

EFEITOS JURÍDICOS DO DESASTRE
E O DESASTRE JURÍDICO DOS EFEITOS:
Fragilidade normativa na gestão para desastres no Brasil

José Helcio Costalima de Queiroz^{*}

Nathalie de Paula Carvalho^{**}

Resumo

Partindo da análise de documentos técnicos sobre o desastre e seus efeitos no mundo dos fatos, passa-se a estabelecer as implicações no universo jurídico e quais princípios devem nortear a atuação estatal frente aos sinistros que se manifestam na atualidade, sobretudo diante de uma sociedade de riscos, dada a elevada complexidade dos meios de produção, cujas ameaças representam graves consequências para a população e perdas econômicas significativas quando da inocorrência da adequada gestão pública; exige-se desta um modelo normativo permeado por ações preventivas de planejamento, regulação e fiscalização das atividades de risco, momento no qual se constata uma frágil estrutura jurídica do Estado brasileiro frente aos desastres, determinando ações desprovidas de necessário planejamento. A estrutura jurídica brasileira incidente sobre atividades de risco é ainda pontual, assistemática, madura em alguns pontos específicos - como aqueles relacionados ao Direito Ambiental, mas inerte quanto às medidas legislativas imprescindíveis para a adequada estruturação de um sólido Sistema Nacional de Defesa Civil que preencha a competência da União textualizada no artigo 21, XVIII, CF. Considerando o mandamento constitucional que atribui aos Corpos de Bombeiros a execução de atividades de defesa civil (artigo 144, §5º), qualquer sistema em nível nacional inclui sua atuação, principalmente pela especializada competência e treinamento para operação em desastres. Utilizou-se de pesquisa documental e bibliográfica, esta fundamentando os preceitos jurídicos aplicáveis ao campo técnico. Conforme os preceitos legais estabelecidos pela Lei nº 12.340/2010, constata-se um modelo assistencialista e desprovido do conteúdo de gestão para um planejamento adequado da ação governamental.

Palavras-chave: Desastre. Gestão. Princípios. Ambiente. Direito.

Abstract

Based on the analysis of technical documents about disasters and its effects on the world of facts, the main purpose was the establishment of the implications in the legal universe and what principles should guide state action in the face of claims that arise in Brazilian society today, especially in the features of a society risks, considering its high complexity of the means of production, whose threats causes serious consequences for the population and significant economic losses, specially linked to a gap of adequate management; a normative

^{*} José Helcio Costalima de Queiroz, Tenente-Coronel do Corpo de Bombeiros, bacharel em Segurança Pública (1986), especialista em Gestão de Desastres e bacharelado em Direito, ambos os cursos pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR (2011), com experiência profissional na área operacional de socorro e administração de serviços de socorro.

^{**} Bacharela em Direito (2007.1), mestre em Direito Constitucional (2010), especialista em Direito Processual Constitucional (2008), pela Universidade de Fortaleza, Especialista em Direito Processual Trabalhista pela Universidade Vale do Acaraú, e especialista em Direito Processual Civil pela UNIME.

model permeated by preventive planning is required, focused on regulation and supervision of activities risk, at which point it turns out a weak legal structure on the Brazilian state in the face of disaster, determining actions devoid of necessary planning. The Brazilian legal framework on risk activities incident is still inappropriate, unsystematic, mature in some specific points - such as those related to environmental law, but inert as legislative measures are essential for proper structuring of a strong National System of Civil Defense, which confronts the jurisdiction Union expressed in Article 21, XVIII, Brazilian Federal Constitution. Whereas the constitutional law that assigns Fire Corps performing civil defense activities (Article 144, § 5), a nationwide system of civil defense should includes its performance, especially for its specialized skills and training to operate in disasters. Documentary research and literature were used, to set up reasons and applicable legal principles to the field technician. As the legal principles established by Law No. 12.340/2010, there remains assistance model and devoid of content management for improper planning of government action.

Keywords: Disaster. Management. Principles. Environment. Law.

Introdução

Na atualidade, “desastre” é tema que invade os noticiários. A imprensa brasileira tem acompanhado diuturnamente os eventos ocorridos no Brasil nos últimos anos, destacando-se os episódios ocorridos na área serrana do Rio de Janeiro (janeiro de 2011), em São Paulo (janeiro de 2011) e Belo Horizonte (dezembro de 2010).

Segundo o Canal de notícias R7 (2011), a Organização das Nações Unidas – ONU anunciou que o Brasil ocupa a 5ª posição entre os países com maior número de mortos provocados pela chuva ao longo do ano de 2010, apesar do *elevado Índice de Desenvolvimento Humano - IDH*.

A revista Carta Capital avalia o desastre ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, e aponta como principal causa a má gestão pública, seja quando do planejamento urbano, seja quanto à ausência de um sistema eficiente de previsão e gestão preventiva para desastres. Entrevista o coordenador do grupo de mudanças climáticas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, José Marengo, o qual cita a tendência de aumento no volume das precipitações pluviométricas, sendo esta uma realidade provável e perceptível não apenas no Brasil, mas no mundo inteiro. (FREITAS JÚNIOR; MARTINS, 2011).

A matéria, a propósito do desastre natural no Rio de Janeiro, assinala que interesses do setor imobiliário comprometem o plano diretor dos municípios, proporcionando falhas na aplicação dos planos urbanos, apelando para que “todas as esferas de governo assumam o compromisso de defender os interesses sociais de uma lógica perversa de ocupação do solo.” Na opinião expressa na matéria “Do planejamento indica como causa principal de desastres dessa categoria o padrão catastrófico da gestão urbana.” (FREITAS JÚNIOR; MARTINS, 2011, p.22-24).

Contextualizado nesta realidade, permanece o Estado brasileiro na gestão em defesa da população e bens econômico-sociais, atuando em diferentes dimensões – ambientais, sociais, patrimoniais e econômicos - relacionados à sobrevivência da Nação. Sabendo-se o Estado como pessoa abstrata de Direito, cujas ações são realizadas por agentes revestidos de poder-dever pautado pela lei, regados pelo princípio da legalidade, eleva-se a necessidade de uma

estruturação jurídica que se imponha numa adequada atuação na gestão para desastres, principalmente relacionadas a medidas preventivas e de planejamento, sobretudo por ser a pessoa humana a principal vítima do desastre, e a inaplicação de um sistema normativo adequado atenta gravemente contra os direitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna.

Em assim sendo, as intempéries que assolam o ambiente hodierno têm efeitos diretos sobre o homem e sua organização social e de produção, demandando uma imperiosa atuação humana para proteger e garantir a sobrevivência. O Estado, no sistema contemporâneo de organização, torna-se o principal ator, através da estruturação de sistemas de gestão para desastres, condicionando respostas niveladas a partir da qualidade dos influxos ameaçadores, envolvendo os diversos entes políticos e a comunidade civil; isto é tarefa que deve ser pautada por normas de efetiva eficácia através de gestões lineares ao longo dos governos, considerando sua radicalização em função própria de Estado.

É sabido que a legislação aplicável à proteção ambiental se encontra bastante avançada, com preceitos inovadores de atuação estatal, como o princípio da precaução, do qual emana a devida prudência normativa voltada para regulação das atividades de risco, tão comuns no atual sistema de produção na sociedade hodierna, reconhecida a condição do ser humano como participante e integrante do ambiente, cuja relação de dependência é constante e merece a atenção do Estado.

Por outro lado, a partir de uma análise histórica da construção do Sistema Nacional de Defesa Civil, percebe-se que a gestão para desastres no Brasil se apresenta ainda imatura, instável, orientada por ventos governamentais e juridicamente fragilizada pelas frequentes alterações legislativas, originadas principalmente no Poder Executivo por meio de decretos-lei e decretos, bem como pela pulverização de normas potencializadoras de vulnerabilidades quando da prevalência de atividades de socorro posteriores ao evento danoso através de repasse de verbas.

De fato, alteração recente no Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, através da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, modificou significativamente a estrutura organizacional de resposta a desastres, quando a norma anterior¹ previa níveis de atuação dimensionados nos diversos entes federados, cujos procedimentos foram considerados emaranhados pelo volume de atos necessários à decretação dos estados de emergência e de calamidade pública. Por outro lado, considerando que a norma atual “desburocratiza” e “agiliza” o repasse das verbas para os municípios atingidos por graves desastres, simultaneamente desestabilizou o mecanismo de gestão para desastres ao omitir a estruturação de seu sistema organizacional.

De início, devem-se diferenciar as expressões *gestão de desastres* e *gestão para desastres*, quando a primeira se identifica como ação voltada à administração das diversas atuações ao longo de um desastre, em suas fases assistencialista e recuperativa. Diversamente, a *gestão para desastres* indica uma antecipação na qual o foco não é o desastre em si, mas a gestão dos riscos potenciais para provocar desastres, em caráter antecipatório aos efeitos possíveis. Esse foco é importante por ser objeto deste trabalho a busca do delineamento jurídico que regula a atuação da União na *gestão para desastres*. Marcas de desastres nacionais são apontadas por Lopez (2010, p. 28-29):

No Brasil, a explosão do Shopping Center de Osasco, em 1996, em São Paulo, que matou 42 pessoas e feriu gravemente mais de 400,...; o acidente nuclear com Césio

¹ Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, dispondo sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil (D.O.U. de 18/02/2005), revogado pelo Decreto nº 7.257/10, publicado no D.O.U. de 05/08/2010, que reorganiza o SINDEC, tendo em vista o disposto na Medida Provisória nº 494, de 02/07/2010. A MP nº 494/10 originou a Lei nº 12.340/10.

137 em Goiânia, em 1987, com quase 300 pessoas contaminadas; a abertura da cratera gigante na Via Marginal Pinheiros...; o desastre da TAM em terra, com a explosão do Boeing no Aeroporto de Congonhas na capital de São Paulo; [...]

Dessa maneira, *desastres* integram a realidade brasileira, emergindo por parte da esfera pública a adoção de medidas para a antecipação, indicada como “administração dos riscos, entendido o risco como acontecimento futuro e incerto, com mais ou menos probabilidade de acontecer e causar danos coletivos e individuais.” (LOPEZ, 2010, p. 28).

Predisõe-se, pois, a se fazer uma análise do fenômeno *desastre* para melhor compreensão de seu conteúdo e delimitação como objeto de incidência jurídica, a partir da percepção de elementos que indiquem o “sentido, a significação, a interpretação que se tem a respeito das coisas, dos fatos e das palavras” (SILVA 2005, p. 327), de forma a servir como parâmetro para avaliação do contexto normativo incidente.

1 Contextualização jurídica do desastre: a busca por elementos conceituais

A princípio, deve-se saber que um desastre se caracteriza por sua natureza interdisciplinar complexa, dado que os efeitos e suas circunstâncias não se atrelam a nenhuma área isolada do conhecimento humano, mas antes perpassam diversas ciências, sejam humanas, biológicas, físicas, químicas, tecnológicas. Ao se buscar seu conteúdo na doutrina jurídica brasileira, pouco se encontra para que se possa fundamentar um parecer mais adequado acerca do tema. De forma diversa, a literatura internacional já avança nesse conteúdo, seja através da avaliação dos riscos, seja na matéria específica.

