

POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS DIANTE DAS INCERTEZAS AMBIENTAIS

José Hélcio Costalima de Queiroz¹

Mary Lúcia Andrade Correia²

Resumo: Este ensaio analisa a “Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: sobre proteção às garantias fundamentais diante das incertezas futuras”, com base nos eventos extremos que afetam diversas regiões do Brasil e causam os desastres. A PNPDEC determina a aplicação de medidas preventivas a desastres, mas encontra conteúdo ainda carente de aprofundamento, em especial pelo tecnicismo que invade o seu conteúdo e tratamento jurídico, associado às exceções normativas. Conceber o desastre como instituto jurídico merecedor de aprofundamento desde o contexto normativo atual, de modo que a Administração Pública possa efetivar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, é primordial para garantir a proteção

¹ Oficial do Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará, Bacharel em Direito, Especialista em Direito e Gestão de Desastres e Especialização em Direito Ambiental em curso na Universidade de Fortaleza. Integrante do grupo de pesquisa Direitos Humanos no Subprojeto de Pesquisa intitulado “Desastres e Riscos Ambientais: Crise Ambiental e os Fundamentos Jurídicos, regulação e atuação do Poder Público” do Núcleo de Pesquisa – NUPESQ da Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

² Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestra em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Graduada em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará – UECE e Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Pesquisadora da Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Professora de Direito Ambiental da Graduação e Pós-Graduação – UNIFOR. Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Ambiental – UNIFOR.

às garantias fundamentais ante as incertezas e adversidades naturais da sociedade atual. A abordagem do tema é bibliográfica e pura quanto aos resultados, qualitativa e descritiva. Constatou-se que o descumprimento do dever do Poder Público de informar, preparar e mobilizar uma coletividade para os desastres repercute em graves danos e prejuízos, base de um novo direito da coletividade pela Lei nº 12.608/2012, ausência decorrente de pouca reflexão jurídica em torno da matéria, inclusive na conexão entre o Direito Ambiental e as normas aplicáveis aos desastres. Políticas paralelas de distribuição de renda são necessárias para redução das vulnerabilidades aos desastres. Almeja-se despertar a reflexão de pensadores do Direito para a relevância do assunto, cujos resultados reverberam em maior segurança jurídica no universo do Direito nacional e, conseqüentemente, mitigar os efeitos dos desastres. E, ainda, que tal reflexão possa determinar um aprimoramento regulatório de atuação do Poder Público para proteger o cidadão e o meio ambiente.

Palavras-Chave: Direito Ambiental. Desastre. Incerteza. Princípios. Garantias Fundamentais.

Abstract: This essay analyzes the "National Policy of Civil protection and defense: on fundamental guarantees protection against future uncertainties", based on extreme events that affect various regions of Brazil and cause disasters. The PNPDEC determines the application of preventive measures by disaster, but content is still lacking in depth, in particular by technicality that invades their content and legal treatment, associated with regulatory exceptions. Conceive the disaster as worthy of deepening legal Institute since the current regulatory context, so that the Government can implement policy of National Civil protection and defense, it is essential to ensure the protection of fundamental safeguards against the uncertainties

and natural adversities of current society. The approach of the theme is pure and the results, qualitative and descriptive. It is noted that the breach of the duty of public authorities to inform, prepare and mobilize a collective for the disasters affects in severe damages and losses, based on a new right of the collectivity by law Nº. 12,608/2012, absence due to little legal reflection around the area, including the connection between environmental law and norms applicable to disasters. Parallel policy of income distribution are needed to reduce vulnerabilities to disasters. Aims to arouse the reflection of thinkers of the right for the relevance of the subject, the results of which reverberates in greater legal certainty in the universe of national law and, consequently, to mitigate the effects of disasters. And, Furthermore, that such reflection can determine a regulatory improvement of activity of the public authorities to protect citizens and the environment.

Keywords: environmental law. Disaster. Uncertainty. Principles. Fundamental Guarantees.

1. INTRODUÇÃO



matéria desastre é embrionária no Direito brasileiro. Como tema novo, é natural o receio em avançar pelo campo escorregadio do pensamento para abrir as trilhas necessárias à ampliação doutrinária em torno do assunto. A formulação deste pensamento parte do contexto fático de grandes variações climáticas causadoras de eventos extremos a atingir várias regiões habitadas, realidade a exprimir alguns fenômenos adversos ao modelo de organização social de hoje, cuja maleabilidade de conceitos repercute em incompreensões inibidoras de uma abordagem pela lógica jurídica. De fato, tecnicamente, o desastre constitui matéria de conceituação abstrata e com difícil

delimitação, circunstância que obscurece o tratamento jurídico adequado.

Sob o prisma jurídico, a fim de investigar o objeto de desastre, é crucial analisá-lo com origem no contexto normativo atual. A apreensão de sua definição jurídica nas normas brasileiras é, pois, preliminar, com suporte no qual se poderá averiguar o alcance das regras constantes no ordenamento jurídico pátrio. De certa forma, o conteúdo atrai, necessariamente, a atuação dos diversos níveis do Poder Público ante as adversidades, de tal modo que indicar um modelo de administração ajustada ao tratamento do desastre em seus efeitos sobre o ambiente, considerados com base nos seus elementos conceituais, é um dos objetivos deste experimento.

A atração que a matéria exerce sobre o Poder Público decorre da autorização legal concedida aos seus agentes para adotar atitudes excepcionais, como a dispensa de licitação, a alocação de recursos extraordinários, ocupação temporária, requisição administrativa ou o exercício de poder de polícia, quando instalada a situação de emergência ou estado de calamidade pública. Assim, o desastre, ao ser reconhecido como tal, determina um regime jurídico especial que direciona a atuação dos diversos órgãos e gestores públicos.

