DIREITO DOS DESASTRES NO BRASIL: DESAFIOS E BOAS PRÁTICAS NA MITIGAÇÃO DE TRAGÉDIAS CLIMÁTICAS

DISASTER LAW IN BRAZIL: CHALLENGES AND GOOD PRACTICES IN MITIGATING CLIMATE TRAGEDIES

Juliana Castro Torres¹
Lívia Cardoso Freitas²
Paula Martins da Silva Costa³

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o Direito dos Desastres no Brasil, identificando suas fases, os desafios de implementação e a atuação dos entes públicos e privados na gestão e mitigação dos impactos de eventos catastróficos. A análise é feita com base no arcabouço jurídico existente, incluindo as Leis nº 12.340/2010 e 12.608/2012, discutindo-se como o planejamento e a resposta a desastres podem ser melhorados para garantir maior proteção às populações vulneráveis. Justifica-se o presente estudo diante da crescente ocorrência de tragédias climáticas, divididas entre desastres de evolução lenta e desastres súbitos, e como a intervenção humana pode tanto prevenir quanto agravar os danos. Ressalta-se a necessidade de um planejamento eficiente por parte dos poderes públicos e privados, com destaque para o papel do Estado em promover a segurança das comunidades afetadas e em risco. A metodologia utilizada foi baseada em uma análise documental das principais legislações sobre o tema, bem como em relatórios de instituições internacionais e jurisprudência relevante no contexto de

¹ Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto -UNAERP. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Especialista em Direito Público Lato Sensu pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos. Advogada, inscrita na OAB/MG sob o n 121.202 - Escritório de Advocacia com experiência nas áreas de Direito Privado e Público. Foi Bolsista de Gestão em Ciência e Tecnologia BGCT-III pela FAPEMIG. Foi Coordenadora do Núcleo de Assistência Judiciária Gratuita - NAJ da UEMG - Unidade Passos (2019-2020). É Bolsista PROSUP-CAPEL. Foi membro do Conselho Municipal da Cidade de Passos-MG (2019-2022). É Coordenadora da Escola Superior de Advocacia - ESA na Subseção de Passos-MG. É professora orientadora de Pesquisa no curso de Direito da Faculdade Atenas Passos. É membro do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade Atenas Passos. É Professora no curso de Direito da Faculdade Atenas Passos, ministrando as disciplinas de Direito Tributário, Direito Constitucional, Direito Civil e Direito Empresarial. E-mail: jucastrotorres@hotmail.com

² Graduanda em Direito pela Faculdade Atenas Passos (2022), membro pesquisador da iniciação científica da Faculdade Atenas Passos, linha de pesquisa de Direitos Fundamentais. Estagiária no Centro judiciário de solução de conflitos e cidadania - CEJUSC. E-mail: liviacardoso11@icloud.com

³ Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto/UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto/ UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP. Especialista em Direito Civil e Processual pela Universidade de Franca/UNIFRAN. Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília/UNB. Especialista em Gestão Administração Pública MBA pela FGV. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Bolsista de Iniciação Científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. Advogada da União desde 2000. Presidente da Comissão Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Ribeirão Preto. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Atuando principalmente nos seguintes temas: Filosofia, Epistemologia, Direito, Direitos coletivos. e-mail: paula.costa.pmdsc@gmail.com; <https://lattes.cnpq.br/0001617988838816>; <https://orcid.org/0000-0003-1469-0156>. Participa de dois grupos de pesquisa: Direitos Coletivos, Políticas Públicas e Cidadania e Jurisdição constitucional e tutela dos direitos coletivos, ambos da Universidade de Ribeirão Preto/UNAERP. E-mail: paula.costa.pmdsc@gmail.com

desastres ambientais, concluindo-se que, apesar de um conjunto legislativo robusto, a aplicação prática dessas normas enfrenta obstáculos significativos, como a falta de coordenação entre os entes públicos e a insuficiência de recursos. A implementação efetiva das políticas de prevenção e mitigação é essencial para que o Brasil possa enfrentar de maneira mais eficiente os desafios impostos pelas mudanças climáticas e os desastres naturais.

Palavras-chave: Desastres; Mudanças climáticas; Prevenção; Vulnerabilidade; Direito Ambiental.

ABSTRACT

This article aims to analyze Disaster Law in Brazil, identifying its phases, implementation challenges and the role of public and private entities in managing and mitigating the impacts of catastrophic events. The analysis is based on the existing legal framework, including Laws No. 12,340/2010 and 12,608/2012, discussing how disaster planning and response can be improved to ensure greater protection for vulnerable populations. The present study is justified in view of the increasing occurrence of climate tragedies, divided between slow-evolving disasters and sudden disasters, and how human intervention can both prevent and aggravate the damage. The need for efficient planning by public and private authorities is highlighted, with emphasis on the role of the State in promoting the safety of affected and at-risk communities. The methodology used was based on a documentary analysis of the main legislation on the subject, as well as on reports from international institutions and relevant jurisprudence in the context of environmental disasters, concluding that, despite a robust set of laws, the practical application of these standards faces significant obstacles, such as the lack of coordination between public entities and insufficient resources. The effective implementation of prevention and mitigation policies is essential for Brazil to be able to more efficiently face the challenges posed by climate change and natural disasters.