HUBP apresenta uma concepção de desastre a partir das reações naturais de evolução do planeta Terra, cerca de 4 milhões de anos atrás, mas somente na última metade do século XX a incidência de desastres repercutiu com maior gravidade, surgindo “*inmensa tarea hay por delante para gobernantes, científicos y toda La sociedad, pues tenemos que seguir conviviendo con los fenómenos peligrosos.*” (HUBP; INBAR, 2002, p.11). Em seu tratamento ao assunto, apresenta os desastres como constituídos pelas seguintes características: (i) de grande magnitude, (ii) repentino e, em geral, imprevisível, de curta duração, e (iii) causa vítimas humanas e danos econômicos consideráveis. (HUBP; INBAR, 2002, p.12).

CUNHA (2007, p.30), ao abordar o tema para aplicá-lo aos casos de inundações, cita a linha conceitual mundialmente preponderante da Estratégia Internacional para Redução de Desastres - EIRD, inserindo o seguinte conceito de desastre adotado por esse programa:

Interrupção séria do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, que causa perdas humanas e/ou importantes perdas materiais, econômicas ou ambientais; que excedam a capacidade da comunidade ou sociedade afetada para fazer frente à situação, utilizando seus próprios recursos. Um desastre é função do processo de risco. Resulta da combinação de ameaças, condições de vulnerabilidade e insuficientes capacidades ou medidas para reduzir as conseqüências negativas e potenciais do risco.

No Brasil, a Política Nacional de Defesa Civil - PNDC (2007, p. 08), ao estabelecer princípios a serem seguidos na estruturação do serviço de Defesa Civil, define o desastre com o seguinte conteúdo:

Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais.

A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e a vulnerabilidade do sistema e é quantificada em função de danos e prejuízos.

CUNHA (2007, p.32) relaciona os dois conceitos e indica o conteúdo mais amplo da PNDC, anotando que a “EIRD considera desastres tão-somente quando seu impacto excede à capacidade local”, fazendo notar que a PNDC amplia o campo de atuação da Defesa Civil nacional em virtude de classificar qualquer anormalidade, desde acidentes até os desastres de grande porte, como desastres.

Mas outros elementos dos conceitos acima devem ser observados. A EIRD indica uma *interrupção do funcionamento de uma comunidade* e a PNDC apresenta um *resultado de um evento adverso*, inferindo-se que o primeiro apresenta uma relação mais humana, dinâmica, e o segundo um efeito limitado a aspectos físicos, embora ambos indiquem o desastre como resultado; mas a EIRD indica que este resultado se dá sobre relações humanas, principalmente naquelas que “excedam a capacidade da comunidade ou sociedade afetada para fazer frente à situação, utilizando seus próprios recursos”, realçando a incapacidade de reação.

A definição de desastre da PNDC contém uma ação de um fenômeno adverso *sobre um ecossistema*, constituindo-se por um resultado sobre um local que sofre a ação, apresentando ainda *danos humanos*, ingrediente este que limita os efeitos do desastre na sua condição física, omitindo outras dimensões da sociedade (como as relações econômicas e culturais) que se tornam fundamentais para uma visão jurídica para fins de justificação da interferência do Estado, pois o Direito é fenômeno cultural (MAGALHÃES FILHO, 2006, p.37). Hubp (2002, p.12) é bem claro ao informar como característica do desastre os efeitos sobre seres humanos.

Ainda, a palavra *ecossistema* indicada na PNDC aparenta imprópria para designar o local de atuação das áreas em caso de desastre, dada sua associação ao ambiente natural, limitada para indicar os efeitos de um desastre (MARQUES, 2010, p.14). Ademais, ecossistema envolve as relações ecológicas quanto às características do meio e da troca de energia entre um agrupamento de seres vivos, concepção esta mais indicada para “sistemas de plantas, animais e microorganismos interagindo com os elementos inanimados de seu meio” (SILVA, 2007, p. 92).

A Lei nº 6.938/81, em seu artigo 3º, I, define o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Ainda diante do mesmo instituto normativo, define-se degradação ambiental” (artigo 3º, II, Lei nº 6.938/81) como “a alteração adversa das características do meio ambiente”, deduzindo-se um elemento comum, qual seja, a adversidade, também presente na definição de desastre apresentada pela PNDC, de forma que se pode associar o desastre como presente no mesmo contexto de uma degradação ambiental.

Entretanto, dita norma reguladora da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, simultaneamente limita a aceção de Meio Ambiente, restando manifestações apontando essa descrição legal de meio ambiente como se referindo “exclusivamente ao meio ambiente natural ou físico”, recusando os aspectos urbano, cultural e do trabalho (MARQUES, 2010, p. 18). Assenta ainda esclarecer a redundância do termo *meio ambiente*, considerando que *meio* e *ambiente* são equivalentes, com o mesmo significado.

Igualmente, *meio ambiente* pode ser considerado sob diferentes maneiras: por uma concepção objetiva, assimilando a ideia de natureza em diferentes escalas e níveis de organização, bem como suas relações, em um eixo biocêntrico; na concepção subjetiva, o

meio ambiente é visto como um sistema de relações entre o homem e o meio, entre sujeitos e objetos (eixo antropocêntrico); em uma concepção tecnocêntrica, considerando que o habitat humano é modificado conforme a humanidade expande suas atividades e interfere de modo crescente no ambiente natural (ANTUNES, 2006, p. 21-22).

Sob a ótica de Silva (2007, p. 21), há três aspectos do meio ambiente, sendo (i) o meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído; (ii) o meio ambiente cultural, representado pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico, turístico; e o (iii) meio ambiente natural ou físico.

Em ambos os conceitos, as concepções antropocêntrica e cultural do ambiente são as que melhor representam a substância das relações de Direito presentes no ambiente que sofre ação de um desastre, traduzindo os seus efeitos jurídicos. Embasando essa conclusão, há o pensamento de Silva (2007, p. 81), ao indicar como objeto da tutela ambiental “a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida”, abalizando um objeto imediato, a qualidade do meio ambiente, e um objeto mediato, a saúde, o bem-estar e a segurança da população.

Considerando a segurança como objeto de tutela mediata do Direito Ambiental, é sustentável a inserção do desastre nesse contexto em virtude dos riscos que afetam a sociedade no ambiente no qual ela se estabelece; “o risco é o perigo eventual mais ou menos previsível, sabendo-se que há riscos em todos os setores da atividade humana, e que o risco zero é uma utopia, existindo sempre risco residual que deve ser suportado pela coletividade ou pelos indivíduos.” (LOPEZ, 2010, p.31).

Mas para gerenciar um risco, é preciso conhecê-lo a partir de ferramentas fundamentais (como as estatísticas, os critérios de probabilidades, avaliação e monitoramento de vetores potenciais), sabendo-se que estes aumentam na proporção do progresso industrial. Considerando as múltiplas faces do risco (riscos estruturais, riscos sociais, riscos manufaturados, riscos naturais, riscos econômicos etc.), a abordagem específica para o objeto aqui estudado se refere àqueles com potencialidade para danos materiais e humanos moldados pelos desastres. (LOPEZ, 2010, p.44-45).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO definiu o Risco Total (R) como em função do número de elementos ou vítimas e perdas econômicas provocadas por um desastre natural (HUBP; INBAR, 2002, p.13):

Ainda, Hubp (2002) apresenta que uma maior preparação tecnológica não significa solução aos riscos, considerando que os efeitos do desastre são produto da interação de três sistemas: “a) *el medio físico, con sus características demográficas y sociales*; b) *la infraestructura, que incluye camino puentes, puertos y otras obras públicas*; c) *las viviendas de la población*”. (HUBP; INBAR, 2002, p.14). A interação desses sistemas, todos dinâmicos, dentre os quais o meio físico em suas interações com o clima global, e o sistema humano (infraestrutura e áreas ocupadas) mediante o aumento da população e sua penetração em zonas de risco, influem principalmente pelo incremento no nível de vulnerabilidade.

Nesse encadeamento, depreende-se que a *gestão para desastres* (preventiva) tem por objeto imediato a administração dos riscos, através da montagem de planos de ação e normas regulamentadoras aplicáveis aos empreendimentos potencializadores de eventos adversos, constituindo-se na preocupação maior daqueles que têm a incumbência de dirigir políticas públicas, a incerteza que acompanha o progresso material da humanidade (HUBP; INBAR,

2002, p.30); a pessoa humana e seus bens se tornam objeto mediato, considerando que se relativizam diante da preponderância do interesse difuso de proteção à comunidade.

Mais adiante, Lopez (2010), citando Hans Jonas, traz a necessidade de se dar mais ouvidos à *profecia da desgraça do que à profecia da salvação*, indicando este como uma prescrição prática para se assumir ativamente a possibilidade da ocorrência de novas situações de risco, em uma heurística² do medo, para fins de conscientização sobre a existência do perigo, pois enquanto este for desconhecido, não se saberá o que há para se proteger, muito menos contra o que se proteger. Fundamenta, assim, no princípio da responsabilidade, um dever para com o futuro e com a humanidade, para que esta continue a existir. (HUBP; INBAR, 2002, p. 35).

Assim posto, infere-se que medidas protetivas devem ser substanciadas por Poder de Polícia, oxalá coercitivo, para garantir a correta administração dos riscos e a devida punição aos infratores, ação necessariamente iluminada pelo princípio da legalidade. Inversamente, na *gestão de desastres* (pós-desastres), os atos da administração pública devem priorizar a tutela à pessoa humana, assumindo a posição de objeto imediato a ser protegido.

Constituído o desastre por um resultado em um ambiente, este contém ainda um fato gerador denominado *evento adverso*, capaz de interferir no estado de equilíbrio do meio. Essa adversidade é apresentada no conceito da EIRD como em *função do processo de risco*.

Mas convém buscar palavra que objetivamente melhor represente esse evento adverso (PNDC) ou processo de risco (EIRD), uma vez que os dois vocábulos são muito mais efeitos do que causa. Veyret (2007, p. 24) conceitua *álea* como “acontecimento possível... podendo ser um processo natural, tecnológico, social, econômico, e sua probabilidade de realização.” Dessa forma, *álea* se identifica com esse evento adverso por conter a combinação de fatores (físicos, químicos, geológicos etc.) que o tornam possível, em uma dimensão potencial.

Assim, percebe-se a *álea* como força potencial, estática, anterior ao evento adverso, por se entender que este se caracteriza pela *álea* dinamizada; a *álea*, por sua potencialidade, possui um caráter de imprevisibilidade temporal, *i.e.*, seu momento de ocorrência.

Lopez (2010, p.24-25), por sua vez, apresenta *álea* como “acontecimento totalmente inevitável para o qual não há, geralmente, possibilidade de previsão”, exemplificando o tsunami e agregando sua ocorrência ao acaso, a fatos da natureza, podendo também aparecer durante o desempenho de outra atividade. Ela o associa às noções de força maior e caso fortuito.

Diversamente, Veyret (2007, p.87), ao abordar as maiores *áleas* da América Latina, indica as cheias urbanas como mais presentes no Brasil, omitindo o território brasileiro como ambiente contendo *áleas* geodinâmicas, citação esta imprecisa em virtude da existência de áreas com registros de Sismicidade Induzida por Reservatórios (SIR), decorrente do represamento de grandes volumes d'água em algumas regiões do país³; há ainda registros de terremotos ocorridos devido à existência de falhas intraplacas, como aquela ocorrida em Pacajus/CE, em 1980, alcançando magnitude 7.