Por outro lado, considerado o crescente aumento da incidência de intempéries que afetam diversas partes da Terra, inclusive o Brasil, a comprometer principalmente classes sociais mais vulneráveis, passa-se a exigir o afastamento do tratamento jurídico de excepcionalidade conferido à matéria, postulando-se a delimitação de um regramento preciso à Administração Pública para a tutela das garantias fundamentais, de modo que o regime jurídico especial seja eficaz à proteção da vida humana e ao restabelecimento da paz social.

Para compreensão mais clara, convém antever as definições técnicas aplicáveis ao assunto e, então, com origem nestas, lançar-se ao raciocínio jurídico, para encontrar suporte no

regramento necessário à atuação do Poder Público, nas diversas fases de sua ocorrência. De fato, o desastre é fenômeno estudado em três fases, numa lógica de fácil compreensão: o pré-desastre, o desastre e o pós-desastre.

É no aprofundamento dos elementos desses estágios e das medidas aplicáveis em cada uma que se pode delimitar um contexto principiológico indicador das responsabilidades individuais e coletivas de membros da comunidade e do Poder Público. Ainda, resta importante informar o vínculo entre o Direito Ambiental e as normas nacionais em torno de proteção e de defesa civil, entendimento expresso na definição de desastre como “resultado... sobre um ecossistema vulnerável...” (Art. 2º, II, Decreto Federal nº 7.257/2010). Igualmente, o *caput* do artigo 225, CF, determina, como dever de todos, a proteção ao meio ambiente equilibrado, em uma igualdade de deveres aplicáveis tanto às diversas pessoas, quanto ao Poder Público.

As vozes que ecoam a fim de despertar para o tema, entretanto, são poucas, ainda escassas em virtude da ousadia de alavancar uma nova óptica de garantia dos direitos fundamentais, condição compreensível, em virtude de ainda ser o desastre conceitualmente associado a uma adversidade externa e autônoma, a afastar a responsabilidade humana de suas causas e efeitos.

O comando legal do Art. 21, XVIII, CF, no entanto, prescreve que o papel da União envolve o planejamento e a promoção permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, prática esta ainda frágil no contexto atual, constatável pela crise hídrica que afeta, no momento, não apenas os Estados do Nordeste, mas também o Sudeste do país.

Em tese, a promulgação da Lei nº 12.608/2012, ao instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelece parâmetros de atuação do Poder Público e inova na estrutura jurídica nacional. Nesse âmbito, abstraem-se novos

direitos exigíveis, mas ainda carentes de sedimentação jurídica para uma compreensão mais efetiva dos eventos extremos, de meios jurídicos norteadores da atuação pública, a afetar a sobrevivência digna daqueles mais fragilizados pela adversidade, do desencadeamento de políticas públicas efetivas de Estado para garantir a organização social (principalmente a urbana!) resiliente às intempéries naturais.

Assim, no universo jurídico nacional, já exsurtem parâmetros norteadores de Gestão Pública, mas ainda fragilizados pela sua pouca reflexão jurídica, em torno do assunto, cujos efeitos principais concorrem para uma Administração Pública burocratizada, tecnocêntrica, ainda distante das comunidades, hermética e incapaz de efetivar respostas céleres para socorro às vítimas dos sinistros e consequente mácula aos seus direitos fundamentais; consecutivamente, esta incapacidade reflete também na antevisão dos riscos e no desencadeamento de ações preventivas, logo, ineficazes para garantir a proteção às pessoas e à paz social. Trata-se, portanto, de um *desastre de direitos*.

O núcleo da questão *desastre dos direitos* está na delimitação obscura da matéria no universo jurídico do Brasil: a atuação pública para tutela dos direitos sociais e individuais ante as intempéries que atingem o País é fragilizada em decorrência das imprecisões normativas dali decorrentes, em especial pela difícil apreensão das incertezas potenciais no contexto fático das adversidades naturais, acrescidas de políticas públicas frágeis na gestão ambiental.

Imprescindível, portanto, é a contextualização dos elementos relacionados ao tratamento jurídico necessário ao desastre e determinante para a atuação eficaz da Administração Pública, mormente pela inovação da Lei nº 12.608/2012, sob cujo eixo gravita o tratamento da incerteza que permeia a sociedade atual e desloca ações públicas para a prevenção, principalmente se considerados os níveis de vulnerabilidade social-

mente constituídos.

O desenvolvimento do trabalho assenta em pesquisa bibliográfica, com inferência em estudos exemplificativos de alguns casos reais; é pura quanto aos resultados, pois pretende indicar o necessário aperfeiçoamento dos princípios da proteção à pessoa; na abordagem, a busca é qualitativa por sua efetivação com arrimo em princípios constitucionais; nos seus objetivos, esta demanda acadêmica é descritiva.

Almeja-se, de maneira mais imediata, despertar a reflexão de pensadores do Direito para a relevância do tema, cujos resultados repercutem em maior segurança jurídica no plano do Direito pátrio. Consequentemente, impõe-se mitigar os efeitos dos desastres sobre as diversas comunidades e seus ambientes. Igualmente, ao garantir segurança jurídica, pretende-se o aprimoramento da atuação pública e, por consequência, intenta-se a ampliação das garantias do Estado à pessoa humana no que tange às incertezas em curso na sociedade atual.

