973).

<sup>87</sup> *In verbis*: “Art. 330. O juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença: I - quando a questão de

ocupação, que se dava em área da várzea do Rio Tietê, conseqüentemente área de preservação permanente e área de proteção ambiental.

Ratificou a sentença do juízo *a quo*, em seus próprios fundamentos, aduzindo não ter se comprovado qualquer abuso de poder ou prática ilegal por parte dos apelados, considerando ainda que não havia posse sobre os imóveis por parte dos apelantes, mas sim mera detenção. Entendeu ainda que a construção de imóvel se deu em área pública, justificando que o Município tem por dever controlar as construções em seu território, cumprindo-lhe proceder à vigilância, tutela e fiscalização do uso do solo, de modo a lhe assegurar o uso comum.

No que tange à indenização por benfeitorias, o acórdão sustentou que, como a ocupação se deu notória e sabidamente em área pública, por meio de construção irregular, não assistiria razão aos apelantes, sendo ainda irrelevante a análise de lapso temporal da detenção do bem imóvel, sendo insuscetíveis de desapropriação por particulares, como apregoado no art. 102, do Código Civil<sup>88</sup>, e na Súmula 340 do STF<sup>89</sup>.

Assim, demonstrou-se acertada a decisão do juízo de primeiro grau – e por conseqüência – a do colegiado recursal, já que, mesmo tendo quedado inerte o município na fiscalização preventiva para vedar as ocupações em áreas de risco, não poderia o detentor da área irregular pública ser beneficiado com indenizações, mesmo que por benfeitorias realizadas, o que ocasionaria uma dupla lesão: a primeira, pela ocupação de áreas de preservação permanente, causando diretamente danos ao ambiente; a segunda, prejuízo ao Erário, ao ter de ressarcir particulares por construções irregulares.

Em ambos os casos levados à apreciação do Poder Judiciário, os magistrados responsáveis pelo julgamento das causas se utilizaram de conhecimentos relacionados ao Direito dos Desastres, sejam eles relacionados a aspectos teóricos – como os conceitos inerentes aos riscos ambientais, áreas de preservação permanente, mapeamentos de riscos, dentre outros – sejam eles relativos a aspectos práticos – tais como existência de políticas públicas criadas pelo Poder Executivo local visando coibir ou mitigar os riscos ambientais, inserção de habitações nas áreas de preservação permanente, instalação de centros de monitoramento de desastres –, fatos que permitem aplicar ou afastar a aplicação de normas jurídicas voltadas ao meio ambiente (como o caso do Rio de Janeiro) ou civilistas (como a indenização pleiteada em São Paulo).

---

mérito for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência [...]” (BRASIL, 1973).

88 *In verbis*: “Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.” (BRASIL, 2002).

89 “Súmula 340 - Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.” (BRASIL, 1963).

Com isso, nota-se que o Poder Judiciário não está alheio a questões inerentes aos riscos ambientais e seus consequentes desastres, contribuindo para a concretização de direitos de toda espécie.

## 5 CONCLUSÃO

O risco, seja em seu caráter pessoal, seja relacionado a uma comunidade, ou ele em sua escala global, perpassa a história da humanidade, estando presente desde os primórdios até a contemporaneidade. Porém, os riscos atuais são majorados, principalmente pelas mudanças climáticas e pela vulnerabilidade social, já que se representam pela relação entre probabilidade (ameaça) e a vulnerabilidade do cenário onde pode ocorrer.

Com a criação da Organização das Nações Unidas, notou-se grande avanço nas tratativas voltadas aos desastres, especialmente de cunho ambiental, sendo que, com o transcurso do tempo, a prevenção passou a ser encorajada em detrimento da resposta, paradigma anterior associado ao modelo belicista de proteção e defesa civil.

Assim, concebeu-se o risco como algo palpável, calculável, ou ao menos, previsível, aplicando-se nestes casos o princípio da prevenção. Sendo imensurável, os órgãos de proteção e defesa civil não podem deixar de adotar ações visando mitigar a ocorrência de eventos desastrosos, utilizando-se para isso do princípio da precaução. Em ambos, contudo, necessária se faz a interlocução com a população que se submete aos riscos, baseando-se com isso no princípio da informação.

No Brasil, o Sistema de Proteção e Defesa Civil, tal qual na Inglaterra, tem estrita relação com a defesa passiva antiaérea, nos idos da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, a ocorrência de desastres no território nacional também fomentou a remodelação do sistema visando a atuação voltada aos riscos ambientais e desastres naturais, acompanhada pela internalização, no ordenamento jurídico infraconstitucional, de conceitos aplicados mundialmente na temática da proteção e defesa civil.

Conclui-se ainda que o uso da expressão “proteção e defesa civil”, de modo conjunto, é imperioso, já que se verificou haver diferença entre os termos “proteção” (sentimento) e “defesa” (ação). Portanto, no contexto brasileiro, diferente do que ocorre em outros países, não é cabível se utilizar apenas “proteção civil” ou “defesa civil”.

Com a edição da Lei nº 12.608/2012, o ciclo de gestão em proteção e defesa civil passou a englobar 5 (cinco) fases, sendo 3 (três) delas de caráter anteriores aos desastres: prevenção, preparação e mitigação; enquanto 2 (duas) posteriores: resposta e reconstrução. Tais ações visam assegurar a segurança global da população, almejam resguardar as pessoas, mantendo-lhes a dignidade, que é aspecto basilar do Estado Brasileiro.

Verificou-se ainda que a doutrina atribui aos desastres 3 (três) contextos distintos: (i) relativo a um agente externo; (ii) representante das vulnerabilidades sociais; e (iii)

enquadrados como crises. Para fins deste trabalho, aplicável é o segundo contexto, já que a ocorrência do evento adverso (chuva, vendaval, etc.) por si só não configura o desastre, sendo premente a presença humana na região afetada: quanto mais vulnerável a população, maior será o impacto do desastre.