No entanto, convém ressaltar que tanto Lopez (2010) quanto Veyret (2007) citam a imprevisibilidade como elemento presente em uma *álea*, destacando-se que Veyret (2007) não

² Heurística: palavra moderna originada do grego, significando pesquisa ou arte de pesquisa (ABAGNANO, 2007). Compreende-se, considerando o conteúdo ético do risco indicado por Jonas, o medo (a partir da percepção do risco) como fundamento do dever de conhecer (através do saber) os riscos a que se está submetido.

³ Como exemplo recente, cite-se a cidade de Nova Jaguaribara/CE, após a construção do açude Castanhão, inaugurado em 2003, cujo nível de sismicidade exige um monitoramento técnico contínuo.

a associa ao caso fortuito ou força maior em virtude de considerar os dados históricos que, prudentemente usados, podem indicar a probabilidade de retorno de fenômenos de grande intensidade, mas associando essa possibilidade às áleas naturais; áleas industriais, diversamente, trata-se muito mais de identificar as distâncias que correspondem aos efeitos letais, de um lado, e irreversíveis, de outro. Dessa forma, zonas concêntricas são utilizadas na França e na Alemanha para indicar o risco nas diversas intensidades em torno de fábricas potencialmente perigosas (VEYRET, 2007, p. 38).

Todavia, Veyret (2007) acrescenta a urbanização acelerada como problema que acentua o efeito das áleas, conexas com o subdesenvolvimento, redundando em outro efeito, a segregação socioespacial das classes ricas, problema associado ao processo histórico de colonização. Sob esse prisma, as áleas são não apenas identificáveis, mas determináveis a partir da percepção e leitura dos dados climáticos, combinados com a assimilação de áreas de riscos produzidos por ações potencializadoras de ameaças.

Ao indicar a *crise*⁴ como a realização concreta de uma álea que *excede a capacidade de gestão espontânea da sociedade que sofre o evento*, propõe a existência de um elemento presente no ambiente que interfere na qualidade da ação da álea e agrava ou minimiza o potencial da álea para dano, ou seja, uma propensão maior ou menor para suportar a ação. Isso indica uma capacidade de gestão espontânea daqueles que padecem os efeitos da crise. Esta propensão corrobora com o elemento *vulnerabilidade* apresentado pela PNDC, também indicado por Veyret (2007) como “a magnitude do impacto previsível de uma álea sobre os alvos.”

A PNDC indica a vulnerabilidade como “condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis.” O conceito da EIRD também associa as condições de vulnerabilidade como colaboradoras para agravar o resultado. De forma mais profunda, vulnerabilidade, segundo Veyret (2007), é uma noção complexa, optando por entrevê-la analiticamente, posta dinamicamente sobre a base do ambiente alvo, quando a apresenta como “a fragilidade de um sistema em seu conjunto e sua capacidade para superar a crise provocada por uma álea.” (DAUPHINÉ *apud* VEYRET, 2007, p. 39-44).

Assim, a vulnerabilidade indica uma condição de um sistema alvo ou receptor (ambiente), representando seu nível de fragilidade diante do sinistro por estar exposto a uma álea (evento adverso); a vulnerabilidade se forma pela existência ou inexistência de meios disponíveis para enfrentar o desastre que pode vir a ocorrer, agravando efeitos das forças atuantes, principalmente no que tange ao despreparo da população (cuja resposta colabora para maior número de feridos e mortos), ainda mais quando da ausência de instrumentos ou meios para seu socorro. Veyret (2007, p. 43) apresenta que “a vulnerabilidade não consiste em tentar reduzir a frequência da álea, impossível em certos casos, mas em diminuir os efeitos possíveis da crise por meio do conhecimento dos processos e pela instalação de dispositivos adequados.”

⁴ Destarte o conceito de crise indicado por Veyret (2007) assemelhar-se ao desastre, a presente pesquisa optou por inserir a crise como nomenclatura geral, representando alteração de determinada condição de equilíbrio ambiental, podendo ou não estar afastada de aglomerados humanos; o desastre, de forma diversa, envolve uma comunidade humana em seus efeitos diretos. Desta forma, o aquecimento global e suas consequências naturais é crise, e não desastre. Por outro lado, dentre as consequências, estão condições proporcionadas pelo aquecimento global que favorecem a ocorrência de desastres.

Além da vulnerabilidade, outro elemento que se introduz no conceito de desastre é a *resiliência*, explicada como o

“conjunto de processos sociais e intrapsíquicos que possibilitam uma interação entre a pessoa e seu meio, considerado como uma variação individual em resposta ao risco, sendo que os mesmos fatores causadores de estresse podem ser experienciados de formas diferentes por pessoas diferentes”, não sendo a resiliência um atributo fixo do indivíduo, mas uma capacidade de resposta aprendida (CUNHA, 2007, p.33). Sobrepostos os conceitos, a vulnerabilidade seria uma *resistência* (passiva) e a resiliência uma *reação* (ativa) ao conjunto de forças das áleas desencadeadas que agem sobre um ambiente alvo.

Entretanto, o posicionamento na doutrina jurídica brasileira em torno do desastre é generalizado pela estreita associação ao caso fortuito ou força maior, estes considerados como equivalentes, análogos em seus efeitos jurídicos e assemelhados pela presença das características: “a invencibilidade, a inevitabilidade ou irresistibilidade.” (SILVA, 2005, p. 328).

O caso fortuito é traçado no parágrafo único do artigo 393, Código Civil, afirmando como aquele “cujos efeitos não era possível prever, descrito por Diniz (2009) como possível de se “conhecer o motivo ou a causa que dá origem ao acontecimento, mas a força é maior do que a suposta, mas devendo-se fazer uma consideração prévia do estado do sujeito e das circunstâncias espacotemporais;” mas a visão que apresenta é diante de relações obrigacionais entre indivíduos, dos quais não se pode exigir (embora relativamente) *a capacidade de evitar a circunstância causadora*, sabendo-se que a pessoa média não tem amplo conhecimento sobre todos os fenômenos. Essa limitação na visão civilista é estreita diante da ampla visão alcançável pelo Estado diante do campo de sua atuação.

Por outro lado, aproveita conhecer a incapacidade daqueles que sofrem os efeitos de um evento adverso, representado pelos vocábulos *invencibilidade* e *irresistibilidade* e representa a neutralização da capacidade de reação das pessoas (não tem como vencê-la ou resisti-la) diante de um caso fortuito ou força maior, característica que se entende presente no fenômeno *desastre*, depreendendo-se que a neutralização da capacidade de reação (agravadas pelas vulnerabilidades presentes no ambiente alvo) é parte elementar do conceito de desastre, devendo ser considerado quanto ao seu tratamento jurídico.

Diversamente, observe-se a incoerência da palavra *imprevisibilidade* entre as características apontadas por Silva (2005), considerando que mesmo casos fortuitos ou de força maior carregam certo grau de previsibilidade. A *previsibilidade* traz em si a aptidão para antecipar-se aos efeitos da força maior, afastando a casuística e aproximando (i) o conhecimento antecipado da (ii) possibilidade de sua ocorrência. Dessa forma, apesar de Silva (2005) indicar como exemplos característicos de caso fortuito e força maior *tempestades, borrascas, enchentes, terremotos, guerras, naufrágios*, todos trazem em si certo grau de previsibilidade, principalmente dada a evolução tecnológica e de informação que permitem inferir dados de ocorrência de certos fenômenos climáticos ou humanos com antecedência suficiente para a mobilização dos organismos de proteção e de comunidades alvo⁵, quando existentes. A PNDC identifica esta previsibilidade como *ameaça*, definindo-a como a “estimativa de ocorrência e magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização do evento e da provável magnitude de sua manifestação” (BRASIL, 2007, p. 9).

⁵ Comunidade alvo é aquele agrupamento de pessoas presentes no ambiente que poderá sofrer efeitos de um evento adverso.

Mas a *previsibilidade* ou *ameaça*, ao indicar a existência de uma potencialidade para ocorrência de um fenômeno adverso e danoso, preenche critérios definidores do *risco*, entendido como *percepção de um perigo possível*, inserindo-o no campo da subjetividade, resultado de uma construção social, mas sem descartar a apreensão do risco a partir de processos objetivos (VEYRET, 2007, p. 23). Assim, o risco é tanto a percepção subjetiva de uma comunidade alvo (intuição), quanto possibilidade objetivamente mensurável e possível de determinado evento adverso (cognição).

O risco pode ser percebido subjetivamente quando pessoas que residem em determinado ambiente que já foi atingido por desastres anteriores, como alagamentos; porém, mesmo sabendo tratar-se de uma área que detém um grau de risco sob determinadas condições, ali permanecem. De fato, a UNESCO, ao abordar o papel do Estado na América Latina e das transformações necessárias para que assuma um papel mais ativo na administração das graves distorções sociais, refere-se aos desastres na seguinte forma, citando Brito:

Cerca de 17 milhões de pessoas (num total de 34 milhões) vivem em extrema pobreza, em assentamentos humanos precários, em condições de alta vulnerabilidade aos efeitos dos desastres naturais, sem água nem energia elétrica, sem nada.

Por outro lado, baseado nos fatos ocorridos em Angra dos Reis, no início de 2010, e em fevereiro de 2011, na área serrana do Rio de Janeiro, percebe-se que os desastres já atingem classes de pessoas abastadas, igualando a todos, não pela imprevisibilidade, mas pela ausência de estudos sobre a precipitação pluviométrica e ocupação desordenada de solos urbanos, despertando a necessária determinação dos riscos e da probabilidade de sua ocorrência de forma objetiva. A percepção objetiva do risco se dá por meio de instrumentos, cujos dados são coletados ao longo de certo período, sob determinadas condições ou sua sazonalidade, de forma que uma previsão de sua ocorrência não apenas é possível, como igualmente o alcance dentro da comunidade alvo.

Desse modo, considerada a percepção do risco em duas espécies (subjetiva e objetiva), a sua negação faz eclodir tanto a possibilidade do *desconhecimento* (ausência de intuição) como da *indeterminação* (ausência de cognição). Do primeiro, surge a *incerteza*, apontada como a possibilidade de um acontecimento perigoso sem se conhecer sua probabilidade; a *indeterminação* é a situação na qual um risco conhecido poderia vir a ocorrer, mas ainda não avaliado em termos quantitativos.

Considerando o ambiente urbano como um modelo de organização da sociedade hodierna, a Carta Federal preceitua, em seu artigo 182, a política de desenvolvimento nas cidades, determinando em seu parágrafo 1º a obrigatoriedade de um plano diretor como instrumento básico para gerir sua política de crescimento. Entretanto, a cada ano mais se acentuam os problemas nas grandes áreas urbanas, atingidas por desastres que gravemente afetam o ambiente, embora a Lei nº 10.257/01 discipline a necessária avaliação de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental (artigo 41, IV).