2. ASPECTOS RELEVANTES DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – LEI Nº 12.608/2012

O desastre é assunto a comparecer com recorrência à realidade brasileira, dados os fatos cada vez mais frequentes de intempéries naturais, que ensejam inundações, alagamentos, enxurradas e secas, contexto fático motivador da Lei nº 12.608/2012, instituidora da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Esse instituto normativo desloca o centro gravitacional do tratamento jurídico para a prevenção dos desastres. De fato, relatório da Secretaria Nacional de Defesa Civil ratifica dados da ONU, ao apontar que a “... cada dólar gasto em prevenção economiza-se 7 dólares em ações de resposta e reconstrução”. (BRASIL, 2010, p. 8)

Aliás, a existência da PNPDEC na contextura do Direi-

to brasileiro³ representa significativo avanço a suprir carência reguladora de políticas públicas para a realidade dos fenômenos que se multiplicam no País, e se estabelece um parâmetro de atuação preventiva do Poder Público, cuja finalidade é garantir a redução dos riscos de desastres com suporte na mobilização da esfera pública nos quatro níveis de governo, como também inclusiva de outros setores da sociedade (Art. 11, parágrafo único, PNPDEC). Nesse modelo organizacional, considerando a inserção de entes federativos e organizações comunitárias, divisa-se uma democratização informacional sobre riscos de desastres entre os órgãos e organizações, de modo sistêmico, com unidade central para coordenação, da qual procedem toda a normatividade e o planejamento. Nesse modelo, alguns elementos devem ser inferidos, a envolver diversos níveis decisórios em distintos patamares de resposta.

Quanto às medidas preventivas, tão considerável é o grau de exigência para sua adoção que o art. 2º, § 2º, PNPDEC, consigna: “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”, contendo dois substantivos de difícil apreensão: a incerteza e o risco. Em termos gerais, a incerteza se evidencia pela ausência de parâmetros que possam determinar uma relação de causalidade possível, racionalizável; o risco, de mais fácil compreensão, abrange uma possibilidade de determinado evento se concretizar. Há, então, classes de risco, como aquele que é percebido diretamente por alguém ao dirigir um carro ou andar de bicicleta. De forma mais racionalizável, o risco percebido pela ciência se situa em um campo específico do saber, que encontra a concordância de pesquisadores, e delinea certas condições de previsibilidade de sua ocorrência. Ainda mais abrangente é o risco que contém hipóteses polêmicas, ou mesmo ignorância sobre os efeitos de determinadas questões; nesse mesmo patamar estão os riscos ainda desco-

³ A PNPDEC, entretanto, ainda carece do decreto de regulamentação.

nhecidos, cujos elementos não são alcançáveis pelo pensamento científico. É nesse último grau de risco que se situa a incerteza. (ADAMS, 2009, P.15)

O risco, entretanto, sempre foi associado ao desconhecido e entranhou-se em quase todos os domínios da vida, de modo que evoluiu de excepcional e passou a compor regra geral. No contexto jurídico, especificamente no Direito Público, o risco irrompe do exterior, de modo que a certeza quanto aos pressupostos jurídicos ou a estabilidade de seus efeitos perturba a tomada de decisão. Desse modo, é necessária a ponderação do grau de imprevisibilidade do evento lesivo, do grau de lesividade e o valor dos bens jurídicos afetados pela decisão. (GOMES, 2011, p. 141)

O texto normativo acima, porém, cita “a incerteza quanto ao risco de desastre”, a evocar o nível de indeterminação para a tomada de decisão, e a exigir do gestor público a atenção ao princípio da precaução como medida acautelatória de proteção contra desastres, isto é, exige que, ante a incerteza, o gestor público adote sempre a medida que garanta o máximo de proteção e o menor dano. Nesse aspecto, o gestor público, então, é confrontado com elementos voláteis para conformar a decisão sobre a gestão dos riscos de desastres, principalmente pela imprevisibilidade dos eventos potencialmente danosos contidos nos fatos e das dúvidas para avaliar seu possível desencadeamento, a comprometer a qualidade da decisão pela ausência de parâmetros concretos a fundamentá-la.

Existe, ainda, uma tendência humana para buscar a certeza e uma aversão ao raciocínio baseado em probabilidades e possibilidades, o que dificulta a assimilação dos efeitos das mudanças climáticas e das adversidades incidentes sobre o solo brasileiro, condição que reflete no despreparo da sociedade e potencializa os riscos de desastres (CARVALHO & DAMACENA, 2013, p. 55). A mesma tendência humana repercute na Gestão Pública e dificulta a aplicabilidade da PNP-

DEC, não somente pelo embaraço de raciocínio sistêmico sobre os riscos, mas também pelo caráter multifacetado dos desastres e sua transversalidade nas diversas áreas do conhecimento, de tal modo que as atividades a serem desencadeadas pelo Poder Público envolvem a mobilização de setores diversos da sociedade.

A PNPDEC, em tese, demanda alcançar essa transversalidade do desastre, conforme apontado pelo Art. 3º, Parágrafo Único, ao se integrar a outras políticas, gestões e setores governamentais, como textualmente expressa:

A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em suas diretrizes, a PNPDEC está voltada para a “(i) atuação integrada, articulada e sistêmica; (ii) planejamento estudioso e científico sobre áreas de risco... e a (iii) participação da sociedade civil” (CARVALHO & DAMACENA, 2013, p. 90). Ainda, ao ingressar no âmbito do Direito do País, proporcionou modificações normativas para ascender o alcance de outras normas à sua finalidade, ao conformar princípios de atuação preventiva para a Gestão Pública nos municípios. Foi assim que produziu a alteração do Art.12 da Lei nº 6.766/1979 (Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano), ao comandar a inclusão de parâmetros de risco de áreas suscetíveis a adversidades como determinantes para obter aprovação do projeto de loteamento e desmembramento; igualmente, insere os Art. 42-A e 42-B no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), para implantar parâmetros de risco de desastres no Plano Diretor do Município, um ponto crucial para a PNPDEC ao considerar a ocupação irregular do solo urbano como amplificadora dos desastres urbanos (CARVALHO & DAMACENA, 2013, p. 92).