Keywords: Disasters; Climate change; Prevention; Vulnerability; Environmental Law.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado um aumento significativo na frequência e severidade de desastres naturais, como enchentes, deslizamentos e secas, que afetam profundamente as comunidades vulneráveis e a infraestrutura nacional. Esses eventos estão fortemente ligados às mudanças climáticas globais, que exacerbaram as condições meteorológicas extremas e expuseram a fragilidade de muitos sistemas de gestão de riscos no país.

Embora o Brasil possua um arcabouço jurídico robusto, que inclui legislações como a Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), e a Lei nº 12.340/2010, que regula o apoio financeiro e técnico da União em

situações de desastre, a implementação prática dessas normas ainda enfrenta inúmeros desafios, que comprometem sua eficácia.

O Direito dos Desastres busca integrar e sistematizar as diversas normativas voltadas à prevenção, mitigação e resposta a desastres naturais e tecnológicos. Inspirado por experiências internacionais e conceitos como o Ciclo dos Desastres, proposto por Farber, esse ramo do direito visa garantir que todas as fases de um evento catastrófico, desde a preparação até a recuperação, sejam devidamente contempladas no planejamento estatal. No entanto, no Brasil, a aplicação desse ciclo é dificultada por problemas estruturais que vão desde a fragmentação institucional até a escassez de recursos financeiros e humanos adequados.

A fragmentação institucional é particularmente crítica, já que a divisão de competências entre União, Estados e Municípios muitas vezes resulta em sobreposições, duplicidade de esforços e falta de uma coordenação eficaz entre as diferentes esferas governamentais. Esse cenário contribui para a ineficiência na resposta a desastres, deixando comunidades em situação de risco ainda mais vulneráveis.

Além disso, a falta de investimentos em infraestrutura resiliente e a burocratização dos processos de prevenção agravam a vulnerabilidade das regiões mais suscetíveis a eventos extremos.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar as principais falhas na implementação do Direito dos Desastres no Brasil, identificando os entraves que dificultam uma gestão integrada e eficiente das catástrofes naturais, baseando-se em uma revisão crítica das legislações vigentes, com foco nas Leis nº 12.340/2010 e 12.608/2012, além de relatórios de instituições nacionais e internacionais que avaliam o impacto dessas normas no contexto brasileiro.

A pesquisa justifica-se pelo agravamento contínuo das crises ambientais, que exigem uma resposta mais coordenada e eficaz por parte dos poderes públicos e privados e, com base na análise crítica dos desafios e das boas práticas, o estudo propõe recomendações para aprimorar a aplicação do Direito dos Desastres, destacando a importância de políticas públicas voltadas a prevenção e mitigação de desastres naturais.

1 O CICLO DO DIREITO DOS DESASTRES

O Direito dos Desastres segue uma sequência de ações que abrange diversas fases desde a preparação anterior e posterior ao acontecimento de um desastre, sendo

baseado no Ciclo dos Desastres, criado por Farber (2012). Este ciclo descreve uma sequência lógica de ações que envolvem diversas fases do gerenciamento de desastres, desde a preparação, passando pela resposta emergencial, até a recuperação e mitigação.

A teoria de Farber destaca a importância de um planejamento contínuo e sistêmico, visando não apenas lidar com os desastres já ocorridos, mas também aprender com eles para prevenir e mitigar futuros eventos. Para o Brasil, que enfrenta uma crescente frequência e severidade de desastres naturais como enchentes e deslizamentos, a adoção dessa abordagem é de extrema relevância.

Farber (2012) propõe que o ciclo comece com a preparação, uma fase em que planos de contingência e políticas de mitigação são elaborados. No Brasil, o arcabouço legal é robusto, com leis como a Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), exigindo que os governos federal, estadual e municipal adotem medidas preventivas.

A segunda fase do ciclo é a resposta, que abrange as ações imediatas para salvar vidas e mitigar os danos durante o desastre. Farber (2012) sublinha que a eficiência na resposta é fundamental para evitar a escalada dos danos, e isso depende de uma preparação adequada e de uma coordenação eficaz, elementos que no Brasil ainda estão em desenvolvimento.

A fase de recuperação envolve a reconstrução das áreas afetadas e a compensação às vítimas. Por fim, a fase de mitigação tem como objetivo a adoção de medidas que reduzam os impactos de futuros desastres. É uma fase crucial, pois visa não apenas à recuperação do que foi perdido, mas à criação de estruturas mais resilientes que possam suportar futuros eventos (Farber, 2012).