Nesse quadro de indeterminação se insere a possibilidade da ocorrência de conduta humana que, conhecendo as ameaças, faz eclodir a negligência, a imprudência ou a imperícia ao desconsiderar dados apreensíveis como produtores potenciais de uma adversidade possível (álea) e potencialidade de dano a bens jurídicos, tornando possível a invocação da responsabilidade quanto à adoção de medidas necessárias para evitar ou minimizar o resultado de um desastre. Mas inexistindo aqui interesse em perquirir culpa, almeja-se antes apresentar o desastre como distinto do caso fortuito ou força maior, tornando-o alcançável pelo universo jurídico brasileiro ao exigir o desencadeamento de atos públicos apreensíveis pelo Direito, principalmente naqueles relacionados à administração de riscos.

Desse elemento, convém exemplificar um caso concreto, tratando da construção de barragens, cuja potencialidade na criação de riscos encorpou o disciplinamento da Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB, através da Lei nº 12.334, de 20/09/2010, inaugurando “a observância de padrões de segurança de barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidente e suas conseqüências” (artigo 3º, inciso I). Assim posto, constata-se uma evolução do entendimento do desastre como evento previsível a partir da potencialidade de forças acumuladas em determinado empreendimento, cuja capacidade para danos pode ser inferida. Sob essa ótica, implanta-se um afastamento do desastre como singelo resultado de fatos adversos aleatórios, ou seja, da força maior ou de caso fortuito.

Outro elemento constitutivo do desastre capta-se a partir da semelhança de seu resultado, ao que se denomina *Degradação Ambiental* – DA, no Direito Ambiental, do qual se inferem possíveis pontos em comum com o desastre, de forma que se possa determinar existência de elementos conceituais que indiquem ter o desastre a mesma natureza da DA.

A DA é entendida como *qualquer alteração adversa dos processos, funções ou componentes ambientais, ou como alteração adversa da qualidade ambiental* (SÁNCHEZ, 2008, p. 27). Impacto Ambiental - IA, por sua vez, é toda ação antrópica que desencadeia efeitos sobre o meio ambiente, podendo ser positiva ou negativa; a DA identifica o Impacto Ambiental negativo. O IA não é o resultado direto da ação humana, mas apenas causa de processos e fenômenos relacionados à qualidade da ação, cuja combinação com aspectos ambientais gera uma determinada reação, em uma relação de causalidade que passa a provocar as alterações ambientais (SÁNCHEZ, 2008, p. 28-32).

Para um melhor entendimento do IA, Antunes (2006, p.252) inicia sua explicação através da aceção do vocábulo *impacto*, significando choque, colisão, abalo; indica que *impacto é uma modificação brusca causada por alguma força exterior*; no ambiente, seria a modificação brusca causada ao meio.

Por outro lado, a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA é entendida como a diferença objetivamente mensurada entre duas situações futuras hipotéticas, sendo uma (i) sem a presença do empreendimento humano proposto e (ii) a outra com a situação decorrente de sua implantação. A diferença indica o IA (SANCHEZ, 2008, p.29). Dessa forma, há uma polaridade entre uma situação anterior (sem o empreendimento humano) e uma posterior (após a instalação do empreendimento humano). Nessa percepção inexistente a brusquidão atribuída por Antunes (2006) ao IA, destarte compreender que impacto traz em si o sentido semântico de *modificação brusca*.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente define a degradação ambiental como *alteração adversa das características do meio ambiente* (artigo 3º, II, Lei nº 6.938/81), representando, portanto, uma diferença entre a qualidade do equilíbrio anterior e a condição posterior à adversidade. Similarmente, a PNDC indica o desastre como *resultado de evento adverso*, estando bem próximos os conceitos ao indicarem um resultado ou alteração de um estado anterior. Aplicado à conjuntura da segurança pública, pode-se deduzir que o estado de equilíbrio anterior ao desastre se constituiria em uma estabilidade dinâmica de relações socioambientais.

Mas a Carta Federal, artigo 144, Caput, indica que a segurança pública é exercida para preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, deduzindo-se que o objeto da organização do Estado para garantir a segurança pública é a manutenção de um estado de equilíbrio e bem-estar com base em normas de convivência e proteção, atendendo

aos reclamos sociais (MORAES, 2006, p. 1817). Mas sob esse aspecto, associado ao preceito constitucional, a segurança pública extrapola a responsabilidade do Estado, constituindo também *responsabilidade de todos*, donde se entende um nível de colaboração que nasce da relação entre entes públicos e sociedade, em um equilibrado fluxo dinâmico para uma paz social. Veyret (2007, p.153-154) ressalta esse envolvimento público ao tratar do importante papel da informação preventiva, criticando que “até hoje as populações ameaçadas não foram suficientemente envolvidas na gestão dos riscos, reforçando a necessidade de que segurança se constrói em co-participação.”

É desse elemento que a PNDC concebe o conceito de Segurança como sendo o “estado de confiança, individual ou coletivo, baseado no conhecimento e no emprego de normas de proteção e na convicção de que os riscos de desastres foram reduzidos, em virtude de terem sido adotadas medidas minimizadoras.” (BRASIL, 2007, p. 9). Entretanto, para garantir ações de segurança pública, entende-se que dentro da noção de ordem pública se reúnem as noções de tranquilidade pública e incolumidade pública, impossível uma precisão geométrica para indicar os limites claros do que é seguro ou incólume, senão quando da precisa avaliação de riscos através de setores técnicos e capacitados, de forma que a estruturação dos serviços de segurança possam objetivamente funcionar (VEYRET, 2007, p. 153).

Dessa forma, considerando o estado de equilíbrio social como o ambiente humano (condição anterior), no qual incidem os efeitos de um evento adverso, gerando um resultado complexo de danos denominado desastre (condição posterior), depreende-se que a DA está para o ambiente natural assim como o desastre está para o ambiente humano. Dessa forma, conclui-se que desastre de qualquer espécie só é possível diante de comunidades humanas. Desastres na natureza primitiva não são desastres, mas fenômenos naturais quando decorrentes de áleas naturais (ANTUNES, 2006, p. 253) e provenientes do próprio meio. O desastre traz sempre o efeito direto sobre comunidades, motivo pelo qual se deve adotar o nome *comunidade alvo* para o ambiente humano que sofre efeitos do desastre ou de um risco, assim considerado o desastre em potencial.

Porém existem inúmeros instrumentos técnicos possíveis, utilizáveis, conforme indica Marcondes a existência do Mapa de Ameaças Múltiplas – MAM como representação gráfica de um conjunto de fatores presentes em uma determinada localidade, que seriam capazes de acarretar danos, prejuízos e riscos. Através deste mapa, podem ser identificadas áreas sujeitas aos mais diversos fenômenos potencializadores de risco. **Indica** ainda o Mapa de Instalações Críticas – MIC, por meio do qual são **indicadas** instalações físicas que representam risco. Ambos **indicam** a existência de risco para determinada qualidade de desastre, mas o MAM teria por foco áreas de risco, enquanto o MIC teria por objeto empreendimentos humanos potencializadores de riscos. Ambos autorizam o planejamento em ações de Defesa Civil para preparação de atendimento às emergências, à medida que proporciona informações técnicas para enfrentamento dos desastres (*apud* OLIVEIRA, 2009, p. 67). Veyret (2007, p. 153) aponta ainda a mobilização do conhecimento de especialistas antes que os serviços do Estado tomem decisões, para fins de definir níveis hierarquizados de áleas e riscos.

O desafio para o Poder Público surge, pois, em torno da detecção objetiva dessa potencialidade, compreendendo-se nisto o mandamento constitucional expresso no artigo 21, XVIII (*planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas*), como a responsabilidade da União em garantir um serviço de proteção à incolumidade pública, relacionado à organização de serviços para atuar no planejamento e na organização de um sistema nacional (artigo 22, inciso XXVIII, CF: competência privativa da União para legislar sobre defesa civil), em co-gestão com os Estados Membros e Municípios.

Veyret (2007, p.16-17) concebe abordagens do risco como possíveis, permitindo concebê-los como “um sistema que articula práticas de gestão, atores e espaços segundo lógicas diversas”, cujo primeiro passo consiste na identificação e cálculo de danos eventuais controláveis através da articulação entre especialistas e decisão, esta envolvendo os políticos. Ela indica os políticos como posicionados no coração do dispositivo de gestão de riscos, sendo eles os responsáveis para fornecer respostas à sociedade civil com base no conhecimento dos especialistas. Aos especialistas convém o estudo das âleas e aos políticos a gestão dos riscos, cuja interseção se apresenta em ações públicas voltadas para a sociedade.

Indica ainda como elementos de apoio para uma gestão aceitável de riscos (i) a separação entre operadores técnicos (especialistas) e autoridades, (ii) a separação entre avaliação de riscos e a sua gestão e (iii) a transparência da gestão e a participação efetiva do público. (VEYRET, 2007, p. 55-57). Constitui-se, dessa forma, em um tripé envolvendo especialistas, políticos e comunidade.

Convém ressaltar uma distância entre as decisões dos especialistas e das autoridades, concebendo que a gestão de riscos é fundada sobre uma relação dialética, na qual especialistas devem transmitir certezas ao político, o qual deverá transformá-las em decisões operacionais para a gestão. Isso se torna necessário em virtude de uma incerteza que sempre paira sobre a decisão meramente técnica, não poucas vezes vazia da sensibilidade das repercussões sociais de um temor descabido ou exorbitante, tornando-se importante a sensibilidade do agente político.

Para essa estruturação, outra forma não há senão o estabelecimento de órgãos públicos sólidos, capazes de concentrar suas atividades na confecção de planos e estudos de avaliação de riscos, compostos por especialistas e aberta, por canal legítimo, a manifestação ao poder das autoridades políticas, destas emanando as decisões substanciadas pelo artigo 37, CF.

Conclui-se com a afirmação de que o contexto de um desastre não se caracteriza por um fenômeno aleatório, simploriamente associado ao caso fortuito ou força maior, sendo possível um controle para adequada atuação administrativa para antecipação aos desastres, gestão que deve envolver (i) o conhecimento das âleas, (ii) identificando e mensurando os riscos possíveis, (iii) por especialistas através de órgãos sólidos de pesquisa e gestão para desastres, para (iv) desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a proteção, associadas com normas de conduta.

A PNDC indica claramente essas medidas em gestão para desastres nas diretrizes de números 05 “(Estabelecer critérios relacionados com estudos e avaliação de riscos, com a finalidade de hierarquizar e direcionar o planejamento da redução de riscos de desastres para as áreas de maior vulnerabilidade do território nacional)” e 06 “(Priorizar as ações relacionadas com a Prevenção de Desastres, através de atividades de avaliação e de redução de riscos de desastres)” (BRASIL, 2007, p. 11).

Por outro lado, considerando uma gestão para desastres, sob o teto da Administração Pública, Mello (2008, p.825) indica que “em matéria de segurança, tranquilidade e salubridade públicas a Administração interfere através de regulamentos, segundo disposições firmadas a seu alvedrio, livremente”, indicando a atividade Administrativa nesse campo sob regência regulamentar, ponderando, dito doutrinador, que mesmo na ausência de um texto prevendo circunstâncias de fato que atentem contra a tranquilidade, a segurança e a salubridade públicas, a intervenção estatal é legítima. De fato, tal entendimento se faz representar coerentemente quando da situação expressa no artigo 5º, XI, CF, diante de evento

sinistro em andamento (real ou potencial, por perigo iminente) e de socorro necessário, a regulamentação seria supérflua e desnecessária, devendo-se incrustar os princípios desta atuação pública no campo do dever. Sob esse prisma, não há que se atrelar a fundamentos legais, mas ao dever moral de prestar o devido socorro.