A divisão dos desastres, pela doutrina, ocorre em naturais e antropogênicos, sendo hoje difundida – em maioria – a noção de desastres mistos, derivados de eventos adversos naturais e tecnológicos ou sociais. Contudo, aplicou-se primordialmente neste trabalho a concepção de desastres naturais, oriundos dos eventos naturais agindo sobre uma comunidade vulnerável.

Em relação à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), também instituída pela Lei nº 12.608/2012, ajustou-se ter sido a primeira vez na história que o Poder Legislativo tomou a frente do processo legislativo visando regular questões desta temática, até então de iniciativa do Poder Executivo.

A PNPDEC tem caráter transversal, e, portanto, obrigatoriamente deve se integrar a outras políticas públicas, pontuando-se 15 (quinze) objetivos, sendo 13 (treze) deles agrupados nas categorias: (i) cautela; (ii) acesso à informação; (iii) educação; e, (iv) resposta.

Em relação à competência dos entes federativos insculpida na PNPDEC, se configuram como de cunho administrativo e não legislativo, cuja exclusividade cabe à União, tomando-se por base o art. 22, XXVIII, da Constituição Federal. As competências dirigidas a cada ente, entretanto, guardam relação às competências comuns entre eles, por seu turno direcionadas à concretização dos objetivos da PNPDEC.

Explanando sobre a estrutura da Proteção e Defesa Civil brasileira, averiguou-se que se trata de um sistema (SINPDEC) do qual fazem parte União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A sociedade, por sua vez, também o integra.

Ao se analisar o nível federal do SINPDEC, apurou-se que a estrutura de seu órgão central, qual seja a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil é adequada e corresponde – na divisão de seus departamentos – ao que dispõe a doutrina temática.

Em nível estadual e distrital, aferiram-se distinções de nomenclatura entre os órgãos e também no posicionamento dentro do nível hierárquico dos governos estaduais, assinalando-se que apenas 11% dos gestores estaduais não são oficiais bombeiros militares. Nesta oportunidade, demonstrou-se não ser concebível o entendimento de que haveria exclusividade das atividades de proteção e defesa civil adstritas aos Corpos de Bombeiros Militares, já que a segurança pública é responsabilidade constitucionalmente atribuída a todos

Já em nível municipal, face a escassez de recursos e capacitação técnica do pessoal, é

possível observar distinções na forma de estruturação dos órgãos de proteção e defesa civil, pactuando-se necessária e premente a remodelação do perfil do profissional de defesa civil, que deve passar a abarcar além dos conhecimentos técnicos, também propor a articulação com outros órgãos presentes no município.

Por fim, ao se realizar a análise de dois casos de repercussão no âmbito dos desastres brasileiros, verificou-se o aperfeiçoamento de algumas estruturas estatais voltadas ao atendimento de emergências, na esteira de tais acontecimentos. Também, pode se constatar o acionamento do Poder Judiciário, em um dos casos, visando garantir a reparação dos danos (mormente materiais e ambientais). A partir da análise dos julgados, em outros dois casos, possível averiguar como a atividade estatal preventiva possibilitou o afastou da responsabilização de um ente municipal e outro estadual.

Em suma, tem-se que o Direito dos Desastres vem suprir uma lacuna, seja na área técnica, seja jurídica, onde a melhor definição de conceitos relativos a desastres possibilitará uma melhor compreensão acerca das atividades de proteção e defesa civil, ensejando na estruturação dos órgãos destinados ao gerenciamento dos riscos ambientais, bem como à resposta aos desastres. Também propiciará aos cidadãos, quando pleitearem seus direitos junto ao Poder Judiciário, a garantia de vê-los corretamente aplicados, posto que o julgador passa a contar com instrumentos, conceitos e definições específicos ao caso que a ele se apresenta.

## REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei nº 984, de 4 de julho de 1991**. Introduz alterações na Lei n. 822, de 24 de junho de 1985 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei984.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.099, de 2 de julho de 2008**. Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Acre – CBMAC. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2009.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.

ALAGOAS. **Lei nº 7.433, de 14 de dezembro de 2012a**. Transforma a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil em unidade orçamentária, e dá outras providências. Disponível em: <<http://transparencia.al.gov.br/media/legislacao/2012/Lei%20N%207.433%20-%202012.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.444, de 28 de dezembro de 2012b**. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas e dá outras providências. Disponível em: <[http://intranet.cbm.al.gov.br/arquivos/legislacao/organizacao%20basica/Lei%20n%207.444%20\(%20NOVA%20LOB\)%2028%20de%20dezembro%20de%202012.pdf?\\_ga=2.74029778.1717405002.1506625462-439369563.1506625462](http://intranet.cbm.al.gov.br/arquivos/legislacao/organizacao%20basica/Lei%20n%207.444%20(%20NOVA%20LOB)%2028%20de%20dezembro%20de%202012.pdf?_ga=2.74029778.1717405002.1506625462-439369563.1506625462)>. Acesso em: 28 set. 2017.

ALBUQUERQUE, Leticia. **Poluentes orgânicos persistentes**: uma análise da Convenção de Estocolmo. Curitiba: Juruá, 2006.

ALESC. Assembleia Legislativa de Santa Catarina. **Projeto de Lei Complementar nº 041.5/2017**. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2017/PLC\\_0041\\_5\\_2017\\_Original.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2017/PLC_0041_5_2017_Original.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ALVES, Marcio Luiz. **Santa Catarina**: o maior desastre de sua história. 2009. (slides). Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/comissaosantacatarina/defesa-civil-sc>>. Acesso em: 20 out. 2017.

AMAPÁ. **Lei nº 1.761, de 10 de julho de 2013**. Dispõe sobre a Organização Básica e Fixação do Efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amapá e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.al.ap.gov.br/pagina2.php?pg=buscar\\_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar\\_legislacao&especie\\_documento=&ano=2013&pesquisa=&n\\_doeB=&n\\_leiB=1761&data\\_inicial=&data\\_final=>](http://www.al.ap.gov.br/pagina2.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=&ano=2013&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=1761&data_inicial=&data_final=>)>. Acesso em: 28 set. 2017.