Além de alterações normativas para consolidar gestões públicas preventivas, o propósito é o conjunto de ações integradas ser distribuído em todas as fases do ciclo da gestão de desastres, quais sejam: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (Art. 3º, Caput, PNPDEC), ao que dito instituto denomina de “abordagem sistêmica” (Art. 4º, II). Assim posto, a PNPDEC extrapola o nível preventivo ordinário e lança o desafio de um raciocínio não linear para a Administração Pública, ao estabelecer a abordagem sistêmica da gestão de riscos de desastres em todas as fases do ciclo destes e inserir a precaução como um dos fundamentos principais de um “sistema antidesastre” (CARVALHO & DAMACENA, 2013, p. 89). De fato, o que interessa não é a armação firmada com a estruturação de uma política, de um poder, mas a função de cada ente envolvido no interior do sistema. Portanto, o claustro estrutural burocratizado deve ser rompido pelo exercício pleno de funções dos diversos agentes integrados ao sistema, dependendo de cada momento do ciclo de desastres.

Por outro lado, ao integrar diversas e multifacetadas ações e, simultaneamente, agregar múltiplos agentes em diferentes níveis de governo e, ainda, lançar o desafio de um raciocínio não linear, a letra do Art. 11, PNPDEC, não deixa de denotar um eixo organizacional, de modo que as funções possam ser delineadas:

O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos:

I – órgão consultivo: CONPDEC;

II – órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema;

III – os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e

IV – órgãos setoriais dos 3 (três) âmbitos de governo.

Parágrafo único. Poderão participar do SINPDEC as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

Esse tratamento, contudo, não é inaugurado pela PNP-

DEC, pois, antes, redesenha critérios estatuídos na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH, Lei nº 9.433/1997), cujas diretrizes gerais do Art. 3º postulam a abordagem sistêmica. A afinidade das normas é apropriada, porquanto a Constituição Federal já expressa a associação intensiva das crises hídricas com os desastres⁴ e a situação fática comprovada pelas estatísticas nacionais indicam os desastres naturais por crises hídricas como os mais incidentes (BRASIL, 2013, pp. 103-104). De certa forma, pode-se fazer um paralelo entre o modelo de funcionamento dos comitês de bacias (Artigos 37 – 40, PNRH) e as atividades que devem ser efetivadas pelo município para mobilizar sua população e comunidades para a prevenção aos desastres, principalmente porque a unidade de análise das ações de prevenção de desastres será a bacia hidrográfica (Art. 4º, IV, PNPDEC).

Assim, a abordagem relativa à prevenção aos desastres detém similaridades com a gestão dos recursos hídricos, de modo que os princípios básicos estabelecidos na PNRH podem ser projetados para a PNPDEC, pois exigem a adoção de posições fundadas em conjunto de princípios orientadores para a tomada de decisão democrática, sistêmica e funcional, com base na informação sobre riscos de desastres:

Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;

II - coordenação unificada do sistema;

III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade.

Realmente, na PNPDEC, aos Estados cabe a articulação das informações com a União e os Municípios, por meio de monitoramento de dados (Art. 7º, V, PNPDEC), e aos Municí-

⁴ Art. 21, XVIII, CF: planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.

pios e ao Distrito Federal⁵ competem informar à população sobre os riscos de desastres (Art. 8º, IX, PNPDEC). Desse modo, cabe às autoridades “conformar linhas de atuação que permitam minimizar os riscos, controlar as condições de sua eventual eclosão e criar estruturas que possibilitem neutralizar os seus efeitos lesivos (prevenção, supervisão e neutralização)”, condição possível apenas diante da informação devidamente partilhada, consoante afirmado por Gomes (2011, p. 143).

Concretamente, as forças naturais não podem ser evitadas, mas sim a capacidade de comunidades em trabalhar essas forças antes que elas aconteçam, sendo a informação ponto imprescindível para a mobilização social. Com base na percepção da pesquisa numa comunidade-alvo em Makassar, Indonésia (RIZAL, RAKHMAT, & TAHMIR, 2014), percebe-se o foco da atuação pública sobre uma coletividade como o principal instrumento de mitigação dos desastres, a lhe preparar e mobilizar para respostas efetivas, principalmente na prevenção. Ora, ao considerar uma possibilidade de existência dos resultados de uma adversidade em determinado grupo social, o terreno sobre o qual se estrutura o conhecimento preventivo é a informação acerca da possibilidade da ocorrência às pessoas da comunidade-alvo; a população, por conseguinte, deve ser informada e formada acerca dos riscos na área onde desenvolve suas atividades, de modo que a sedimentação do conhecimento repercuta em efetiva atuação local durante o desencadeamento do desastre.