O Ciclo dos Desastres, tal como proposto por Farber, oferece uma estrutura teórica que pode guiar a atuação do poder público no Brasil.

Seguindo a teoria de Farber, Carvalho (2019) argumenta que:

A ocorrência de um desastre deve iniciar um novo ciclo de aprendizagem e de adoção de medidas para evitar os próximos e eventuais desastres. Para tanto, deve haver uma avaliação sistêmica de quais foram os pontos de falhas (estruturais, regulatórias, terceiros, fatores físicos etc.) e quais as medidas preventivas devem ser incorporadas aos eventos futuros.

Assim, a mitigação dos impactos dos desastres não pode ser vista apenas como uma resposta emergencial, mas como um processo contínuo de preparação e resiliência, que deve envolver não apenas o poder público, mas também a sociedade civil e o setor privado.

No Brasil, o Direito dos Desastres engloba normas, leis e regulamentos que visam proteger a vida, a propriedade e o meio ambiente, promovendo a segurança das comunidades vulneráveis, destacando-se as leis 12.340/2010 e 12.608/2012, bem como no Decreto 11.219/2022. Este campo jurídico não se limita à simples prevenção, mas gerencia todas as fases de um desastre, desde a preparação até a reconstrução e a mitigação de riscos futuros.

Direito dos Desastres é uma área jurídica que se concentra nas questões legais relacionadas à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres naturais e tecnológicos. Engloba um conjunto de normas, leis e regulamentos que visam proteger a vida, a propriedade, o meio ambiente e promover a segurança e o bem-estar das comunidades afetadas ou vulneráveis a desastres (Ferrari, Souza Netto e Souza Netto, 2023, p. 4).

A Lei nº 12.608/2012 define diretrizes para a elaboração de planos de contingência e prevenção de desastres, estabelecendo que a incerteza quanto ao risco não pode ser um obstáculo para a adoção de medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco. Isso garante que, mesmo diante da possibilidade de um evento catastrófico, as autoridades adotem precauções necessárias.

Ademais, o dever de precaução não se restringe apenas ao Estado, se estendendo aos empreendedores privados, que de acordo com o artigo 12-A⁴, Lei nº 12.608/2012, confere a estes o dever de adotar medidas para proteger o povo e consequentemente seu empreendimento de desastres antropológicos ou naturais.

⁴ Art. 12-A. É dever do empreendedor público ou privado, de acordo com o risco de acidente ou desastre e o dano potencial associado do empreendimento, definidos pelo poder público, a adoção de medidas preventivas de acidente ou desastre, mediante:

I - incorporação da análise de risco previamente à implantação de seus empreendimentos e atividades, bem como em eventuais alterações e ampliações de projeto e durante a operação do empreendimento ou da atividade;

II - elaboração e implantação de plano de contingência ou de documento correlato no caso de atividades e de empreendimentos com risco de acidente ou desastre;

III - monitoramento contínuo dos fatores relacionados a seus empreendimentos e atividades que acarretem:

a) médio ou alto risco de acidente ou desastre; ou

b) médio ou alto dano potencial associado, em caso de desastre;

IV - integração contínua com os órgãos do Sinpdec e com a sociedade em geral, informando-os sobre o risco de acidente ou desastre relacionado a seu empreendimento ou atividade, bem como sobre os procedimentos a serem adotados em sua ocorrência, por meio de documentos públicos e de sistemas abertos de informações;

V - realização regular e periódica de exercícios simulados com a população potencialmente atingida, em conformidade com o plano de contingência ou documento correlato e com a participação dos órgãos do Sinpdec;

VI - notificação imediata aos órgãos do Sinpdec sobre qualquer alteração das condições de segurança de seu empreendimento ou atividade que possa implicar ameaça de acidente ou desastre; e

VII - provimento de recursos necessários à garantia de segurança do empreendimento ou da atividade e reparação de danos à vida humana, ao meio ambiente e ao patrimônio público, em caso de acidente ou desastre.

Contudo, a implementação dessas medidas ainda enfrenta desafios, eis que, conforme relatado pelo Escritório para Redução de Riscos aos Desastres da ONU (2020), identificou-se um aumento exponencial de cerca 85% de desastres nos últimos 20 anos, onde afetaram mais de 4 bilhões de pessoas e causaram mais de 1,2 milhão mortes, sendo as chuvas e tempestades tropicais responsáveis por 72% dos casos informados. Especificamente no Brasil houve 12 eventos climáticos severos no ano de 2023, desde inundações, secas severas e ciclones extratropicais. Em 2024, observamos as chuvas avassaladoras que atingiram o Estado do Rio Grande do Sul, promovendo destruição há 456 cidades sulistas, abalando os cidadãos que ali residem.