AMAZONAS. **Lei nº 3.330, de 23 de dezembro de 2008**. Cria o Subcomando de Ações de Defesa Civil, estabelece normas para a sua organização e manutenção, e dá outras providências. Disponível em: <[http://sapl.al.am.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/7785\\_texto\\_integral](http://sapl.al.am.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/7785_texto_integral)>. Acesso em: 28 set. 2017.

BABEL JUNIOR, Rubens José; PARIZOTTO, Walter. Atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina no âmbito dos desastres: uma análise da resposta dentro do ciclo de atuação em proteção e defesa civil. **Flammae**, Recife, v. 2, n. 3, jan./jun. 2016, p. 24-

59. Disponível em: <<http://www.revistaflammae.com/>>. Acesso em: 18 set. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.21628/2359-4837/flammae.v2n3p24-59>>.

BAHIA. **Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014**. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.defesacivil.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/02/Casa-Civil-Legislação-Estadual\\_13.204-de-11-de-dezde2014.pdf](http://www.defesacivil.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/02/Casa-Civil-Legislação-Estadual_13.204-de-11-de-dezde2014.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2017.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENETATOS, Christoforos; KIRATZI, Anastasia. Finite-fault slip models for the 15 April 1979 (Mw 7.1) Montenegro earthquake and its strongest aftershock of 24 May 1979 (Mw 6.2). **Tectonophysics**, [s.l.], v. 421, n. 2, jul. 2006, p. 129-143. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.tecto.2006.04.009>>.

BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. **A (in)eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil**. 2007. 513 f., Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. **Código de Hamurabi**: cerca de 1780 a. C.. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/codigo-de-hamurabi.html>>. Acesso em: 18 set. 2017.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Evolução histórica do Direito Internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 29, n. 115, p. 381-398, jul./set. 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176058>>. Acesso em: 16 set. 2017.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. 1988a. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 64.568, de 22 de maio de 1969a**. Cria o Grupo de Trabalho para elaborar plano de defesa permanente contra calamidades públicas e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=487204&id=14313674&idBinario=15823833&mime=application/rtf>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 64.932, de 5 de agosto de 1969b**. Altera a composição do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 64.568, de 22 de maio de 1969. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=487568&id=143139>>



99&idBinario=15750888&mime=application/rtf>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 67.347, de 5 de outubro de 1970.** Estabelece diretrizes e normas de ação para defesa permanente contra as calamidades públicas, cria Grupo Especial e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=489986>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 83.839, de 13 de agosto de 1979.** Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83839-13-agosto-1979-433244-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988b.** Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=519914>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993.** Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0895.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0895.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.113, de 22 de junho de 2004.** Regulamenta o art. 20, inciso XVI, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5113.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010b.** Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 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 providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm)>. Acesso em: 28 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.513, de 1º de julho de 2011b.** Altera o Decreto no 5.886, de 6 de setembro de 2006, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7513.htm)>. Acesso em: 28 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.980, de 1º de fevereiro de 2017a.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração Nacional, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D8980.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8980.htm)>. Acesso em: 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-Legislativo nº 1, de 1994. Aprova o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, adotada em Nova Iorque, em 9 de maio de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 132, n. 25, p. 1, 4 fev. 1994. Seção 1.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.098, de 6 de fevereiro de 1942a**. Define, como encargos necessários à defesa da Pátria, os serviços de defesa passiva anti-aérea. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4098-6-fevereiro-1942-414702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.624, de 26 de agosto de 1942b**. Cria o Serviço de Defesa Passiva Anti-aérea e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=529711&id=14405628&idBinario=15614745&mime=application/rtf>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.716, de 21 de setembro de 1942c**. Dispõe sobre a criação e organização da Diretoria Nacional do Serviço de Defesa Passiva Anti-Aérea, com sede no Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4716-21-setembro-1942-414746-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 5.861, de 30 de setembro de 1943**. Modifica a denominação do Serviço de Defesa Passiva Anti-Aérea e da respectiva Diretoria Nacional. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=530956&id=14412125&idBinario=15711391&mime=application/rtf>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.370, de 17 de junho de 1946**. Extingue o Serviço de Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=534409&id=14227787&idBinario=15639190&mime=application/rtf>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=523041&id=14374951&idBinario=15636606&mime=application/rtf>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969c**. Institui no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0950.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0950.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 27 out. 2017.

- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990a.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm)>. Acesso em: 26 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.036, de 22 de junho de 1990b.** Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8036compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8036compilada.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm)>. Acesso em: 26 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 27 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010b.** Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm)>. Acesso em: 9 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012a.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível 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)>. Acesso em: 28 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995b.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm)>. Acesso em: 27 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1911-8.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1911-8.htm)>. Acesso em: 27 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 448, de 26 de novembro de 2008.** Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde, dos

Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 1.600.000.000,00, para os fins que especifica. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=418079>>.

Acesso em: 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Manual de emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas**. Brasília: Ministério da Defesa, 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária**: caderno de diretrizes aprovadas. Florianópolis: UFSC, 2010c. 34 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres**. 2012b. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/defesa-civil/cenad/>>. Acesso em: 28 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa nº 1, de 24 de agosto de 2012. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 149, n. 169, p. 30-39, 25 ago. 2012c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 153, n. 245, p. 60, 22 dez. 2016a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 526, de 6 de setembro de 2012. Estabelece procedimentos para a solicitação de reconhecimento de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 149, n. 175, p. 27, 10 set. 2012d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 139, de 18 de abril de 2013. Aprovar o Regimento Interno do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 150, n. 75, p. 50-51, 19 abr. 2013. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Gestão de riscos e de desastres**: contribuições da Psicologia. Florianópolis: CEPED, 2010a. 156 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Módulo de formação**: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017b. 97 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Portaria nº 165, de 3 de outubro de 2017. Reconhece situação de emergência em

municípios do Estado da Bahia. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 154, n. 192, p. 53, 5 out. 2017c. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID**. 2017d. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/defesa-civil/s2id>>. Acesso em: 5 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 133, n. 1, p. 82-87, 2. jan. 1995a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.433.789/RJ**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Recorridos: Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 8 de março de 2016b. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 340**. Brasília, 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3319>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Processo nº 0002725-15.2016.4.01.3822**, da 1ª Vara Federal de Ponte Nova. Autor: Ministério Público Federal. Ré(u): Vale S. A. e outros. Juiz: Jacques de Queiroz Ferreira. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00027251520164013822&secao=PNV>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