A informação compartilhada compõe a tríade principiológica básica do Direito dos desastres, que deve substanciar a tomada de decisão para os riscos: prevenção, precaução e informação. O princípio da prevenção aplica-se a condições ambientais conhecidas e das quais se possa, com precisão, estabelecer conjuntos de nexos de causalidade suficientes para identi-

⁵ O Art. 19, PNPDEC, determina ao Distrito Federal as competências atribuídas aos Estados e aos Municípios.

ficar prováveis impactos futuros, de forma que se aproxima da ideia de riscos concretos, passíveis de previsibilidade científica. A precaução, por outro lado, é a atitude adotada para decisões acerca de riscos abstratos, em grau de incerteza científica quanto à probabilidade de sua ocorrência. Nesse sentido, “a precaução centraliza-se numa lógica de *análise probabilística dos riscos ambientais*”. A informação é princípio substantivo da tomada de decisão, em uma “radicalização democrática da informação técnica”, que deve ser compartilhada e não monopolizada (CARVALHO & DAMACENA, 2013, pp. 37-43), atrelada ao direito de todo cidadão a ser informado dos riscos que deve suportar no ambiente e acerca do seu papel na mitigação dos riscos.

Logo, se há um dever do Poder Público, no qual a incerteza não é óbice para a adoção de medidas preventivas, e estas contêm a participação popular por meio da necessária partilha da informação, o direito de ser informado é o liame que atrela o conhecimento dos riscos e das respostas preventivas necessárias às respostas requeridas pela Administração; desse modo, uma comunidade-alvo adequadamente informada poderá ser mobilizada para enfrentar os desastres com apoio no conhecimento acerca de suas vulnerabilidades, garantia substanciada pelo princípio constitucional textualizado no Art. 5º, XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações... de interesse coletivo”.

Destarte, a possível arguição de que a informação sobre riscos possa afetar a segurança da comunidade, situação na qual o sigilo seria garantido, sua aplicabilidade é inviabilizada em virtude da necessária atuação das pessoas de uma comunidade-alvo no contexto dos riscos de desastres e os princípios estabelecidos na PNPDEC, situação proporcionada somente ante a informação sobre os riscos e vulnerabilidades, principalmente quanto ao propósito de garantir à comunidade uma autoproteção (Art. 5º, XIV, PNPDEC).

Ainda, o clima de incertezas em curso na sociedade atual tem certo grau de invisibilidade, decorrente da semiobscuridade proporcionada pelo desenvolvimento econômico, principalmente pelo fato de o Estado e setores privados interessados utilizarem-se de meios e instrumentos para camuflar as origens e os efeitos do risco ecológico, de modo que se transmite a falsa sensação de um risco ecológico controlado (LEITE & BELCHIOR, 2012, p. 20). Nesse *status quo*, a omissão de informações que possam garantir proteção aos moradores de uma área de risco compromete seriamente sua condição de segurança, por mitigar sua capacidade de respostas e, conseqüentemente, agravar o quadro de vulnerabilidades.

Realmente, a Lei nº 12.527/2011 contém a informação como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (Art. 4º, I, Lei nº 12.527/2011); a resposta da comunidade aos desastres é comportamento aprendido pela partilha e maturação de dados, que resultam em ações úteis para promover a autoproteção. Ademais, o interesse público para garantir a proteção à vida e incolumidade das pessoas prevalece, independentemente de solicitações, contexto que faz aflorar o dever do Poder Público em assegurar a informação sobre riscos às comunidades que possam por eles ser afetadas (Art. 3º, II, c/c Art. 1º, Parágrafo Único, Lei nº 12.527/2011).

Constitucionalmente, a tutela sobre o meio ambiente estatuída nos Artigos 170, VI, e 225, V, CF, exige do Poder Público atuar na defesa do meio ambiente por meio do controle da produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, dever expresso como uma das faces da gestão de riscos; a outra face se dá ao abrigar a partilha democrática das informações sobre os riscos que devem ser suportados pela comunidade-alvo.

Desse modo, o dever do Poder Público é efetivar esse direito, mesmo considerando que o risco possa estar no campo da incerteza. Não pode haver óbice à configuração do direito à informação sobre riscos e vulnerabilidades ambientais, pois está atrelado à inviolabilidade do direito à vida, o que inclui a sobrevivência digna e a incolumidade ameaçadas quando de situações adversas provocadas pelos desastres, garantia fundamental que tem bases no Direito Natural, reconhecidas pela expressão no Art. 5º, Caput, CF⁶. Assim, a proteção do Poder Público ao ser humano deve ser integral, sem obstáculos, substanciada pelas informações sobre a real situação dos riscos ocorrentes no meio ambiente, em particular quanto às medidas a serem adotadas para mobilização e prevenção.

Nos moldes do desenho firmado pela PNPDEC, é possível depreender a existência da tríade principiológica: a prevenção é o centro gravitacional da norma e a precaução se eleva ao determinar que, mesmo diante da incerteza, permanece o dever de adotar medidas para prevenir ou mitigar a situação de risco (Art. 2º, §2º, PNPDEC). A informação constitui a base ativa da União, ao determinar sua competência para instituir e manter sistemas de informações e monitoramento de desastres (Art. 6º, V, PNPDEC) e instituir e conservar cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis (Art. 6º, VI, PNPDEC).

Ainda, a estruturação de um colegiado consultivo para elaboração de políticas estratégicas de proteção ao cidadão, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC (Art. 12, PNPDEC) constitui importante instrumento para tratar informações de desastres e da consequente reforma do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, bem assim de normas e procedimentos, de modo que possa melhor se adequar ao momento histórico e às adversidades que acontecem no Estado

⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

brasileiro (Art. 12, §1º, PNPDEC). Igualmente, o Sistema de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) detém uma composição multifacetada, de complexidade suficiente para atender aos pressupostos de avaliação de riscos e execução de políticas públicas preventivas nos diversos entes federativos, portanto de largo alcance e penetração social. No SINPDEC, a integração de informações é ponto crucial e fundamental para permitir um fluxo adequado de ações e mobilizações nacionais para a mitigação dos desastres, condição essa proposta como objetivo da PNPDEC, conforme Art. 5º, XV.