Em termos de gestão, o desastre exige uma atividade complexa da administração pública devido à sua complexidade, que tem por causa uma álea principal que engendra outros fenômenos em cadeia; são terremotos que provocam o colapso de edificações, as chuvas em excesso que extravasam os leitos dos rios, invadem casas, provocam deslizamentos de terra. O desastre é uma combinação intrincada de fatores, incluindo a reação humana, cuja dinâmica dificulta ou impede uma capacidade de reação na agudez de sua ocorrência, pois “*el riesgo está en función de la distancia al foco de peligro y el tiempo que se requiere para ponerse a salvo*” (HUBP; INBAR, 2002, p. 12). Essa concepção se aproxima da definição de desastre indicada pela EIRD (*excedam a capacidade da comunidade ou sociedade afetada para fazer frente à situação*) e exige do Poder Público uma qualidade de serviço capaz de absorver e trabalhar o volume de dados, estruturando uma rede de respostas necessárias à comunidade.

Nessa complexidade de dados, a invencibilidade acima indicada pode ser acrescida da *subtaneidade* como outra característica do desastre que amplifica sua emaranhada condição e que o assemelha mais ao seu sentido pleno, afastando a ideia corrente aplicada pela Defesa Civil nacional (CERRI NETO, 2007, p. 15). Assim, diversamente da concepção ampla de desastre apresentada pela PNDC, depreende-se que os desastres classificados como de evolução lenta (secas, erosões, poluições) são adversidades naturais que exigem políticas públicas, bem diversas das aplicáveis aos desastres, como indica o tratamento dado pelos pesquisadores Marcos José Nogueira de Sousa e Vlândia Pinto Vidal de Oliveira, em artigo incluído na obra de Hubp (2002, p.207-221), contrariando a matéria desastres naturais da América Latina.

Mas considerando os avanços tecnológicos e a intensidade dos desastres na atualidade, já inseridos no contexto brasileiro, é imprudente uma atuação meramente regulamentar, sob o risco de vulnerabilização dos serviços públicos voltados para a gestão de desastres, volatizando ações, nos moldes do que vem ocorrendo ao longo da história brasileira, redundando em efeitos politiqueros e inadequada aplicação de verbas públicas para estados de calamidade, conforme indica CUNHA (2007, p. 48), ao afirmar:

Anteriormente, o reconhecimento federal de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública se tratava de um processo subjetivo. Por mais técnica que fosse a avaliação *in loco*, o procedimento restringia-se apenas à consideração dos decretos municipal e estadual, publicados e encaminhados ao Ministério que abrigasse o órgão federal de defesa civil; portanto, sujeito à pressão e às conveniências político-partidárias.

Entretanto, é sabido que os desastres na atualidade têm ocorrido mundialmente, atingindo países independentemente do nível de desenvolvimento, porém fácil perceber a maior intensidade em locais de maior pobreza, como no Haiti, em janeiro de 2009. “Isso significa que a troca de informações entre as várias nações e a influência dos diversos sistemas jurídicos entre si são fundamentais” (ANTUNES, 2006, p.259), uma vez que desastres não conhecem fronteiras, como se percebeu no terremoto de 9 graus na Escala Richter, que atingiu o Japão, em março de 2011, provocando tsunamis que atingiram outros países, como o Chile, na América do Sul.

Veyret (2007, p.149-234), em sua obra, perpassa o risco em países ricos, dos quais se podem tirar inúmeras lições para o Brasil em relação à administração dos riscos; na França,

por exemplo, perpassa os estudos, levantamentos e ações governamentais para a gestão dos riscos naturais e industriais, comparando, logo depois, com alguns países da Europa.

Portanto, sobre o desastre, entendem-se seus principais elementos como sendo, em sua base, a potencialidade de áleas (naturais, antropogênicas ou mistas) para provocar danos, caracterizados por sua invencibilidade e irresistibilidade; seu desencadeamento é súbito, neutralizando a capacidade de reação da comunidade alvo; seus efeitos são complexos, em cadeia, sobre pessoas, bens e ambiente, atingindo sempre uma comunidade em suas relações; sua antecipação é possível, através da gestão de riscos, atribuída ao Estado a atuação para redução das vulnerabilidades, donde se erige o liame jurídico para nortear as ações administrativas.

Inferese o desastre como de mesma natureza jurídica da Degradação Ambiental, encontrando suas fontes no Direito Ambiental. Sua associação ao caso fortuito é falaciosa, principalmente considerando que há medidas possíveis de prevenção e antecipação aos fenômenos adversos que o constituem; ainda, o desastre contém repercussão jurídica quando da lesão a bens tutelados pelo Direito, principalmente pela intranquilidade, insalubridade e columidade públicas que se associam aos seus efeitos, todos inseridos no contexto de segurança pública e na defesa da Nação como deveres do Estado.

Desse ponto, então, passa-se a buscar os aspectos constitucionais vigentes que possam indicar os eixos sobre os quais deve ser constituída uma adequada gestão pública voltada para desastres.

1 Previsão constitucional: princípios que emanam da CF

Do contexto catastrófico desenhado pela mídia afluem, *in concreto*, inúmeros questionamentos sobre o papel do Estado, carentes de profunda análise jurídica, para examinar se os princípios constitucionais e demais fontes normativas seriam suficientes para impor uma adequada gestão pública voltada para desastres⁶, averiguando-se principalmente o conteúdo que diz respeito aos efeitos⁷ incidentes sobre a dignidade humana como eixo jurídico-constitucional.

Porém, após se falar em gestão para desastres, devem-se escavar os aspectos principiológicos que conformam uma administração jurídica para desastres mais próximos dos conceitos atuais, inclusive atrelados aos princípios que emanam do Direito Ambiental e da ação humana como proporcionadora de riscos, os quais comprometem a segurança da população.

O posicionamento doutrinário citado por Mello (2008, p. 285), indicando a atividade Administrativa nesse campo sob regência regulamentar, pode ser atentatório ao preenchimento dos requisitos de legalidade para exercício do Poder de Polícia pela Administração Pública diante de ameaças e vulnerabilidades (que acentuam os efeitos de um desastre), principalmente ao considerar que:

[...] na realidade, o que se observa é que a maioria dos desastres mais significativos ocorre devido à extrema vulnerabilidade da comunidade afetada, que ora está relacionada com fatores ambientais, físicos, econômicos, sociais e culturais e, não

⁶ Artigo 21, XVIII, CF: “planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.”

⁷ Os “efeitos [do desastre]” devem aqui ser entendidos no contexto genérico, envolvendo tanto o pré-desastre (na probabilidade antecipatória por parte da administração pública) quanto o pós-desastre (pelos seus efeitos diretos, que envolvem a resposta dos entes públicos ao sinistro), donde se infere com maior objetividade a estrutura legal da gestão pública voltada para redução de seus efeitos.

raro, agravados por fatores políticos de governo e, institucionais do Estado (CUNHA, 2007, p. 36).

No entanto, mais adiante, Mello (2008) acentua que os regulamentos são CUNHADOS para *a fiel execução das leis*, atentando, em nota de rodapé, para o artigo 84, IV, ao estabelecer a competência do presidente da República para expedir decretos e regulamentos *para a fiel execução das leis*, combinado com o princípio da legalidade que emana do artigo 5º, II, ambos da Carta Federal, esclarecendo que o conteúdo da regulamentação deve ser precedido por uma lei. Desse modo, na atuação preventiva para desastres, os atos públicos devem ser conformados por lei formal, nos moldes do que ocorre com a legislação ambiental.

Ademais, a experiência sensível humana e aspectos culturais do povo brasileiro conduzem para improvisos que permeiam o conteúdo de ações para os desastres, em clara atuação assistencialista, cuja normatização por regulamentos colaboram para uma fragilização normativa, dada a fácil alteração da matéria por ventos políticos.

Substancialmente, sob a ótica constitucional, o conteúdo de *gestão pública para desastres* no Brasil parece tenso em seu arranjo fundamental, talvez resultado de uma imaturidade normativa proveniente de uma inferência imprecisa dos princípios que inspiram a administração das crises institucionais indicados pelo Título V, CF, construídos em momento histórico, no qual prevaleciam interesses de defesa nacional voltados para a ordem pública, “já que textos constitucionais são uma fotografia em miniatura da paisagem social” (SILVA, 2004, p. 25).

Nesse conjunto, a tensão normativa constitucional se acentua pelo momento histórico diferenciado do período da constituinte para os dias atuais, hoje já amadurecido o processo de democratização, mas diante de acentuadas ameaças provenientes dos riscos potenciais tecnológicos e de urbanização, cooperando para a ocorrência dos desastres. A percepção dessa tensão é ainda proeminente quando se ponderam diversos institutos pulverizados ao longo do texto constitucional, gravitando em torno da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, dentre os quais:

1. A competência da União para assegurar a defesa nacional (artigo 21, III, CF);
2. A possível intervenção federal para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (artigo 34, III, CF);
3. A grave e iminente instabilidade institucional resultado de calamidades de grandes proporções na natureza: artigo 136, *Caput*;
4. O planejamento e a promoção da defesa permanente contra calamidades públicas, artigo 21, XVIII, aqui apresentada como competência exclusiva;
5. A competência, aqui privativa, da União para legislar sobre Defesa Civil (artigo 22, inciso XXVIII, CF), em aparente colisão com a competência exclusiva indicada pelo artigo 21, XVIII, CF;
6. O *Caput* do artigo 144, CF, indicando a segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio;
7. A competência atribuída aos Corpos de Bombeiros para execução de atividades de Defesa Civil nos entes federados, artigo 144, §5º;
8. A administração dos riscos envolvendo atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, posta no artigo 225, §3º.

Desse contexto, o caráter principiológico se esparsa pelos mandamentos constitucionais, obnubilando a apreensão dos princípios normativos fundamentais para estruturação de competências do Estado para estruturação de sistemas de respostas e controle de riscos, logo anteriores aos desastres.

A partir das posições textuais em torno da matéria *ordem pública* ao longo da Carta Federal, apreende-se seu conteúdo (i) no âmbito da Defesa Nacional e (ii) no contexto de Segurança Pública, percebendo-se como dois níveis qualitativamente diferenciados, uma vez ser as competências da União para atuação em âmbito nacional e das unidades federativas em seu território. Por outro lado, uma vez ser a ordem pública entendida como a “situação e o estado de legalidade normal” (SILVA, 2005, p.988), depreende-se uma insuficiência conceitual para representar a atuação da União ou do Ente Federado em situações de desastre, isso concebido a partir dos efeitos naturais dos desastres sobre pessoas, meio ambiente e bens.

Dessa forma, *estado de legalidade normal* é insuficiente para representar o estado de caos público resultado de danos materiais e pessoais, aplicando-se melhor o conceito de incolumidade pública, esta entendida como “o conjunto de bens jurídicos e interesses correlatos de proteção penal à vida e à integridade das pessoas e à segurança e à saúde comuns ou públicos” (SILVA, 2005, p.725). Assim posto, a incolumidade pública se apresenta como termo mais genérico, centrada em torno da vida, da integridade física e da saúde.