BRESCIANI, Eduardo; LUIZ, Washington. Procuradora critica decreto de Dilma que classifica desastre como “natural”. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 nov. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/procuradora-critica-decreto-de-dilma-que-classifica-desastre-como-natural-18082460>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

BROUGHTON, Edward. The Bhopal disaster and its aftermath: a review. **Environmental Health**, [s.l.], v. 4, n. 6, maio 2005. Disponível em: <<https://ehjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/1476-069X-4-6>>. Acesso em: 5 nov. 2017. DOI: <<https://doi.org/10.1186/1476-069X-4-6>>.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Capex e Cemaden discutem Pró-Alertas e apresentam novos programas**. 2015. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/7743-capes-e-cemaden-discutem-pesquisas-sobre-desastres-naturais-e-apresentam-novos-programas>>. Acesso em: 5 out. 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio. Trajetórias da questão ambiental urbana: da Rio 92 às Agendas 21 locais. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 9, n. 102, p. 51-69, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/>>. Acesso em: 19 set. 2017.

CARDOSO NETO, Nicolau; SABEL, Hélio. Responsabilidade e meio ambiente: análise do desastre ambiental ocorrido em 2008 no Morro do Baú em Ilhota (SC). **Revista Jurídica (FURB)**, Blumenau, v. 19, n. 40, p. 61-78, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/viewFile/5235/3211>>. Acesso em: 27

out. 2017.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_\_. As mudanças climáticas e a formação do direito dos desastres. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 18, n. 3, p. 397-415, set./dez. 2013.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CASTRO, Antonio Luiz Coimbra de. **Glossário de Defesa Civil**: estudos de riscos e medicina de desastres. 2. ed. rev. atual. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1998.

\_\_\_\_\_. **Segurança global da população**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007.

CBMDF. Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. **Segurança Pública**: Defesa Civil. Manual do Curso de Aperfeiçoamento de Praças de 2010. Brasília: CBMDF, 2010.

CEARÁ. Decreto nº 28.656, de 26 de fevereiro de 2007. Reorganiza o Sistema Estadual de Defesa Civil - SEDC e o Conselho Estadual de Defesa Civil, dispõe sobre a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado**, Fortaleza, CE, v. 10, n. 44, 8 mar. 2007.

CEMADEN. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. **Cemaden Educação**. 2017a. Disponível em: <<http://www.cemaden.gov.br/cemaden-educacao/>>. Acesso em: 5 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Histórico da criação do Cemaden**. 2017b. Disponível em: <<http://www.cemaden.gov.br/historico-da-criacao-do-cemaden/>>. Acesso em: 5 out. 2017.

CEPED. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Capacitação em gestão de riscos**. 2. ed. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. 270 p.

CHARBONNEAU, Simon. O princípio de precaução ou os limites de um princípio político. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 5, p. 111-119, 1. sem. 2002. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/22121/14485>>. Acesso em: 13 nov. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v5i0.22121>>.

CHAVES, Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues; RODRIGUES, Débora Cristina Bandeira. Desenvolvimento sustentável: limites e perspectivas no debate contemporâneo. **Interações**, Campo Grande, v. 8, n. 13, p. 99-106, set. 2006. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/469>>. Acesso em: 19 set. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.20435/interacoes.v8i13.469>>.

COMITÊ NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO RIO+20. **Sobre a Rio+20**. 2011. Disponível em: <[http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html)>. Acesso em: 20 set. 2017.

CORREIO. **Governo decreta situação de emergência em 106 municípios afetados por**

**estiagem**. 2017. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/governo-decreta-situacao-de-emergencia-em-106-municipios-afetados-por-estiagem/>>. Acesso em: 6 out. 2017.

CORTE, Thaís Dalla; CORTE, Tiago Dalla. Análise, a partir do estudo da formação do Direito Ambiental Internacional (DAI), das principais conferências sobre o meio ambiente e a água. In: OLMO, Florisbal de Souza del; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges (Coords.). **Direito internacional**: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

COTRIM, Gilberto. **História Geral**: Brasil e Geral. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 608 p.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Da concretização do direito de proteção contra desastres, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 6, n. 2, p. 211-217, jul./set. 2014.

CPRM. Serviço Geológico do Brasil. **Geologia de Engenharia e Riscos Geológicos**. 2016. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Geologia-de-Engenharia-e-Riscos-Geologicos-38>>. Acesso em: 5 out. 2017.

DIMITROV, Radoslav. O princípio da precaução nas políticas ambientais globais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 21, p. 27-42, 1. sem. 2010. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/20268/13424>>. Acesso em: 14 nov. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v21i0.20268>>.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 35.891, de 8 de outubro de 2014. Fica criada a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil, na Casa Militar do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, v. 43, n. 212, p. 9-11, 9 out. 2014a. Suplemento.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 35.899, de 10 de outubro de 2014. Altera o Decreto 35.891, de 09 de outubro de 2014, que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, v. 43, n. 215, p. 1, 13 out. 2014b. Suplemento.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 38.046, de 8 de março de 2017. Altera a estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, v. 46, n. 47, p. 5-11, 9 mar. 2017.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução: Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009. 418 p.

DUNANT, Henry. **Un souvenir de Solférino**. Genève: Comité International de la Croix-Rouge, 1986. [Reprodução textual da obra original de 1862]. Disponível em: <<https://www.icrc.org/fr/publication/0361-un-souvenir-de-solferino>>. Acesso em: 15 set. 2017.

DUPUY, Jean-Pierre. A catástrofe e a precaução. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 5, p. 121-129, 1. sem. 2002. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/22122>>. Acesso em: 13 nov. 2017. DOI:

<<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v5i0.22122>>.

ESG. Escola Superior de Guerra. **Manual básico**: elementos fundamentais. v. 1. rev. atual. Rio de Janeiro: ESG, 2014.