Nesse âmbito, percebe-se na PNPDEC uma norma apropriada para a organização de um sistema de desencadeamento de políticas públicas de prevenção a desastres. Por outro lado, sua validade ainda carece de aprofundamento jurídico, principalmente na contextura normativa nacional relativa ao meio ambiente, bem como pela ausência de regulamentação até esta data.

3 DESASTRES E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO MEIO AMBIENTE, SAÚDE HUMANA E ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

Abstratamente, são inúmeras as dificuldades para conceituar o desastre, mas não é difícil compreender seus efeitos concretos sobre determinada comunidade afetada, pois suas sequelas são recordadas por longo período e o restabelecimento das funções sociais faz retornar a situação anterior. De modo mais notório, as desigualdades de renda entre grupos sociais acentuam significativamente as tensões socioeconômicas, de tal modo que a vulnerabilidade não está atrelada diretamente à magnitude do evento adverso, mas, antes, resulta de uma condição social que maximiza os efeitos das intempéries.

As Diretrizes Operacionais e Manuais de Campo na Proteção dos Direitos Humanos em Situações de Desastres

Naturais (BROOKINGS-BERN PROJECT ON, 2008, p. 1) assim introduzem o conteúdo sobre direitos humanos diante de condições de desastres:

The tsunamis, hurricanes and earthquakes, which hit parts of Asia and the Americas in 2004/2005, highlighted the need to be attentive to the multiple human rights challenges victims of such disasters may face. All too often the human rights of disaster victims are not sufficiently taken into account. Unequal access to assistance, discrimination in aid provision, enforced relocation, sexual and gender-based violence, loss of documentation, recruitment of children into fighting forces, unsafe or involuntary return or resettlement, and issues of property restitution are just some of the problems that are often encountered by those affected by the consequences of natural disasters⁷.

De fato, a condição das vítimas em grandes desastres, nos moldes do ocorrido no Rio de Janeiro, no primeiro mês de 2011, especificamente em Petrópolis, município mais atingido, agrava-se pelo comprometimento do socorro e assistência às vítimas no pós-desastre. Três anos após a tragédia ainda perduravam problemas que comprometiam a vida de pessoas diretamente afetadas; aquelas mais carentes que perderam casas se sentiam excluídas e discriminadas, e não tinham recursos para reposição de seus bens, bem como não conseguiam influir nas decisões do poder público sobre seus próprios destinos. Além do retardo no desencadeamento da assistência adequada à população em geral, detectou-se a discriminação pelas autoridades públicas no atendimento das vítimas mais humildes, justa-

⁷ “Os tsunamis, furacões e terremotos, que atingiram partes da Ásia e das Américas, em 2004/2005, enfatizaram a necessidade de atenção aos múltiplos desafios dos direitos humanos que vítimas de tais catástrofes podem enfrentar. Com demasiada frequência os direitos humanos das vítimas de desastres não são suficientemente considerados. O acesso desigual à assistência, discriminação na oferta de ajuda, realocação forçada, violência sexual e baseada no gênero, a perda de documentos, o recrutamento de crianças para as forças de combate, retorno ou reassentamento inseguro ou involuntário, e questões de restituição de bens são apenas alguns dos problemas que são frequentemente encontrados por aqueles afetados pelas consequências das catástrofes naturais”.

mente aquelas mais vulneráveis e necessitadas. (ASSUMPÇÃO, R. F & KLIGERMAN, D. C. 2014, p. 342)

Desse modo, a atuação da Administração para garantir a dignidade dessas pessoas que perderam bens e, não poucas vezes, familiares, bem como a condição de produzir o próprio sustento, é basilar para assegurar uma sobrevivência suficiente que possa lhes torne possível o restabelecimento de sua condição socioeconômica. Nem sempre, todavia, a violação aos direitos humanos é intencional; algumas vezes, reflete o despreparo de políticas públicas de preparação das comunidades-alvo para reagir aos efeitos de uma adversidade; em outros momentos, pode também representar a própria limitação de recursos para efetivar o atendimento adequado, condição nem tão incomum na maioria dos grandes eventos desastrosos (BROOKINGS-BERN PROJECT ON, 2008, p. 1).

O Relatório de Desenvolvimento Humano, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2007/2008, já registra as adversidades climáticas como mais incidentes sobre grupos sociais mais vulneráveis economicamente, indicando as desigualdades como elemento amplificador das vulnerabilidades. Tenta, pois, sensibilizar para percepção do “rosto humano das alterações climáticas”, elemento que não é incluído nas estatísticas; além disso, exprime a abordagem diferencial entre riscos e vulnerabilidades, de modo que o risco, ante as alterações climáticas, se exhibe igualmente a todos; a vulnerabilidade, por outro lado, mede a capacidade de combate aos perigos advindos dos riscos proporcionados pelas adversidades, de modo que os riscos são externos ao ambiente humano e as vulnerabilidades são constituídas internamente pela sociedade (PNUD, 2007, pp, 73 – 107).