Minimamente aparece distinta tensão em torno da natureza jurídica das ações de Defesa Civil para tutela da incolumidade pública: estariam atreladas ao eixo *Defesa Nacional* ou estariam inseridas no contexto de *Segurança Pública*?

In concreto, o principal efeito dessa tensão é o afloramento de ânimos em defesa do modelo do Sistema Nacional de Defesa Civil como influxo para determinar a organização das Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil dos entes federados, indicando que as atribuições desta estariam por sobre o contexto da segurança pública albergada no artigo 144, §5º, CF, cujo efeito principal é o abrandamento da atuação dos Corpos de Bombeiros na *execução de atividades de defesa civil*, atribuindo sua missão como centralizada exclusivamente no atendimento aos desastres (CERRI NETO, 2007, p. 31-33).

Noutro polo estão os defensores dos Corpos de Bombeiros, indicando que a Defesa Civil constitui um subconjunto da Segurança Pública, deduzida a partir da inserção da incolumidade pública como campo de atuação dos agentes de Segurança (Artigo 144, *Caput*, CF), atribuindo aos *sapadores* a missão de organizadores da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, modelo que é seguido por alguns Estados, como no Ceará.

De fato, o conjunto soa como polêmico em virtude do delineamento aparentemente volátil indicado na Carta Federal de 1988, uma vez a composição obscura de (i) uma gestão para desastres como missão exclusiva da União, ligada a elementos de Defesa Nacional, contexto este superior à segurança pública, considerando sua dimensão macro e de ameaça à Nação ou ao Estado, e (ii) a missão constitucional atribuída aos Corpos de Bombeiros como executores das atividades de defesa civil nos Estados, inserido no contexto segurança pública, de ordem interna.

Inicialmente avoca-se o princípio da unidade da Constituição como fonte para inspirar a superação das aparentes contradições, evitando-se a exclusão de uma parte em favor da outra, com base em uma lógica dialética com o escopo de garantir a visão unitária e coerente da ordem constitucional e de toda ordem jurídica (MAGALHÃES FILHO, 2006, p. 79). Sabendo-se que a Constituição institui um sistema aberto de princípios que enunciam valores, cujo peso se deve atribuir conforme o vivenciado pela sociedade, sendo a Constituição o ponto de encontro entre a sociedade e o Direito (MAGALHÃES FILHO, 2006, p. 44), é natural que o contexto vivenciado pela sociedade nos dias atuais faça aflorar o contexto jurídico que conforma a atuação do Estado frente aos desastres, justificando-se a dialética em torno do conteúdo normativo para se construir um modelo apropriado à estrutura jurídica brasileira.

O artigo 136, CF, ao definir o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, indica claramente como medidas voltadas para... “preservar ou restabelecer... a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções ou natureza.”

Ao indicar calamidades públicas de grandes proporções ou natureza, infere-se uma dimensão superior que ameaça qualquer das áreas geográficas do Estado brasileiro, de forma a provocar instabilidade institucional no ente federado, que se torna incapaz de responder às ameaças que se apresentam. Não resta dúvida de que há um papel da União em intervir para garantir a proteção da organização social de uma determinada região do país quando afetada por um desastre de grande magnitude, cujo valor máximo deve ser a pessoa humana. Esse é o papel do sistema constitucional das crises, assim entendidas como “o conjunto de normas constitucionais estruturadas, ordenadas e coerentes, tendo como ponto comum as crises” (CARVALHO, 2006, p. 956) e aqui aplicadas para o caso concreto de desastres de grandes proporções.

Neste sentido, o Sistema Nacional de Defesa Civil eclode como um subconjunto do contexto nacional para garantir a integridade do sistema jurídico-constitucional e, conseqüentemente, das liberdades e garantias individuais, envolvidos aqui os efeitos dos desastres em virtude da desestabilização da estrutura socioeconômica e da lesão a pessoas e bens. O mandamento constitucional indica uma visão estratégica da União em torno do fenômeno jurídico *desastres*, com o escopo de estruturar um aparelho nacional de gestão macrossistêmica, com características inclusivas dos diversos sistemas estaduais. Esse caráter inclusivo aflora no texto constitucional do artigo 22, inciso XXI, atribuindo à União a competência privativa para mobilizar bombeiros militares, entendendo-se uma extensão das atribuições dos bombeiros para atuar também na defesa nacional quando as circunstâncias assim o exigirem.

Ainda, a competência comum com os Estados Federados para fixar normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e os municípios, *tendo em vista o equilíbrio do bem estar em âmbito nacional* (artigo 23, Parágrafo único), inferindo-se a gestão para desastres como inclusa para proporcionar este bem-estar. Ainda, a competência privativa da União para legislar sobre Defesa Civil (artigo 22, XXVIII, CF) não exclui a competência suplementar dos Estados (artigo 24, §2º), em clara harmonia com o texto do artigo 144, §5º, CF.

Nesses termos, a previsão constitucional para promoção da defesa permanente contra calamidades públicas atribuída à União não afasta a pertinência da atuação dos Corpos de Bombeiros na Defesa Civil nos estados federados, mas antes evidencia a necessária existência de uma estrutura nacional de defesa civil como um corpo sistêmico de atuação plurissetorial e interdependente, dos quais a instituição castrense é integrante.

Por outro lado, em existindo este aparelho nacional, seu modelo não necessariamente se impõe aos moldes estaduais em virtude do princípio do federalismo, atribuindo aos entes federados autonomia para organizar seus sistemas e coordenadorias de atendimento aos desastres, necessariamente incluídos os Corpos de Bombeiros - CB. *O objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade.* (BERCOVICI, 2004, p. 9).

Ademais, o princípio da solidariedade (artigo 3º, I, CF) é um dos fundamentos para a construção da nação brasileira e seu conteúdo incita uma necessária co-participação, inclusive no que tange à preparação das comunidades para uma pronta resposta local enquanto se aguarda reforço para as medidas de socorro mais apropriadas.

Nesse sentido, qualquer tensão seria fruto de conjecturas inconsistentes, considerando a inexistência de colisão entre as duas estruturas: (i) a gestão federal e (ii) a gestão estadual da defesa civil. Na verdade, ambas são normas principiológicas para a organização nacional de um sistema de gerenciamento de desastres plurissetorial (como acima dito), atribuindo-se níveis de respostas em dois macrossistemas harmônicos: (i) um federal, de planejamento macro e estratégico, associado às ações de defesa nacional, e (ii) um estadual, de execução, atrelado à segurança pública, este atribuído aos Corpos de Bombeiros.

Logo, a letra do artigo 21, XVIII, CF, ao atribuir a competência exclusiva para *planejamento e promoção*, entenda-se a atribuição à União para agir como impulsionadora, por meio de um órgão gestor em nível estratégico, no caso a atual Secretaria Nacional de Defesa Civil - SINDEC, para estruturar um organismo nacional, não imposto, mas envolvendo os diversos Estados da Federação em torno de uma adequada atuação na tutela de pessoas e bens em situações potenciais para desastres.

Entretanto, a Constituição Federal faz surgir um sistema de gestão de crises, incluindo diversas situações excepcionais enumeradas no artigo 34, CF. Mas uma suposta intervenção somente se justifica diante da necessidade, adequação e proporcionalidade da medida em relação ao restabelecimento da normalidade, dependendo de uma causa de justificação; “o traço prático pelo qual se reconhece o Estado de Direito é o grau de garantia de que são cercados os indivíduos” (CARVALHO, 2006, p. 956), vendo-se que o Estado intervém para proteger, não para dominar. No caso específico dos desastres, principalmente diante de elevada potencialidade para danos (como exemplo, a possível queda de meteoro em área brasileira previamente detectada), quando estaria ameaçada a estabilidade política e ruptura do equilíbrio institucional devido à instabilidade reinante na comunidade alvo.

Para os Estados Federados, o texto constitucional do artigo 144, §5º, CF, segue um desencadeamento lógico de atuação dos Corpos de Bombeiros, considerando sua atividade fim como naturalmente indissociável das atividades de defesa civil, uma vez o seu labor diário se constituir na atuação em desastres de qualquer espécie. Por outro lado, compreende-se que a Carta Federal optou por deixar a critério dos Estados federados a delimitação do papel dos Corpos de Bombeiros devido às particularidades de cada região. Como exemplo, cite-se o caso do Corpo de Bombeiros do Estado do Amazonas, Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará: as atividades se assemelham por gênero (*alienam vitae et bona salvare*)⁸, mas se diferenciam na acentuação de determinadas espécies de socorro, pois o primeiro atua principalmente em florestas e grandes extensões de rios, enquanto para o segundo a atuação é essencialmente voltada para a complexa estrutura urbana, industrial e portuária, e o último tem por campo as caatingas e praias. Essas particularidades indicam atuações em áreas diversas que exigem uma estruturação particularizada para cada uma das instituições, em uma vocação natural que deve ser sopesada pelo Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC.

Contextualizadas ao SINDEC, essas particularidades devem ser avaliadas em nível de máxima importância para informar o planejamento mais adequado a ser efetivado em cada região, principalmente para desenvolvimento de projetos e aplicação de verbas públicas. Para esse propósito, os Corpos de Bombeiros assumem papel decisivo, sendo inconcebível um sistema de gestão de desastres que exclua as atividades desenvolvidas por estes profissionais, pelo critério da especialidade.

Logo, considerando essa atuação dos profissionais dos Corpos de Bombeiros nos desastres e catástrofes diversos, bem como a função junto às Coordenadorias Estaduais de

⁸ “Vidas alheias, riquezas salvar”: lema dos Corpos de Bombeiros no Brasil.

Defesa Civil, a sua inclusão para participação na gestão nacional e no planejamento de ações de defesa civil não deve ser tolhida por capricho normativo, mas deve antes prevalecer o interesse público na prestação de serviço de qualidade para promoção da incolumidade pública em nível nacional, considerando que a experiência e formação especializada de um bombeiro podem conter substância suficiente para atuação em nível estratégico, nos moldes do que ocorre com a convocação de servidores dos órgãos de Segurança Pública dos Estados federados para compor a guarda nacional.

Esse aspecto insurge quando da leitura do artigo 22, CF, cujo inciso XXVIII indica a competência da União para *defesa civil e mobilização nacional*, harmonizando com a competência indicada pelo inciso III que atribui à União a missão privativa para *requisitar civis e militares, em caso de iminente perigo*. Neste contexto, assume a União a responsabilidade da gestão macrossistêmica da Defesa Civil, que pode mobilizar servidores das estruturas de Defesa Civil de cada ente federado.

Do ponto de vista principiológico, portanto, não há nenhuma exclusão, invasão de competências ou imposição de modelos; na verdade, os princípios constitucionais são inclusivos e asseguram uma plasticidade necessária para adequação de uma gestão nacional de desastres coerente com cada região de um país de dimensão continental e heterogeneidade ambiental.