ESPAÑA. Ministerio de Defensa. Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias. **Boletín Oficial del Estado**, n. 96, p. 15579-15587, 22 abr. 2006. Disponível em: <[http://www.defensa.gob.es/ume/Galerias/Descargas/legislacion/real\\_decreto\\_416\\_2006.pdf](http://www.defensa.gob.es/ume/Galerias/Descargas/legislacion/real_decreto_416_2006.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 694, de 8 de maio de 2013. Reorganiza o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil – SIEPDEC-ES e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado**, Vitória, p. 3-7, 10 maio 2013. Disponível em: <<http://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/jornal/2406/#/p:10/e:2406>>. Acesso em: 28 set. 2017.

FARBER, Daniel. Navigating the intersection of environmental law and disaster law. **BYU Law Review**, v. 2011, n. 6, p. 1783-1820, dez. 2011. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol2011/iss6/1>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

FERREIRA, Leila da Costa. Cidades, sustentabilidade e risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 9, p. 23-31, 1. sem. 2004. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/3078/2459>>. Acesso em: 14 nov. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v9i0.3078>>.

FERREIRA, Sandro Heleno Gomes. **Capacidade dos municípios no desenvolvimento da gestão do risco de desastres por meio dos seus órgãos de proteção e defesa civil**: estudo aplicado aos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que declararam situação de emergência no período chuvoso de 2011-2012. 2012. 106 f, il. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FRANK, Neil L.; HUSAIN, S. A. The deadliest tropical cyclone in history? **Bulletin of the American Meteorological Society**, Boston, v. 52, n. 6, jun. 1971. Disponível em: <[http://journals.ametsoc.org/doi/pdf/10.1175/1520-0477\(1971\)052%3C0438:TDTCIH%3E2.0.CO;2](http://journals.ametsoc.org/doi/pdf/10.1175/1520-0477(1971)052%3C0438:TDTCIH%3E2.0.CO;2)>. Acesso em: 17 set. 2017.

FREITAS, Christiana Galvão Ferreira de. **Perspectivas e desafios à gestão de riscos e desastres**: uma análise sobre a configuração do direito de desastres no mundo e no Brasil. 2014. 285 f., il. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

G1. **Governo decreta situação de emergência em 27 municípios de Alagoas**. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/governo-decreta-situacao-de-emergencia-em-mais-municipios-de-alagoas.ghtml>>. Acesso em: 6 out. 2017.



- GHOBARAH, Ahmed; SAATCIOGLU, Murat; NISTOR, Ioan. The impact of the 26 December 2004 earthquake and tsunami on structures and infrastructure. **Engineering Structures**, [s.l.], v. 28, n. 2, jan. 2006, p. 312-326. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0141029605003548>>. Acesso em: 20 set. 2017. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.engstruct.2005.09.028>>.
- GILBERT, Claude. Studying Disaster: a review of the main conceptual tools. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, Mattoon, v. 13, n. 3, nov. 1995, p. 231-240. Disponível em: <<http://www.ijmed.org/articles/319/>>. Acesso em: 1 out. 2017.
- GOIÁS. **Lei nº 18.746, de 29 de dezembro de 2014**. Introduz alterações na Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, adequando-a às prescrições da Lei nº 18.687, de 03 de dezembro de 2014, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=11816](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=11816)>. Acesso em: 28 set. 2017.
- GRAMANI, Marcelo Fischer *et al.* Procedimentos adotados no atendimento emergencial dos acidentes de escorregamentos ocorridos me Santa Catarina em novembro de 2008. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE ESTABILIDADE DE ENCOSTAS, 5., 2009, São Paulo, **Anais...** São Paulo: ABMS, 2009.
- GUIMARÃES, Roberto; FONTOURA, Yuna. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 508-532, set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/04.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512012000300004>>.
- HAUG, Hans. As ideias de Dunant: o teste do tempo. In: COMITÊ Internacional da Cruz Vermelha. **Lembrança de Solferino**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2016. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/lebranca-de-solferino>>. Acesso em: 15 set. 2017.
- HOUAISS. Raide. In: UOL. **Dicionário Houaiss**. Disponível em: <<https://houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2017.
- HUPFFER, Haide Maria *et al.* Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 109-129, jun. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322012000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 out. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322012000100005>>.
- IG. Instituto Geológico. **Instituto Geológico entrega mapeamento de áreas de risco de Campos do Jordão no aniversário da cidade**. 2014. Disponível em: <<http://igeologico.sp.gov.br/noticias/instituto-geologico-entrega-mapeamento-de-areas-derisco-de-campos-do-jordao-no-aniversario-da-cidade/>>. Acesso em: 6 out. 2017.
- KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. **Le principe de précaution: rapport au premier ministre**. 1999. Disponível em: <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004000402.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- LICCO, Eduardo Antonio; MIYAMARU SEO, Emilia Satoshi. Perigos e riscos naturais:

estudo de caso do Jardim Pantanal. **Interfacehs**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 3-24, 2013. Disponível em: <[http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/1\\_DOSSIE\\_vol-8-n1.pdf](http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/1_DOSSIE_vol-8-n1.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

LIMA, Patrícia Nunes. **Certificações ambientais e comércio internacional**. 2001. 221 f., Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LOPES, Luciano Motta Nunes. O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. **Sinapse múltipla**, Betim, v. 5, n. 1, p. 1-14, jun. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/sinapsemultipla/article/view/11377>>. Acesso em: 17 nov. 2017

LUDWIG, Leandro; MATTEDI, Marcos Antônio. Dos desastres do desenvolvimento ao desenvolvimento dos desastres: a expressão territorial da vulnerabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 39, p. 23-42, 2. sem. 2016, Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/45575/30125>>. Acesso em: 14 nov. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v39i0.45575>>.