No Brasil, a questão dos direitos humanos no concernente ao quadro de desastres naturais envolve a avaliação de condicionamentos econômicos nas relações sociais que produzem a miséria e se abatem intensa e sistematicamente sobre

grupos sociais mais vulneráveis, em “uma sociabilidade cruel, porém admissível”. (VALÊNCIO, 2012, p. 92) Ainda, há particularidades, quanto aos desastres, que devem ser sopesadas, principalmente naquilo que envolve sua abrangência espaciotemporal: quanto mais abrangente for um desastre em determinada área ou região, e na medida de sua recorrência em um retalhe temporal, “maiores são os indícios de que haja não apenas administrações débeis em proteger seus cidadãos diante do impacto de algumas ameaças,..., mas também ineficientes as práticas do ente estadual e federal para deter esse estado de coisas na localidade suscetível”. Desse modo, os atos administrativos para decretar situação de emergência ou estado de calamidade pública são indicadores de falha no cumprimento do contrato social. (VALÊNCIO, 2012, p. 96).

De fato, as estatísticas apontam a maior incidência de decretos de situação de emergência (SE) e estado de calamidade pública (ECP) reconhecidos pela União na região Nordeste, no período de 2003 a 2010. Quando aplicada a relação proporcional do número de decretos em relação ao de municípios de cada região, o Norte aparece em 1º lugar (VALÊNCIO, 2012, pp. 103-104). Desse modo, os indicativos estatísticos apontam para a vulnerabilidade nas regiões brasileiras mais pobres e fortalece a concepção de fragilidades estabelecidas pela má distribuição de renda, dados já constantes no relatório do PNUD 2007/2008.

Desse modo, a recorrência dos desastres em uma mesma localidade pode indicar o despreparo da Administração para lidar com essa matéria, principalmente naquilo que se refere ao tratamento de dados para o planejamento, à plena mobilização social em matéria de capacitação e informação, às políticas públicas débeis, o que, conseqüentemente, mina a busca pela sociedade livre, justa e solidária (Art.3º, I, CF), de sorte que a garantia de seus direitos fundamentais é violada na raiz da organização social e repercute na prevenção aos desastres. Em

assim sendo, a PNPDEC encontra, para sua prática, a necessidade de um aperfeiçoamento da Administração Pública, principalmente nos municípios, de modo que seus agentes possam dispor dos meios necessários para mobilização social, aparato técnico para agir e recursos para efetivar o planejamento.

Concretamente, relatório do Tribunal de Contas da União (TC 008.556/2009-3) aponta incremento significativo de repasse de recursos públicos para atendimento de desastres reconhecidos pelo Governo Federal, cujo montante passou de cerca de R\$ 260 milhões em 2004 para quase R\$ 2 bilhões em 2009, com maior incremento nos valores repassados para a resposta a desastres, em grande parte decorrente dos desastres ocorridos em Santa Catarina, em novembro de 2008, e nas Regiões Norte e Nordeste, em abril de 2009. O relatório ainda aponta fragilidades da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), tanto em relação aos recursos humanos, quanto à insuficiente articulação nas demais esferas de governo (BRASIL T. d., 2012). O número de pessoas afetadas por desastres aumentou sensivelmente no período de 2007 (2.745.677 pessoas) a 2009 (5.541.447 pessoas), com crescimento percentual de afetados significativo nos municípios de menor porte; os municípios em classe de até 5.000 habitantes aumentaram em 343,81% (VALÊNCIO, 2012, pp. 122-124), de maneira a demonstrar a debilidade no polo operacional do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e a necessária implementação das políticas municipais para enfrentamento das mudanças climáticas e dos desastres, principalmente na fase preventiva.

Para lidar com os efeitos das mudanças climáticas que afetam a Terra e causam os inúmeros eventos adversos no Brasil, há alguns princípios que podem ser aplicados, em cuja órbita gravita o importante papel do Estado na mobilização e preparação para agir ante as incertezas que cercam as populações, principalmente as urbanas. As disparidades na distribuição de renda são o maior obstáculo para efetivação da PNPDEC na

contextura nacional, principalmente pelas vulnerabilidades sociais, de modo que toda atividade preventiva deve atuar primariamente sobre oportunidades de melhoria das condições de vida. Outros princípios envolvem a participação ativa das comunidades nas decisões que envolvem os riscos em determinado ambiente. (KASWAN, 2012, pp. 42-44)

No âmbito humano, as condições de paz social são o ponto de equilíbrio genérico sobre o qual se apoiam os demais elementos, desde a produção econômica, passando pelos aspectos de incolumidade das pessoas, até a formação cultural que permeia o ambiente humano. Ao se falar em equilíbrio, diz-se de conjunto de relações humanas e socioambientais que permitem a coexistência das diversas formas de vida natural e das relações econômicas desenvolvidas em determinado ambiente natural, de modo que tanto a exploração econômica encontra sustentabilidade, como as formas de vida naturais não estão ameaçadas em seus ciclos biológicos.

O estado de equilíbrio ambiental é afetado pelo desastre e pode ser divisado com base na sua intensidade. Na concepção técnica da Defesa Civil Nacional, é expressa a intensidade do desastre como resultante da “interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema” (BRASIL M. d., 2007, p. 80), de modo que a intensidade não se determina exclusivamente pela potência ou magnitude da adversidade, mas também por uma condição inerente ao ambiente humano: a vulnerabilidade. Desse modo, a intensidade pode ser antevista sob dois prismas: um que parte da adversidade e uma no ambiente. Veyret (2007, p. 24), ao definir vulnerabilidade, expressa como a “magnitude do impacto previsível de uma álea sobre os alvos”. Portanto, assevera a existência de uma condição da comunidade-alvo que permite interpretar a possível extensão dos danos, e a classifica em humana, socioeconômica e ambiental.