A mitigação da função dos Corpos de Bombeiros no Sistema Nacional de Defesa Civil se torna por demais temerosa por minar o conhecimento técnico necessário à configuração de um sistema sólido de gestão em desastres que indique as particularidades de cada Estado e região, conhecimento este já vivenciado pelos Corpos de Bombeiros, em nada desprezando a regulamentação de novas profissões para compor o quadro de atuação em desastres, principalmente dado o interesse despertado nas universidades para estudo dos diversos componentes do desastre.

Compreende-se, deste modo, que a discussão em torno desse eixo é inconsistente, uma vez a clara expressão constitucional indicando a gestão de Defesa Civil nacional com atribuição exclusiva da União e a gestão Estadual de Defesa Civil, incluindo os Corpos de Bombeiros em seu contexto legal, gravitando axiologicamente não em torno de políticas institucionais, mas nos princípios norteadores da Administração Pública para pleno cumprimento da missão da Administração Pública em garantir a incolumidade pública como interstício para compor um sistema heterogêneo⁹ eficaz de prevenção e planejamento para desastres, exigindo-se capacitação dos gestores envolvidos e compromisso com a gestão pública.

Desse modo, não se desqualifica a inclusão de outros profissionais para a mais plena composição técnica para informar ao Poder Político as áleas e ameaças detectáveis, sendo até recomendável que outros setores profissionais integrem este dispositivo gestor para desastres.

2 Legislação infraconstitucional

De forma diversa, conflitos surgem quando da conformação desses esparsos princípios no plano infraconstitucional, ocasião na qual parecem prevalecer interesses políticos, pressionados por situações fáticas que exigem resposta imediata, sem avaliação prévia ou

⁹ A heterogeneidade aqui referida trata da multissetorialidade que envolve as ações para planejamento de desastres e calamidades públicas, incluindo desde órgãos contextualizados na segurança pública, amplificados em ações conjuntas de nível nacional com outros setores governamentais da União, setores privados, de saúde, forças armadas, empresas, igrejas, dentre outros, em um conjunto que alcança a Defesa Nacional, inserindo também a convocação de civis.

sistêmica para montar um adequado aparelho de gestão para desastres, distante da proposta indicada por Veyret (2007, p. 16) em seu trabalho.

Segundo o relatório da Conferência Geral sobre Desastres para Prefeitos, Dirigentes de Instituições Públicas e Privadas e Líderes Comunitários ocorrido em Brasília, em 2007:

A verdade é que o Brasil é um país que ainda não tem cultura sobre Defesa Civil. É lamentável ter que aceitar que, na maioria dos casos, se evidencia o alto grau de despreparo, o pânico da população, a improvisação e um tremendo desgaste econômico, físico e mental. No entanto, esta é a realidade da quase totalidade dos nossos municípios (M. d. Brasil, 2007, p. 5).

Corroborando com o documento acima, CUNHA (2007, p.38) afirma que dados da literatura internacional relacionados a desastres apontam que para cada US\$ 1,00 investido em prevenção, economizam-se US\$ 7,00 em ações de respostas, envolvendo socorro e assistência aos afetados, recuperação e reconstrução do cenário, afirmando que há autores que indicam valores superiores; ainda cita estudo da Estratégia Internacional para Redução de Desastres – EIRD, indicando o investimento em prevenção como compensador, apresentando que, durante os anos 90, as perdas econômicas dos desastres poderiam ser reduzidas em até US\$ 280 bilhões em nível mundial, caso tivessem investido US\$ 40 milhões em medidas de minimização e preparação.

Ao indicar os danos resultantes dos desastres, aponta um grau de subjetivismo que parte da percepção do avaliador:

Um dos desafios dos gestores públicos que tratam da questão de desastres é implementar uma metodologia de avaliação de danos provocados por desastres que atenda todas demandas, a todos os níveis de governo, mediante um levantamento das perdas provocadas por desastres, sistemático, transparente, técnico e o mais objetivo possível, pois, baseadas nessa avaliação, é que serão desencadeadas as medidas pós-desastres. Cada desastre deveria ser estudado para que dele pudesse extrair lições, explorando-as para serem implementadas. (CUNHA, 2007, p. 39)

Convém ressaltar que a avaliação indicada por CUNHA estava ainda inserida no contexto da legislação anterior, sob a égide do Decreto nº 5.376/05, que atribuía ao município, através da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC, a responsabilidade para proceder à avaliação dos danos. A imprecisão era tamanha que os relatórios não passavam de *transcrições de manchetes artigos de jornais, sem conteúdo técnico*.

Por outro lado, CUNHA indica a ainda imatura atividade de defesa civil no Brasil, considerando que a avaliação dos danos só se tornou obrigatória para liberação de verbas públicas a partir de 2 de julho de 1999, quando a sistemática de levantamento e avaliação de danos de desastres foi estabelecida através da Resolução nº 3, do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC), ao aprovar o ‘Manual para a Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública’, no qual consta um formulário para a Avaliação de Danos (AVADAN), aparecendo, assim, um instrumento para tomada de decisão no âmbito do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC).

Entretanto, o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC era regulamentado pelo Decreto nº 5.376/05, revogado pelo Decreto nº 7.257/10 (regulamentando a MP nº 494); a MP nº 494, após submissão ao Congresso Nacional, torna-se a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

Do ponto de vista formal, o Decreto nº 7.257/2010 estrutura um aparelho para o SINDEC ao regulamentar a MP nº 494/2010, sabendo-se que Medidas Provisórias... “têm caráter emergencial, com conteúdo provisório e resolúvel, cujos pressupostos formais são a urgência e a relevância da matéria sobre a qual versam” (MENDES,; COELHO; BRANCO,

2007, p.838). Nesse primeiro ponto, questiona-se o caráter de urgência em virtude da existência de norma em vigor estruturando o SINDEC (Decreto nº 5.376/05), incompreensível o tratamento dado à matéria, quando se poderia propor através de projeto de lei (artigo 61, CF), bem como se a validade de um decreto para regulamentar uma Medida Provisória, sabendo-se que o primeiro é ato geral “expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições uniformizadas necessárias à **execução de lei**” (MELLO, 2008, p. 337). Ademais, o tratamento de urgência dado pelo Poder Executivo afasta o conteúdo principiológico que emana do artigo 21, XVIII, CF, ao apartar o planejamento no nascedouro do sistema público de gestão para desastres. Admite-se, ainda, uma fragilização que se detecta ao longo da história brasileira, em suposto abuso regulamentar, considerando que “o Executivo, no Brasil, abomina a legalidade e tem o costumeiro hábito de afrontá-la, sem ser nisto coartado, como devido.” (MELLO, 2008, p. 344).

Convém ressaltar ainda o teor do artigo 84, IV, CF, indicando que a competência do Presidente da República para dispor de decretos se faz apenas quando não implicar em criação ou extinção de órgãos públicos, sabendo-se que o SINDEC ainda inexistente como quadro efetivo da Administração Pública, mas se define no artigo 5º do Decreto nº 7.257/2010, como um setor plurissetorial, “composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas ações de defesa civil, bem como pelos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem”, indicando o §6º que 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”.

Entretanto, o planejamento para gestão de desastres atual em nível nacional, delineado na Lei nº 12.340/2010, desaparece o sistema nacional para gestão para desastres, conforme se infere do texto no artigo 3º: “O Poder Executivo federal apoiará, de forma complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em situação de emergência ou Estado de calamidade pública, por meio dos mecanismos previstos nesta Lei.”

Mas o mecanismo indicado nos demais artigos da norma se refere ao repasse de recursos, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional. A complementaridade da atuação da união frente aos desastres, nestes moldes, parece desarmonizar com a competência exclusiva de execução de atividades de planejamento especificada na Carta Federal, que deveria envolver uma cooperação com os entes federativos superior à preocupação em regular o repasse de verbas, sendo esta muito mais uma resposta tardia.

A estrutura do SINDEC como órgão de integração é de subordinação ao Ministério da Integração Nacional, possível a articulação, mas carente de lei que defina a Política Nacional de Defesa Civil, para fins de delimitar a atuação administrativa por atos estritamente subordinados à lei (princípio da legalidade). Sabendo-se já que a gestão para desastres do SINDEC se aproxima dos ditames constitucionais por sua vertente preventiva, cujas demandas tratam de administrar riscos, depreende-se possíveis atos administrativos coercitivos, nada mais restando senão a exigência de norma legal para regular as ações de seus agentes. “No Direito pátrio, sem a lei não haveria espaço jurídico para o regulamento.” (MELLO, 2008, p. 344).

Na verdade, a apresentação desta qualidade de abordagem ao assunto nos moldes da Lei nº 12.340/2010 se constitui em regresso ao tratamento do estado de calamidade à Primeira Constituição da República, instituída pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, cujo *artigo 5º restringia o auxílio federal aos Estados exclusivamente nos casos de calamidade pública*. A regulamentação minuciosa desse artigo, em 1897, exigia a comprovação documentada de que os recursos disponíveis do Estado solicitante teriam sido totalmente esgotados sem êxito para debelar a calamidade e, posteriormente, acrescentou que os pedidos

de auxílio só seriam atendidos quando o Governo Federal julgasse cabível (BERCOVICI, 2004, p. 31).

Frota (O novo marco legal e a desconstrução do sistema nacional de defesa civil 2010), em tempestivo artigo na Revista Emergência, indica alguns pontos das modificações propostas pela MP 494/2010 ao SINDEC, considerando que a sua estrutura ainda estava se consolidando em torno das determinações elaboradas pelo Decreto nº 5.376/2005. Como ponto inicial, aponta o aniquilamento dos organismos de defesa civil nos níveis federal, estadual e municipal, por omissão normativa quanto à organização da estrutura nacional de gestão para desastres, desprezando as atividades de planejamento. Ademais, a concepção sistêmica do SINDEC foi abalada, com o norteamento efetivo em respostas assistencialistas e pós-desastre.

Em sua concepção, neste novo modelo do Sistema Nacional de Defesa Civil, torna-o um órgão centralizado, contraproducente para a realização das atividades de prevenção e planejamento na gestão e preparação para desastres, atrelando-se à cultura reativa que já é endêmica no país, em um descaso generalizado para as ações preventivas.

Neste sentido, obtendo-se um parecer de um profissional experiente com a gestão pública nessa área, elege-se como ponto referencial a análise da legislação infraconstitucional, averiguando a existência de sistematicidade com outras regras jurídicas pertinentes, principalmente no campo da incidência dos princípios constitucionais que estruturam a gestão pública para desastres.

De 23 a 25 de março de 2010, realizou-se em Brasília/DF a Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, que tinha como lema *por uma ação integral e comunitária*, instituindo como objetivos (i) a análise das ações do SINDEC indicadas no Decreto nº 5.376/2005, (ii) definir diretrizes para reorganização do SINDEC, com ênfase nos princípios de prevenção e assistência humanitária para garantia do desenvolvimento social e (iii) definir diretrizes que possibilitem o fortalecimento da participação no planejamento, gestão e operacionalização do SINDEC.

Na 1ª Carta Nacional de Defesa Civil (2010), aprovada pela plenária em 25/03/2010, a conclusão indica:

De todo o debate ocorrido nesta 1ª CNDC o fator preponderante foi a redução do sofrimento humano e os custos com a reparação de danos e prejuízos, que impedem o desenvolvimento como um todo. Neste sentido, integrantes da Comissão Organizadora Nacional acreditam que somente com políticas públicas orientadas poderemos minimizar o número de perdas de vidas humanas e realmente tornarmos o Brasil um país de igualdades que todos almejamos.