Em decorrência do aumento extraordinário das demandas relacionadas às fatalidades ecossistêmicas observa-se uma falha na atuação do poder público, uma vez que apesar de a autorização para criação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, que visa identificar as áreas sujeitas a riscos de desastres ambientais, estar promulgado desde 2012, ainda não foi executado pelas vias de fato.

O atual governo aponta para a concretização do referido plano, buscando trazer melhorias na governança e na atuação do Brasil para atender à população que vive em áreas de risco ou que enfrenta desastres naturais. Para a elaboração da proposta do PNPDC, o MIDR fez parceria com o Laboratório HANDs (Lab HANDs), da PUC Rio, e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Entre os produtos em elaboração, estão cinco documentos técnicos, com orientações e cenários para cada frente de atuação das defesas civis: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Todo o trabalho de elaboração está sendo feito por especialistas e com a participação da sociedade civil, por meio de consulta pública e workshops. Um dos produtos já concluídos e aprovados é a identificação de riscos e cenários prováveis de atuação, que traça cenários para os anos de 2030, 2034 e 2040 para diversos tipos de desastres, como chuvas intensas, alagamentos, enxurradas, vendavais, erosões, estiagem e seca, entre outros (Brasil, 2024).

Então, o Direito dos Desastres, amparado por normas como a Lei nº 12.608/2012, visa não apenas a resposta emergencial a desastres, mas também a prevenção contínua e a promoção de uma cultura de precaução e resiliência, o que deve, portanto, ser concretizado pelo Poder Público, pelo que se faz necessário compreender a atuação dos entes federativos na gestão desses desastres.

2 A ATUAÇÃO DOS ENTES PÚBLICOS E A GESTÃO DE DESASTRES

O ciclo do Direito dos Desastres não se limita à resposta imediata após um evento catastrófico, mas também abrange a responsabilidade contínua de implementar medidas de prevenção.

O Estado, conforme dispõe o artigo 23, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988, é responsável pela proteção do meio ambiente e pela preservação dos recursos naturais. A proteção ao meio ambiente é, portanto, compartilhada entre União, Estados e Municípios que devem atuar de forma coordenada para garantir a preservação dos recursos naturais e a sustentabilidade, assegurando que a legislação ambiental seja aplicada de forma abrangente, cobrindo desde a legislação nacional até a regulamentação específica em nível local.

Além disso, o artigo 225 da Constituição Federal assegura que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”⁵.

Como já exposto, a Lei n 12.608/2012 define critérios e diretrizes para elaboração de planos de contingência e prevenção. Em seu Art. 2º estabelece o dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotarem medidas necessárias para a redução dos riscos de acidentes ou desastres ambientais. Além do mais, o parágrafo 2º do mesmo artigo determina que a incerteza quanto ao risco não constituirá problema para adoção de medidas preventivas. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei Federal nº 12.187/2009, é um exemplo de esforço legislativo que busca mitigar os impactos das mudanças climáticas.

⁵ § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Ademais, a Lei nº 12.340/2010 estabelece que é responsabilidade da União apoiar técnica e financeiramente Estados e Municípios em ações de prevenção, mitigação, resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres, além de promover o repasse de recursos com o objetivo de financiar ações de resposta e recuperação de áreas afetadas por desastres.

A Lei delimita que esse repasse de recursos é realizado por meio de transferências voluntárias, após a decretação do estado de calamidade pública ou situação de emergência. Esses recursos são destinados à execução de obras de reconstrução de infraestrutura pública danificada e à recuperação de áreas afetadas. A lei também estabelece a exigência de prestação de contas pelas entidades beneficiadas, garantindo a transparência no uso dos recursos públicos.

Com o intuito de regulamentar os critérios e procedimentos para a transferência de recursos da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal, em resposta a desastres, em 2022 editou-se o Decreto nº 11.219/2022, complementando as disposições da Lei nº 12.340/2010, aprimorando o processo de repasse financeiro, estabelecendo normas mais detalhadas sobre a execução e prestação de contas dos recursos, além de definir prazos e procedimentos específicos para garantir maior eficiência e transparência. Dessa forma, o decreto reforça o compromisso do governo federal em apoiar financeiramente a recuperação de áreas afetadas por desastres, seguindo o princípio da responsabilidade compartilhada no âmbito da proteção e defesa civil, ao mesmo tempo que exige maior rigor no uso dos recursos.

Nos níveis municipais, os planos diretores desempenham um papel essencial na gestão de desastres, uma vez que direcionam o desenvolvimento urbano e as políticas ambientais locais. De forma sumária, o Estatuto das Cidades instituído pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), visando regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece preceitos e orientações para a política urbana no Brasil e definindo os instrumentos de garantia dos direitos urbanos, do cumprimento das funções sociais urbanas e da propriedade municipal (Espindola; Ribeiro, 2020).