Desse modo, a fórmula determinante para a elaboração

das políticas públicas das atividades voltadas para a gestão preventiva dos desastres, nos moldes da configuração da PNP-DEC, envolve, necessariamente, sua preparação para gerir os riscos e ameaças, dentre as quais o contexto econômico proporcionado pelas desigualdades.

Logo, considerar a atuação preventiva para os desastres compreende também a inclusão das vulnerabilidades socioeconômicas decorrentes da má distribuição de renda, condição que deve ser sopesada e combatida por meio de outras políticas inclusivas e distributivas de renda.

4 CONCLUSÃO

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNP-DEC) contém princípios dotados de características para mobilização nacional a fim de prever os desastres, mas a compleição do Direito no contexto jurídico atual, bem assim o tratamento aos assuntos riscos, desastres e incertezas, comprova o necessário aprofundamento em sua compreensão jurídica, de modo que se torne apta a desencadear a atuação da Administração Pública para a gestão dos riscos e conseqüente mobilização das comunidades e proteção ao ambiente saudável e seguro.

Isso reforça a necessidade de aprimorar a atividade pública para focar no dever de redução das vulnerabilidades e na maximização da resiliência, com arrimo nos eventos futuros possíveis, em determinado grupo social, portanto, sobre resultados abstratos de um desastre provável. Para mitigar ou mesmo extinguir as vulnerabilidades sociais, políticas públicas paralelas de distribuição de renda são importantes instrumentos, pois fortalecem as atividades preventivas para enfrentamento das intempéries causadoras dos desastres. A PNPDEC nasce frágil no contexto normativo em virtude dessas vulnerabilidades econômicas, situação que dificulta a implantação de comunidades resilientes e capazes de reagir às adversidades.

Fica evidente o fato de que a PNPDEC, centrada pela prevenção e distribuição sistêmica de responsabilidades e competências, é marco regulatório de máxima importância para o contexto atual brasileiro, sendo aplicáveis aos riscos ambientais que ameaçam comunidades e o meio ambiente. A gestão de riscos ambientais por meio da adoção de medidas necessárias para preparação e mobilização social para os desastres, com base em uma incerteza futura, surge como garantia às comunidades humanas e determinação legal ao Poder Público para explorar as possibilidades de desastre.

O Estado é um importante agente para a mobilização social, mas seu papel é de aporte e garantia para a tutela dos direitos fundamentais em comunidade-alvo, cujo principal papel, entretanto, envolve a produção e o tratamento democrático das informações sobre riscos de desastres e ao desencadeamento de medidas preventivas participadas pela sociedade civil.

Destarte, porém, o marco regulatório proporcionado pela PNPDEC, a discussão jurídica em torno dos riscos e das crises ambientais decorrentes das intempéries carece de profundidade e deve ser laborada, de modo a determinar um aperfeiçoamento normativo que possa direcionar políticas públicas mais efetivas e garantidas da proteção ao ser humano e ao meio ambiente.



REFERÊNCIAS

- ADAMS, John. *Risco*. São Paulo: SENAC, 2009.
ASSUMPÇÃO, R. F. & KLIGERMAN, D. C. In SEGUIN, Elida; SOARES, Evanna; CABRAL, Lucíola. *Temas de*

- discriminação e inclusão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- BELCHIOR, G. P. *Hermenêutica jurídica ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL. *Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm> Acesso em 20 jan. 2015.
- BRASIL, M. d. *Glossário de Defesa Civil: estudo de riscos e medicina dos desastres* (5 ed.). Brasília, 2007.
- _____, M. d. *Instrução Normativa nº 01*. Brasília, DF, Brasil, 2012.
- _____, T. d. *Auditoria de natureza operacional*. Brasília / DF: TCU, 2009.
- _____, T. d. *TC 025.143/2013-1*. Brasília – DF, 2012.
- _____, M. d. *Anuário brasileiro de desastres naturais*. Brasília, 2013.
- _____. Secretaria Nacional de Defesa Civil. *Relatório de Gestão*. Brasília / Distrito Federal, 2010.
- BROOKINGS-BERN PROJECT ON, I. D. Março de 2008. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/49a2b8f72.html>. Acesso em 21 de abril de 2015
- CARVALHO, D. W., & Damacena, F. D. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- GOMES, C. A. Subsídios para um quadro principiológico dos

- procedimentos de avaliação e gestão do risco ambiental. *Revista de Estudos Constitucionais*. p 140-149. Julho de 2011
- HUBP, J. L., & Inbar, M. *Desastres naturales en América Latina*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- KASWAN, A. Seven principles for equitable adaptation. *Sustainable Development Law & Policy*, XIII - 1, 41-67. Setembro de 2012.
- LEITE, J. R., & Belchior, G. P. Dano ambiental na sociedade de risco: um visão introdutória. In: J. R. Leite, *Dano ambiental na sociedade de risco* (pp. 13-54). São Paulo: Saraiva, 2012.
- PNUD - Nações Unidas para o Desenvolvimento. “Choques climáticos: risco e vulnerabilidade em um mundo desigual”. In *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007-2008*. Acesso em 21 de abril de 2015, disponível em <http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2007-8-portuguese.pdf>.
- RIZAL, S., Rakhmat, H. A., & Tahmir, S. (March de 2014). Natural disaster management - based model of community participation in Makassar. *International Journal of Academic Research*.
- VALENCIO, N. *Para além do dia do desastre: o caso brasileiro*. Curitiba: Apris, 2012.
- VEYRET, Y. *Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente*. São Paulo: Contexto, 2007.