MACHADO, Jónatas E. M. **Direito Internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de Setembro**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

MALAGODI, Camila Capassi; PELOGGIA, Alex Ubiratan Goossens. Vivência e percepção de situações de risco em um assentamento na planície de inundação do Rio Tietê no município de São Paulo (SP). **Revista UNG Geociências**, Guarulhos, v. 14, n. 1, p. 95-110, 2015. Disponível em: <<http://revistas.ung.br/index.php/geociencias/article/view/2261>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

MARANDOLA JUNIOR, Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 33-44, jan./mar. 2006. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01\\_03.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_03.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2017.

MARANHÃO. Lei nº 10.230, de 23 de abril de 2015. Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Maranhão**, São Luís, v. 109, n. 75, p. 2-12, 24 abr. 2015.

MARCHEZINI, Victor. Dos desastres da natureza à natureza dos desastres. In: VALENCIO, Norma *et al.* (Orgs.). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RIMA, 2009. 280 p.

MATO GROSSO. Decreto nº 546, de 5 de maio de 2016. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado das Cidades - SECID, a distribuição de cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso**, Cuiabá, v. 126, n. 26.771, p. 2-7, 5 maio 2016.

- MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 14.691, de 21 de março de 2017. Reorganiza a estrutura básica da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV), e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, v. 34, n. 9.374, p. 2-6, 22 mar. 2017.
- MELO, Jane de Sousa. As fontes formais do Direito Internacional do Meio Ambiente e a necessidade de novas fórmulas jurídicas para a proteção ambiental. In: OLMO, Florisbal de Souza del; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges (Orgs.). **Direito internacional: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.
- MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.859, de 29 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização do Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Decreto45859.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.
- MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2. Promotoria de Justiça. **Relação nº 1/2017/2ªPJ/Mariana**. Relação atualizada e status das ações ajuizadas no caso Samarco. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFAA5F525530015F549EDC745538>>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Força Tarefa Rio Doce. **Denúncia**. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/denuncia-samarco>>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Ações**: caso Mariana. 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/atuacao-do-mpf/atuacao-na-1a-instancia/acoes>>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.
- NASCIMENTO, Ney Augusto; DELL'AVANZI, Eduardo; NETTO, S. C. Acidentes geotécnicos de 2008 em Santa Catarina: uma visão mais abrangente. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE ESTABILIDADE DE ENCOSTAS, 5., 2009, São Paulo, **Anais...** São Paulo: ABMS, 2009.
- NUNES, Lucí Hidalgo. **Urbanização e desastres naturais**: abrangência América do Sul. [s.l.]: Oficina de Textos, 2016. (e-book).
- ONU. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Nova Iorque: Nações Unidas, 1995. Disponível em: <<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387353/PORTUGUESE-1976.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Strategy: a safer world in the 21st century. In: \_\_\_\_\_. **Programme Forum Proceedings**. Genebra: UN, 1999. Disponível em: <[http://www.unisdr.org/files/31468\\_programmeforumproceedings.pdf](http://www.unisdr.org/files/31468_programmeforumproceedings.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2017.

- \_\_\_\_\_. **Report A/43/723**. International Decade for Natural Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. 1988a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/43/723](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/43/723)>. Acesso em: 18 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Report A/CONF.151/26 (Vol. I)**. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1.htm>>. Acesso em: 20 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Report A/CONF.206/6**. Report of the World Conference on Disaster Reduction. 2005. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.206/6](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.206/6)>. Acesso em: 20 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 2034 (XX)**. Assistance in case of natural disaster. 1965. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2034\(XX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2034(XX))>. Acesso em: 17 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 2643 (XXV)**. Assistance to Pakistan in connexion with the cyclone and tidal bore of November 1970. 1970. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2643\(XXV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2643(XXV))>. Acesso em: 17 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 2816 (XXVI)**. Assistance in case of natural disaster and other disaster situations. 1971. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2816\(XXVI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2816(XXVI))>. Acesso em: 17 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 2997 (XXVII)**. Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation. 1972. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2997\(XXVII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2997(XXVII))>. Acesso em: 19 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 3243 (XXIX)**. Strengthening of the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator. 1974. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3152\(XXVIII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3152(XXVIII))>. Acesso em: 17 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 34/56**. Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator. 1979c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/34/56](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/34/56)>. Acesso em: 17 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 38/217**. Special assistance to alleviate the economic and social problems faced in regions of Honduras and Nicaragua as a result of the May 1982 floods and other subsequent natural disasters. 1983a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/38/217](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/38/217)>. Acesso em: 17 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 38/222**. Assistance to Bolivia, Ecuador and Peru to alleviate the effects of natural disasters. 1983b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/38/222](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/38/222)>. Acesso em: 17 set. 2017.

- \_\_\_\_\_. **Resolution 39/208.** Countries stricken by desertification and drought. 1984.  
Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/39/208](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/39/208)>.  
Acesso em: 17 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 40/1.** International relief to Mexico. 1985a. Disponível em:  
<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/40/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/1)>. Acesso em: 17 set.  
2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 40/13.** International relief to Colombia. 1985b. Disponível em:  
<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/40/13](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/13)>. Acesso em: 17  
set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 40/231.** Long-term and effective solution of the problems caused by  
natural disasters in Bangladesh. 1985c. Disponível em:  
<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/40/231](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/231)>. Acesso em: 17  
set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 42/169.** International decade for natural disaster reduction. 1987.  
Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/42/169](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/169)>.  
Acesso em: 17 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 43/202.** International decade for natural disaster reduction. 1988b.  
Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/43/202](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/43/202)>.  
Acesso em: 18 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 44/236.** International Decade for Natural Disaster Reduction. 1989.  
Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/44/236](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/44/236)>.  
Acesso em: 18 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 49/22 A.** International Decade for Natural Disaster Reduction. 1994.  
Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/49/22](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/22)>.  
Acesso em: 20 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 55/163.** International cooperation on humanitarian assistance in the field  
of natural disasters, from relief to development. 2000. Disponível em:  
<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/163](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/163)>. Acesso em: 20  
set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 58/214.** International Strategy for Disaster Reduction. 2003. Disponível  
em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/58/214](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/214)>. Acesso em:  
20 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 59/233.** Natural disasters and vulnerability. 2004. Disponível em:  
<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/59/233](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/233)>. Acesso em: 20  
set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Resolution 67/209.** International Strategy for Disaster Reduction. 2012. Disponível  
em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/209](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/209)>. Acesso em:  
21 set. 2017.