Além disso, os planos apenas são impostos a cidades com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes; área de interesse turístico, área de influência de empreendimentos com impacto ambiental de âmbito geral, aos Municípios que compõem o Cadastro Nacional de Áreas Suscetíveis a Desastres ou quando o Poder Público deseja aplicar o disposto no § 4º, art. 182, CF. As cidades sem essa obrigação estão, portanto, sujeitas a flutuações e volatilidade nos problemas urbanos e naturais, agravados quando

os gestores municipais não têm uma série de atitudes ordenadas e pré-definidas para lidarem com desastres ambientais ou tecnológicos.

O plano diretor, além de buscar soluções para problemas emergenciais, também desempenha um papel preventivo ao atribuir ao poder público municipal a responsabilidade de lidar com as mudanças climáticas, sugerindo, por exemplo, a utilização de resíduos sólidos urbanos para fins energéticos (Teixeira, 2010). No entanto, conforme destacado por Wilson Lopes (2024), mesmo após 23 anos da criação do Estatuto da Cidade, cerca de 47% dos municípios brasileiros ainda não possuem um Plano Diretor, evidenciando um dos inúmeros desafios na implementação das políticas urbanas e ambientais.

Nesse sentido, embora o Brasil tenha avançado significativamente no que se refere ao desenvolvimento de um arcabouço jurídico robusto, voltado para a proteção e defesa civil, a implementação dessas legislações enfrenta diversos obstáculos.

Entre os principais desafios está a insuficiência de recursos, a burocracia e, especialmente, a fragmentação institucional. Essa fragmentação diz respeito à divisão de competências e responsabilidades entre União, Estados e Municípios, o que muitas vezes resulta em sobreposição de competências, que ocorre quando mais de um ente federativo tem atribuição legal sobre a mesma matéria, como no caso do meio ambiente, o que pode levar a conflitos de jurisdição e à judicialização. Como consequência, há desperdício de recursos e ineficiência na aplicação das políticas públicas de prevenção e mitigação de desastres, tornando essas políticas menos eficazes.

A descentralização das competências, ou seja, a distribuição do poder de legislar, administrar e executar políticas públicas entre diferentes níveis de governo em um Estado federativo, é um mecanismo essencial para equilibrar e promover a eficiência administrativa, em respeito as diversidades regionais. Segundo Barroso (2019) o equilíbrio federativo exige não apenas uma correta interpretação das competências, mas também uma coordenação eficiente entre os entes federados, de modo a evitar a fragmentação das políticas públicas e garantir a eficácia na sua implementação. A desigualdade na capacidade administrativa dos entes federados, especialmente em áreas menos desenvolvidas, compromete a efetiva implementação das políticas públicas descentralizadas.

No presente caso, essa falta de articulação entre os entes federativos, compromete diretamente à execução das medidas preventivas previstas em legislações como a Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

(PNPDEC). Embora essa legislação tenha o objetivo de promover uma cooperação mais estreita entre os diversos níveis de governo, na prática, a implementação de políticas públicas coordenadas tem se mostrado bastante desafiadora.

Essa situação é ainda mais crítica quando se observa que, mesmo com a previsão na Lei 12.608/2012 para a criação de um Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, esse plano ainda não foi plenamente implementado, o que demonstra a distância entre o que está disposto na legislação e o que é concretamente realizado.

Assim, a ausência de uma articulação eficaz entre União, Estados e Municípios agrava a vulnerabilidade das regiões mais expostas a desastres naturais, dificultando a criação de uma cultura preventiva no país e limitando a efetividade das medidas já estabelecidas.

Portanto, para que seja possível superar o problema da fragmentação institucional, torna-se fundamental o fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), já previsto na Lei 12.608/2012, que deve ser consolidado como uma plataforma central de coordenação entre os entes federativos, promovendo uma comunicação mais eficiente e colaborativa.

Além disso, é essencial que haja uma capacitação contínua dos gestores públicos, bem como a alocação adequada de recursos para evitar a duplicação de esforços e o desperdício de fundos públicos. A criação de comitês intergovernamentais, com a função de supervisionar a atuação conjunta de Estados e Municípios em regiões vulneráveis, o que garantiria uma coordenação mais estratégica das ações de prevenção e mitigação, evitando sobreposições e promovendo a identificação de áreas de risco de forma integrada.

Dessa maneira, as políticas de defesa civil poderiam ser aplicadas de forma mais eficaz, contribuindo para a redução dos impactos dos desastres naturais. Assim, apesar de o Brasil dispor de uma legislação relativamente avançada em termos de proteção e prevenção de desastres, a fragmentação institucional e a falta de uma coordenação eficiente entre os entes federativos continuam sendo obstáculos significativos para a plena implementação dessas políticas.