Do conteúdo integral do documento, não são discutidas questões relacionadas aos desastres, muito menos debatidos aspectos relacionados às deficiências presentes no sistema em vigor, nem dados estatísticos relacionados às perdas econômicas ou vítimas, neste último ponto contrapondo-se à proposta para assistência humanitária.

Por seu resultado, depreende-se um possível direcionamento para investir contra a estrutura do SINDEC estabelecida pelo Decreto nº 5.376/2005, indicando nas *diretrizes como desafios para a efetivação da defesa civil no século XXI*, dentre outros objetivos:

- Promulgação de lei instituidora do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), em substituição ao atual decreto Nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005;
- Criação e regulamentação da profissão de Agente de Defesa Civil nos três níveis funcionais: agente básico, agente intermediário e

agente superior, com a inclusão de funções na classificação brasileira de ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho;

- Estabelecimento de padrão nacional para a formação de agentes de Defesa Civil nos três níveis funcionais a ser implementado por estabelecimentos de ensino;
- Criação de conselho regulador da atividade profissional de Defesa Civil sem, contudo, interferir nas atividades estabelecidas na Constituição Federal e atribuídas aos Corpos de Bombeiros;
- Efetivação da participação da comunidade acadêmica, notadamente as universidades públicas, no desenvolvimento de pesquisas de sinistologia para minimização e redução de desastres;
- Cumprimento da Política Nacional de Defesa Civil para a implementação dos Centros Universitários de Estudos e Pesquisas Sobre Desastres – CEPEDs; e
- Obrigatoriedade da implantação e operacionalização das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil como forma de política de minimização e redução de desastres, obedecendo às recomendações de profissionalização mencionadas nesta carta.

Ao se retomar os atores que devem participar da gestão adequada voltada para os riscos, observe-se que a Lei nº 12.340/10 não apresenta nenhum organismo que sistematize ações de especialistas para **informar** ao Poder Político informações, estudos, planos ou dados para **informar** a natureza de áreas e sua provável incidência, quando é da lei que deveriam emanar as regras norteadoras de um sistema para gestão para desastres.

Considerando que o PNDC é a fonte de onde emana toda a política de ação da União para a prevenção e administração de desastres, atente-se para a informalidade de sua estrutura, diversamente das políticas voltadas para o Meio Ambiente (Lei nº 6.936/81, que estrutura os fins e mecanismos de formulação e aplicação da Política Nacional do Meio Ambiente) e para a Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB (Lei nº 12.334/10), ambas normatizadas por lei formal, donde provêm não apenas os princípios, mas também a instrumentalidade da atuação nos respectivos campos.

Silva (2007, p. 213) afirma que a Política voltada para estabelecer as diretrizes da PNMA não pode ser rígida, mas formulada em normas e planos destinados a orientar a ação dos governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, em um patamar de colaboração e execução em nível nacional, nos moldes da previsão constitucional acima dito.

Considerando a natureza jurídica de o desastre aflorar no Direito Ambiental, resta conceber que tais preceitos se aplicam à gestão para desastres, inferindo-se norma semelhante que melhor direcionasse ações públicas para a administração dos riscos na sociedade brasileira atual, envolvendo especialistas, políticos e comunidade.

Nesse sentido, a norma não apenas estabeleceria os princípios, nem somente estruturaria o Sistema Nacional de Defesa Civil, mas viabilizaria sua instrumentalidade para alcançar as metas traçadas, conforme se depreende dos artigos 9º ao 18 da Lei nº 6.938/81, estabelecendo os instrumentos de intervenção ambiental, instrumentos de controle ambiental e instrumentos de controle repressivo (SILVA, 2007, p. 218).

Assim considerado, constata-se a inferência precisa dos repórteres Gerson Freitas Júnior e Rodrigo Martins, da Revista Carta Capital (2011), quando apontaram a má gestão pública como principal causa do desastre ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro.

De fato, para o contexto histórico atual, a gestão pública deve despertar para esta esfera da Administração Pública, pois *nunca, em nenhuma das “idades” da sociedade, a transformação dos fatos sociais se deu tão rápida e intensamente como na era da globalização...* (LOPEZ, 2010, p. 15), acrescentando que o Direito vem tentando acompanhar essas mudanças, mas se mantendo sempre um passo atrás.

Desse ponto, infere-se com naturalidade o fenômeno brasileiro de uma Política Nacional de Defesa Civil ainda latente, considerando que a complexidade do desenvolvimento da sociedade brasileira nos últimos anos, já alcançando índices econômicos de países desenvolvidos, mas que trazem intrínsecos os riscos que conformam a estrutura existencial de uma sociedade globalizada, destarte a má distribuição da renda e os graves problemas substanciados na população brasileira, como baixo índice de educação e saúde.

A ocupação desordenada nas grandes cidades, combinada com uma omissão dos governos, permitiu a invasão de áreas potenciais para alagamentos e deslizamentos. Desta forma, os grandes desastres têm passado a compor a realidade pátria principalmente nos últimos dez anos, destacando-se os eventos ocorridos em Angra dos Reis, em janeiro de 2010, e Nova Friburgo, Teresópolis e outros municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro, dentre outros sinistros, como o rompimento da barragem de Algodões, em 27/05/2009, no município de Cocal da Estação, no Piauí, atingindo quase duas mil pessoas, e o rompimento da Barragem do Bom Conselho, em junho de 2010, colaborando para o extravasamento das águas do Rio Mundaú, que desabrigou em torno de 57 mil pessoas em Pernambuco e Alagoas.

Sob essa ótica, o presente trabalho almeja despertar os estudiosos da doutrina jurídica para novas e mais profundas abordagens, de forma que o tema desastres seja inserido e contextualizado em políticas públicas sérias e instrumentalizadas para salvaguardar a vida e as relações sociais.

3 Metodologia

No Brasil, acerca do assunto desastres, a fonte primeira a se buscar é o conteúdo técnico (documentos e publicações) que possa fundamentar a cognição jurídica para substanciar um entendimento, motivo pelo qual se buscou algo que pudesse significar o embasamento das ações da União em torno do assunto.

O conteúdo técnico foi complementado por pesquisa bibliográfica envolvendo o Direito Ambiental, inferindo-se a partir da concepção de que o desastre ocorre sobre um ambiente, sabendo-se de estudos em torno do Impacto Ambiental e Degradação Ambiental que pudessem consolidar o material técnico analisado.

Conclusão

O desastre é, sim, área de incidência jurídica, concebido a partir da relação causal entre uma álea potencialmente detectável e um resultado de danos a pessoas e bens, possível ainda a inferência de responsabilidade pública em torno de suposta omissão ou comissão por omissão, objeto este não aprofundado na presente pesquisa, mas deduzido a partir da comprovação de relação jurídica pública, envolvendo gestores e riscos determináveis.

As ações públicas voltadas para gestão para desastres são norteadas pelos princípios de proteção à pessoa humana e ao seu ambiente, entendendo-se este como além do meio físico, alcançando todo o conjunto de relações econômicas, sociais e culturais. Assim, o desastre encontra espaço jurídico no Direito Ambiental, cuja natureza é de degradação ambiental.

As ações públicas devem ser instrumentalizadas normativa e principiologicamente através de lei, nos moldes das políticas voltadas para o Meio Ambiente e Segurança de

Barragens, em conteúdo flexível e adaptável aos diversos níveis governamentais, tanto autorizando a estruturação de órgãos compostos por especialistas, como disciplinando políticas públicas participativas, niveladas por campo de atuação nos níveis Federal, Estadual e Municipal.

A existência de leis regulando a PNMA e a PNSB são referências importantes para orientar as atividades de políticas públicas voltadas para desastres, considerando que em ambas há um direcionamento para o atendimento de tutela jurídica voltada para situações de sinistros (degradação ambiental e desastres em barragens), instrumentalizando métodos de atuação estatal.

Os serviços públicos para ação em Defesa Civil são carentes de normas disciplinadoras específicas, cuja Lei nº 12.340/2010 é omissa, principalmente nos critérios de instrumentalização de ações públicas, insuficiente para organizar um sistema nacional efetivo e concreto voltado para o planejamento, conforme preceito constitucional inserido no artigo 21, inciso XVIII, CF.

Referencias

ABAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. v.III.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal, Senado Federal, 1988.

_____. *Manual de desastres*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1996. v.I.

_____. *Política Nacional de Defesa Civil*. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil - Ministério da Integração Nacional, 2007.

CANELLAS, Alfredo. *Constituição interpretada pelo STF, Tribunais Superiores e textos legais*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: Teoria do Estado e da Constituição. Direito constitucional positivo*. 12. ed. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CASTRO, Antônio Luis Coimbra de. *Manual de desastres*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1996. v.I.

_____. *Manual de Planejamento em Defesa Civil*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 1999. v.I.

_____. *Segurança global da população*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.

CERRI NETO, Mauro. *Aspectos jurídicos das atividades de defesa civil*. Distrito Federal: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. Plenária da 1ª Conferência Nacional de Defesa. *1ª Carta Nacional de Defesa Civil*. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2010. 03.

CUNHA, Maria Inez Resende. *Aspectos socioeconômicos e ambientais das inundações no Brasil no período de 2003 a 2006*. Dissertação (Mestrado em...). Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2007. 189p.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Curso de direito civil brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. v.III.

FREITAS JÚNIOR, Gerson; MARTINS, Rodrigo. Afogados no descaso. Edição: Maurício Dias. *Carta Capital* (Confiança), jan. 2011. p. 66.

FROTA, José Ananias Duarte. *Doutrina e comando*. Fortaleza: Premium; Livro Técnico, 2002.

_____. O novo marco legal e a desconstrução do sistema nacional de defesa civil. *Emergencia*, p.18-20, 2010

HUBP, José Lugo; INBAR, Moshe. *Desastres naturales em América Latina*. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2002.

INTERNACIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION - ISDR, World Conference on Disaster Reduction. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities do Disasters*. Kobe, Hyogo, 2005.

KLIKSBERG, Bernardo. *América Latina: uma região de risco, pobreza, desigualdade*. Tradução: Norma Guimarães Azeredo. Brasília: UNESCO, 2002. v.I.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LUCENTE, Roberto Jorge. *Evolução da defesa civil no Brasil*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado da Defesa Civil, 1999.

LUCENTE, Roberto Jorge; MANACEZ, Gilmar. *Histórico e evolução da defesa civil no Brasil*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado da Defesa Civil, 1999.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. *A essência do direito*. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

MARQUES, José Roberto. *Meio ambiente urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NOTÍCIAS, R7. Brasil é o 5º país com maior número de mortos em 2010. *Cidades/Notícias*, 25 jan. 2011. p. 1.

OLIVEIRA, Marcelo Barbosa de. *A atuação da PMESP na minimização de desastres naturais, humanos ou antropogênicos e mistos*. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - CAO / PMESP), São Paulo, 2009.

SÁNCHEZ, Luiz Enrique. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VEYRET, Yvette. *Os riscos: o homem com agressor e vítima do meio ambiente*. São Paulo: Contexto, 2007.