- \_\_\_\_\_. **Resolution 69/283**. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/283](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/283)>. Acesso em: 21 set. 2017.
- PARÁ. **Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS, e da reestruturação organizacional da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social - SEGUP, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.segup.pa.gov.br/sites/default/files/lei-no-7.584-rest.segup\\_1.pdf](http://www.segup.pa.gov.br/sites/default/files/lei-no-7.584-rest.segup_1.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2017.
- PARANÁ. **Lei nº 9.943, de 27 de abril de 1992**. Dá nova redação ao art. 17, da Lei nº 8.485, de 03 de junho de 1987 (âmbito de ação da casa Militar). Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=6932&codTipoAto=&tipoVisualizacao=compilado>>. Acesso em: 28 set. 2017.
- PAULA, Manuel. **Direito Humanitário versus Direito da Guerra**: as convenções de Haia e Genebra no século XXI. Lisboa: Academia Militar, 2009. Disponível em: <[https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/8650/1/Paula\\_ART\\_%202009\\_''Direito%20Humanitário%20versus%20Direito%20da%20Guerra.%20As%20convenções%20de%20Haia%20e%20Genebra%20no%20século%20XXI.''%20As.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/8650/1/Paula_ART_%202009_''Direito%20Humanitário%20versus%20Direito%20da%20Guerra.%20As%20convenções%20de%20Haia%20e%20Genebra%20no%20século%20XXI.''%20As.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2017.
- PERNAMBUCO. Decreto nº 37.861, de 14 de fevereiro de 2012. Aprova o Regulamento da Secretaria da Casa Militar, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Recife, v. 89, n. 32, p. 10-11, 15 fev. 2012.
- PIAUÍ. **Lei Complementar nº 28, de 9 de junho de 2003**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12394>>. Acesso em: 28 set. 2017.
- PINHEIRO, Eduardo Gomes. **Gestão pública para a redução dos desastres**: incorporação da variável risco de desastre à gestão da cidade. Curitiba: Appris, 2015.
- PIOVESAN, Flávia. Proteção internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Internacional e Econômico**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 85-99, jan./mar. 2003.
- PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. **Missão Santa Catarina**: catástrofe provocada pela chuva no Vale do Itajaí em novembro de 2008. Relatório do apoio da PMMG através do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo. [2009]. Disponível em: <[https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/crs/File/documentos\\_no\\_rmativos/Santa.pdf](https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/crs/File/documentos_no_rmativos/Santa.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- POEMAS. Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade. **Antes fosse mais leve a carga**: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG). [s.l.]: Mimeo, 2015. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/pagina/poemas-2015-antes-fosse-mais-leve-a-carga-versao-final.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

- QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-195, jan./abr. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011)>. Acesso em: 26 set. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>>.
- REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 689, de 29 de novembro de 1983**. Altera a estrutura básica da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument>>. Acesso em: 29 set. 2017.
- RIO GRANDE DO NORTE. Gabinete Civil do Governo do Estado. **Competências do GAC**. 2016. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=135008&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=COMPET%CANCIAS>>. Acesso em: 28 set. 2017.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 51.547, de 3 de junho de 2014. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil. **Diário Oficial [do] Estado**, Porto Alegre, v. 72, n. 105, p. 2-4, 4 jun. 2014.
- RONDÔNIA. **Lei nº 2.204, de 18 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a Lei Orgânica e fixação do efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Rondônia. Disponível em: <[https://sapl.al.ro.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/4885\\_texto\\_integral](https://sapl.al.ro.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/4885_texto_integral)>. Acesso em: 28 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 3.413, de 25 de agosto de 2014**. Altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 2.204, de 18 de dezembro de 2009, que “Dispõe sobre a Lei Orgânica e fixação do efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Rondônia”. Disponível em: <[https://sapl.al.ro.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6844\\_texto\\_integral](https://sapl.al.ro.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/6844_texto_integral)>. Acesso em: 28 set. 2017.
- RORAIMA. **Lei Complementar nº 52, de 28 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Corpo de Bombeiros Militar de Roraima. Disponível em: <<http://www2.al.rn.leg.br/leis/leis/leis-complementares/finish/63-2001/1725-lei-complementar-n-052-de-28-de-dezembro-de-2001>>. Acesso em: 28 set. 2017.
- SABAN, Liza Ireni. **Disaster emergency management**: the emergency of professional help services for victims of natural disasters. New York: State University of New York Press, 2014.
- SAMPAIO, Thales de Queiroz *et al.* A atuação do Serviço Geológico do Brasil (CPRM) na gestão de riscos e resposta a desastres naturais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., abr. 2013, Brasília, **Anais...** Brasília: CONSAD, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/815>>. Acesso em: 5 out. 2017.
- SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.940, de 3 de dezembro de 2008**. Institui o GRUPO DE REAÇÃO à situação de emergência e ao estado de calamidade pública que abateram

municípios integrantes de microrregiões catarinenses. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2008/001940-005-0-2008-003.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 381, de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://legislacao.sef.sc.gov.br/legtrib\\_internet/html/leis/2011/lc\\_11\\_534.htm](http://legislacao.sef.sc.gov.br/legtrib_internet/html/leis/2011/lc_11_534.htm)>. Acesso em: 28 set. 2017.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 40.151, de 16 de junho de 1995. Reorganiza o Sistema Estadual de Defesa Civil e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 105, n. 114, p. 4-5, 17 jun. 1995. Seção I.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 0041725-58.2010.8.26.0053**, da 8ª Câmara de Direito Público. Apelante: Alecsandra Gomes Bernardino e outros. Apelado: Prefeitura Municipal de São Paulo e outro. Relator: Desembargador Ponte Neto. São Paulo, 11 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Ação Ordinária nº 0041725-58.2010.8.26.0053**. Autor: Alecsandra Gomes Bernardino e outros. Réu: Prefeitura Municipal de São Paulo e outro. Juiz: Claudio Antonio Marques da Silva. São Paulo, 21 de junho de 2011. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

SDC. Secretaria de Defesa Civil de Santa Catarina. **Novas regras para decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública em SC**. 2017. Disponível em: <<http://sdc.sc.gov.br/index.php/ultimas-noticias/4608-novas-regras-para-decretacao-desituacao-de-emergencia-e-estado-de-calamidade-publica-em-sc.html>>. Acesso em: 6 out. 2017.