Apesar disso, algumas jurisdições têm se destacado por implementar boas práticas que servem de exemplo para outras regiões do país. Essas iniciativas, além de eficazes, demonstram que é possível superar a fragmentação institucional e os problemas relacionados à falta de coordenação entre os entes federativos, quando há um planejamento adequado e o uso eficiente de recursos tecnológicos e humanos.

Um dos casos mais notáveis é o do Estado de Pernambuco, que desenvolveu um Sistema Integrado de Gestão de Riscos em parceria com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), que combina dados climáticos e geográficos para monitorar de forma contínua as áreas suscetíveis a desastres como inundações e deslizamentos.

A integração de informações permite prever com maior precisão eventos climáticos extremos, possibilitando que as autoridades emitam alertas preventivos e que a população em risco seja avisada com antecedência. Esse tipo de ação é essencial para salvar vidas e minimizar danos materiais. Dessa forma, Pernambuco se destaca como um modelo de gestão de riscos integrados, onde a tecnologia e a coordenação interinstitucional desempenham papéis cruciais na mitigação dos desastres (CEMADEN, 2024).

Outro exemplo importante é o do Estado de Santa Catarina, que, devido à sua vulnerabilidade histórica a enchentes e deslizamentos, desenvolveu um plano estadual de contingência robusto, que se baseia em uma estrutura descentralizada de centrais regionais de monitoramento, que operam de forma ágil para responder rapidamente a situações de emergência.

Essas centrais possibilitam uma comunicação eficiente entre os municípios e a mobilização imediata de recursos e equipes de emergência. Isso se traduz em respostas mais rápidas e coordenadas, o que é vital para mitigar os efeitos devastadores de desastres naturais (Santa Catarina, 2023). Sem esse sistema a última catástrofe ocorrida no Estado poderia ter sido pior.

Dessa forma, esses planos são exemplos de como a coordenação eficiente entre os entes governamentais podem transformar a gestão de desastres no Brasil. Demonstram que, mesmo diante de desafios estruturais, é possível implementar soluções eficazes que minimizam os danos e salvam vidas.

3 MITIGAÇÃO E RESPONSABILIDADE NO DIREITO DOS DESASTRES

A mitigação é um dos principais objetivos do Direito dos Desastres, buscando não apenas acabar com atos prejudiciais, mas também adotar medidas que reduzam os impactos adversos decorrentes de eventos naturais como terremotos, inundações, tsunamis. Logo, o objetivo principal da mitigação é resguardar ou reduzir perdas de vidas, danos à propriedade, interrupções nos serviços essenciais e impactos negativos à

natureza. Essas ações podem incluir desde a construção de infraestruturas mais resilientes até a implementação de políticas públicas que promovam a sustentabilidade.

Segundo Di Pietro (2020) a responsabilidade pelos danos recai sobre o Estado e as pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam.

No atual estágio de evolução da responsabilidade extracontratual do Estado, o ordenamento jurídico brasileiro adota, em regra, a teoria objetiva vinculada à ideia de risco administrativo que se encontra fundamentada no artigo 37, § 6º da CF, dispondo que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Corroborando o disposto no artigo 43 do Código Civil “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

A regra é, portanto, a responsabilidade objetiva aplicável aos atos comissivos. Entretanto, a jurisprudência reconhece que o Estado responderá subjetivamente em algumas hipóteses excepcionais, isto é, a vítima terá de provar a culpa ou dolo do agente estatal, sendo a omissão, uma delas.

Existem dois tipos de omissão a serem considerados: a genérica e a específica. Na omissão genérica, o Estado tem o dever de realizar determinadas ações, enquanto que na omissão específica, o Estado tem o dever legal de evitar o dano. O STJ (2016, Enunciado nº 6), afirmou que há responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses em que a omissão de seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento de danos ambientais.

A teoria do risco integral, ao mesmo tempo que é criticada por possivelmente sobrecarregar o Estado e desviar recursos de políticas públicas, é defendida como uma medida de justiça social para proteger aqueles prejudicados por atividades de alto risco (Oliveira, 2021).

A atuação para solucionar e mitigar um desastre não se restringe apenas ao Estado, se estendendo às empresas que exercem atividades de risco, conforme salienta o Art. 12 – A, Lei nº 12.608/2012.

Art. 12-A. É dever do empreendedor público ou privado, de acordo com o risco de acidente ou desastre e o dano potencial associado do empreendimento, definidos pelo poder público, a adoção de medidas preventivas de acidente ou desastre.

Desse modo, o dever da empresa não se restringe apenas na organização previa do evento danoso, obrigando-se a se responsabilizar pelos danos ocorridos, provendo assistência pecuniária as vítimas, que em decorrência de sua atividade empresária sofreram algum dano material ou imaterial. Desse modo, fica a pessoa jurídica obrigada a indenizar pelo dano material ou moral causado aos atingidos pelo desastre. Conforme estipula o artigo 12-C⁶ da Lei nº 12.608/2012.