SÉGUIN, Elida. A lei de defesa civil: algumas considerações. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v. 12, n. 57/58, p. 207-229.

SENNE, Lara Leite Barbosa de. Projeto APIS: uma experiência construtiva em arquitetura humanitária. In: GÜNTHER, Wanda Risso; CICCOTTI, Larissa; RODRIGUES, Angela Cassia. (Orgs.). **Desastres: múltiplas abordagens e desafios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

SERGIPE. **Lei nº 6.130, de 2 de abril de 2007**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, e dá providências correlatas. Disponível em: <[http://legislacao.sefaz.se.gov.br/legisadm/legisadm.dll/infobase/organizacao\\_administrativa/lei\\_ordinaria/LO\\_6130.2007\\_EstruturaAdmPubEstadual.htm](http://legislacao.sefaz.se.gov.br/legisadm/legisadm.dll/infobase/organizacao_administrativa/lei_ordinaria/LO_6130.2007_EstruturaAdmPubEstadual.htm)>. Acesso em: 28 set. 2017.

TACHINI, Mario. Descrição do desastre: a inundação. In: FRANK, Beate; SEVEGNANI, Lucia (Orgs.). **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. 192 p.



- TAIAR, Rogério. **Direito Internacional dos Direitos Humanos: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos.** São Paulo: USP, 2009. 321 p. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; ARAÚJO, Ionnara Vieira de; NAVES JÚNIOR, Jales Rodrigues. O princípio da precaução e sua aplicabilidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 32, n. 2, p. 186-195, out. 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/12162/8066>>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- TESÓN, Fernando. **A Philosophy of International Law.** Oxford: Westview Press, 1998.
- TOCANTINS. **Lei Complementar nº 45, de 3 de abril de 2006.** Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins e adota outras providências. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/271742/>>. Acesso em: 28 set. 2017.
- TRENNEPHOL, Natascha Dorneles. **Gestão de riscos e seguro ambiental no Brasil: garantia de reparação de danos causados ao meio ambiente?.** 2006. 150 f., Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **CEPED-RS apresenta mapas de áreas de risco em oito municípios gaúchos.** 2015. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/ceped-rs-apresenta-mapas-de-areas-de-risco-em-oito-municipios-gauchos>>. Acesso em: 6 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Capacitação em gestão de riscos.** 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2016. 270 p.
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária: relatório final.** Florianópolis: UFSC, 2012. 181 p.
- \_\_\_\_\_. **Capacitação básica em Defesa Civil.** 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2013. 122 p.
- \_\_\_\_\_. **Capacitação básica em Defesa Civil.** 5. ed. Florianópolis: UFSC, 2014. 157 p.
- UNISDR. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. **About the campaign.** 2015. Disponível em: <<https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/home/about>>. Acesso em: 20 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Terminology on Disaster Risk Reduction.** Geneva: UNISDR, 2009.
- VEIGA JUNIOR, João Carlos Valentim. **Proteção e Defesa Civil: uma análise dos órgãos municipais da Região Metropolitana do Vale do Paraíba.** 2015. 61 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) – Curso de Direito, Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Lorena, 2015.
- \_\_\_\_\_. Rede Nacional de Emergência de Radioamadores: Evolução, Procedimentos e Aspectos legais. **Revista Jurídica On-line do Curso de Direito do Centro UNISAL de**

**Lorena/SP**, Lorena, v. 1, n. 4, p. 127, 2014. Disponível em: <<http://revista.unisal.br/lo/index.php/revdir/article/view/127/87>>. Acesso em: 28 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Positivismo jurídico, legalidade dos atos administrativos e juridicidade. In: \_\_\_\_\_; RAMPAZZO, Lino; JIMÉNEZ SERRANO, Pablo (Coords.). **Teorias do Direito**: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017. 217 p.

\_\_\_\_\_; BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. Estruturação e adequação de Órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil: comentários à Lei nº 5.144/2016 do Município de Taubaté-SP. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, nov. 2016a. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25213>>. Acesso em: 18 set. 2017. DOI: 10.12957/rdc.2016.25213.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. A capacitação e mobilização de radioamadores na redução de riscos de desastres pela Defesa Civil de Taubaté/SP. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES, 1., out. 2016, Curitiba, **Anais...** Curitiba: CEPED/PR, 2016b.

VIANA, João Paulo. **Os pescadores da bacia do Rio Doce**: subsídios para a mitigação dos impactos socioambientais do desastre da Samarco em Mariana, Minas Gerais. Nota técnica nº 11. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7261/1/NT\\_n11\\_Dirur.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7261/1/NT_n11_Dirur.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

VIANA, Maurício Boratto. **Avaliando Minas**: índice de sustentabilidade da mineração (ISM). 2012. 372 p., Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/teses-e-dissertacoes-1/Doutorado%20Mauricio%20Boratto.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

VIEIRA, Diego Mota. **O consumo socialmente irresponsável**. 2006. 149 f., Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

WAHLSTRÖM, Margareta. Foreword. In: UNISDR. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Genebra: UNISDR, 2015. Disponível em: <[http://www.unisdr.org/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2017.

WOOLVEN, Robin. Pre-War Preparations. In: CIVIL DEFENCE ASSOCIATION. **A brief history of Civil Defence**. Derbyshire: Higham Press, 2005a.

\_\_\_\_\_. Civil Defence in WWII. In: CIVIL DEFENCE ASSOCIATION. **A brief history of Civil Defence**. Derbyshire: Higham Press, 2005b.

ZHOURI, Andréa *et al.* O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 68, n. 3, p. 36-40, set. 2016. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252016000300012&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 nov. 2017. DOI: <<http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000300012>>.