No mais, as empresas que exercerem essencialmente atividade de risco, como mineradoras, possuem responsabilidade civil objetiva em razão da atividade de risco, sendo irrelevante a culpa do agente, ou seja, conforme o artigo 927⁷ do Código Civil, mesmo que em razão de fato superveniente da natureza não se exime a responsabilidade da empresa pelos infortúnios causados.

Ademais, quando se trata do meio ambiente temos postulado desde de 1981, que a responsabilidade do poluidor ambiental independe da existência da culpa, devendo reparar os prejuízos causados ao ecossistema e a terceiros (Art. 14, § 1º, Lei 6.938/1981). Para exemplificar o que foi dito, após o rompimento da barragem Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG), o Supremo Tribunal de Justiça, no REsp nº 2098933/MG, impôs a empresa mineradora Vale S/A, o dever de indenizar em R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), a título de dano moral para cada irmão de uma vítima que faleceu em razão do rompimento da barragem. Desse modo, evidencia o entendimento do STJ a respeito da responsabilidade das empresas operadoras de atividade de risco.

⁶ Art. 12-C: Na iminência ou ocorrência de acidente ou desastre relacionado a seu empreendimento ou atividade, é dever do empreendedor:

III - prover residência provisória aos atingidos e promover a reconstrução de residências destruídas ou danificadas pelo desastre ou, conforme o caso, custear as ações do poder público para promover o reassentamento e assegurar moradia definitiva em local adequado aos cidadãos que foram forçados a abandonar definitivamente suas habitações em razão do desastre;

VI - pagar valor indenizatório ou prestar assistência prioritária e continuada à saúde física e mental dos atingidos por desastres, independentemente daquela prestada pelo poder público; e

VII - custear assessoria técnica independente, de caráter multidisciplinar, escolhida pelas comunidades atingidas e sem interferência do empreendedor, com o objetivo de orientá-las e de promover a sua participação informada em todo o processo de reparação integral dos danos sofridos.

⁷ Art. 927, parágrafo único: Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Ainda, para as pessoas jurídicas que praticam ato ilícito contra o meio ambiente cabem sanções restritivas de direito, como interdição temporária de atividades comerciais, ou as penas pecuniárias, conforme estipula o artigo 3º da Lei nº 9.605/98.

Dessa forma, embora o arcabouço jurídico em vistas ao Direito dos Desastres e a responsabilidade do Estado na promoção desses direitos, compreende-se que é necessário a implementação efetiva de políticas de mitigação, fundamental para proteger os direitos das comunidades afetadas e minimização dos impactos das tragédias climáticas.

As falhas na gestão dos desastres recentes no Brasil demonstram a necessidade de uma maior articulação entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil, garantindo que as políticas preventivas sejam colocadas em prática antes que os desastres ocorram.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Direito dos Desastres revela um cenário em que, apesar de um arcabouço jurídico robusto e bem delineado, como as Leis nº 12.340/2010 e 12.608/2012, os desafios práticos de implementação e execução ainda comprometem a eficácia dessas normas.

O Brasil, embora disponha de legislações avançadas que englobam desde a prevenção até a recuperação de desastres, falha em aplicar essas medidas de forma ampla e coordenada. O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, por exemplo, uma iniciativa crucial para a gestão de áreas de risco, ainda não foi plenamente implementado, evidenciando a lacuna entre a legislação e sua concretização nas esferas municipal, estadual e federal.

O Estado, em todas as suas esferas, deve assumir um compromisso mais sério e constante com a prevenção, e não apenas com a resposta aos desastres. A incerteza sobre a ocorrência de desastres não pode ser uma justificativa para a inação, sendo necessário que haja um planejamento contínuo, baseado em dados científicos, sobre as regiões suscetíveis a eventos catastróficos.

Além disso, os desafios de coordenação entre os entes federativos e a insuficiência de recursos, agravados por questões burocráticas, têm dificultado a aplicação eficaz dessas normas, o que aumenta a vulnerabilidade de diversas comunidades, especialmente aquelas localizadas em áreas de risco.

Por outro lado, as empresas que exercem atividades de risco devem ser responsabilizadas de forma mais rigorosa. A legislação já prevê a responsabilidade objetiva para tais atividades, especialmente no que se refere à mitigação de danos e à compensação das vítimas. Contudo, a fiscalização das medidas preventivas adotadas por essas empresas é insuficiente, e a falta de uma supervisão mais rigorosa pode gerar consequências graves, como no caso do rompimento da barragem de Brumadinho em Minas Gerais.

Para que o Direito dos Desastres seja verdadeiramente efetivo, é imprescindível uma maior articulação entre o poder público e a sociedade civil, promovendo uma cultura de resiliência e responsabilidade compartilhada. A implementação de políticas de prevenção deve ser encarada como prioridade nacional, com investimento em infraestrutura resiliente, capacitação de gestores e conscientização das comunidades.

Apenas com uma gestão integrada e comprometida será possível mitigar os impactos devastadores dos desastres naturais, que, cada vez mais frequentes e severos, demandam uma resposta mais eficaz e estruturada do Estado brasileiro.

Dessa forma, a teoria de Farber apresenta-se como um modelo relevante e aplicável ao contexto brasileiro, sobretudo em razão da necessidade urgente de um planejamento mais integrado e de uma gestão mais eficiente dos recursos. Para que o Brasil possa enfrentar de maneira mais eficaz os desafios impostos pelos desastres naturais, é fundamental que a aplicação do Ciclo dos Desastres seja vista como uma prioridade política e institucional, com o fortalecimento do SINPDEC dentre outros.

Portanto, é necessário que o Brasil alinhe sua robusta legislação com uma aplicação prática eficiente, unindo esforços entre poder público, setor privado e sociedade civil, para garantir que os desastres sejam não apenas enfrentados, mas, sobretudo, prevenidos de maneira sistemática e integrada.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.692, de 26 de abril de 2021.** Institui o Cadastro Nacional de Áreas Suscetíveis a Desastres. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10692.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Cidade. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. **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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 18 set 2024

BRASIL. **LEI Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em: 18 set 2024

BRASIL. **Lei Nº 10.406, 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 12.187, 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 12.608, 10 de abril de 2012.** 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil: Brasil traça estratégias integradas para enfrentar desastres naturais.** Brasília, 01.02.2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/plano-nacional-de-protecao-e-defesa-civil-brasil-traca-estrategias-integradas-para-enfrentar-desastres-naturais>. Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses, edição nº 61.** Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?tipo=JT&materia=%22DIREITO+ADMINISTRATIVO%22.MAT.&b=TEMA&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=20&i=12&operador=E&ordenacao=MAT,@NUM>. Acesso em: 18 set. 2024.

CARVALHO, Délton Winter de. **O que devemos urgentemente aprender com o novel Direito dos Desastres.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres/>. Acesso em 19 jul. 2024.

CEMADEN. **Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. Sistema Integrado de Gestão de Riscos em Pernambuco.** Disponível em: <https://www.cemaden.gov.br>. Acesso em: 27 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging issues in Brazil. **Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito (RECHTD)**, 4(1): 2-15 jan.-jun. 2012. Disponível em: <<https://research.fit.edu/media/site-specific/researchfitedu/coast-climate-adaptation-library/latin-america-and-caribbean/brazil/Farber.-2012.-Disaster-Law-Emerging-Issues-in-Brazil..pdf>>. Acesso em: 22 set. 2024.

FERRARI, F. J.; SOUZA NETTO, A. E.; SOUZA NETTO, J. **Por uma abordagem multidimensional do direito dos desastres frente aos impactos das mudanças climáticas.** JURIS - Revista da Faculdade de Direito, 33 (1). Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v33i1.16325>. Acesso em 27 mai 2024.

LOPES, Wilson. **Após 23 anos de criação do Estatuto da Cidade, 47% dos municípios ainda não têm Plano Diretor para Cidades.** Cidades agência de notícias, 19/09/2024. Disponível em: <https://www.agenciacidades.com.br/reportagens/apos-23-anos-de-criacao-do-estatuto-da-cidade-47-dos-municipios/335/>. Acesso em: 20 setembro 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ONU NEWS. **Relatório revela que Brasil teve 12 eventos climáticos extremos em 2023.** ONU News. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/05/1831366>. Acesso em: 27 mai. 2024.

Santa Catarina. **Governo do Estado. Relatório de Boas Práticas em Reação a Desastres Climáticos.** Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://www.defesacivil.sc.gov.br>. Acesso em: 22 set. 2024.

Supremo Tribunal Justiça. **Terceira Turma ajusta indenização por morte na tragédia de Brumadinho a valores fixados em TAC.** STJ notícias, 17/04/2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/17042024-Terceira-Turma-ajusta-indenizacao-por-morte-na-tragedia-de-Brumadinho-a-valores-fixados-em-TAC.aspx>. Acesso em: 18 set 2024.

TEIXEIRA, M. G. C.. Impasses na constituição de mecanismo de mudança climática: a experiência de uma empresa brasileira de geração de energia elétrica proveniente do lixo. **Organizações & Sociedade**, v. 17, n. 55, p. 665–688, out. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/x9hP78spTvZ7nw5RhDn8gzv/#>. Acesso em: 22 set. 2024.

Submetido em 26.09.2024

Aceito em 09.10.2024