

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

RENATA ALBUQUERQUE LIMA

WILSON ENGELMANN

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Renata Albuquerque Lima; Wilson Engelmann; Jerônimo Siqueira Tybusch. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-705-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade I já passou por várias edições no âmbito dos Congressos e Encontros do CONPEDI, consolidando-se como referência na área de Direitos Especiais, mais especificamente na conexão interdisciplinar entre Direito, Sustentabilidade, Ecologia Política e Geopolítica Ambiental. Nesta edição do XXVII Congresso Nacional do CONPEDI - Porto Alegre - RS, contamos com a apresentação e publicação de 21 artigos científicos que abordaram temáticas como Nanotecnologia, Princípio da Precaução, Segurança Alimentar, Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, Poluição Marítima Internacional, Sustentabilidade, Obsolescência Programada, Educação Empreendedora, Consumo, Transgenia, Cidadania, Governança, Gestão de Riscos Ambientais, Desenvolvimento Sustentável, Equidade Intergeracional, Desenvolvimento Humano, Justiça Ambiental, Desenvolvimento Humano e Gestão de Resíduos Sólidos. A agradável leitura dos textos demonstrará a integração e, ao mesmo tempo, o alcance multidimensional das temáticas, tão importante para uma visão crítica e sistêmica na área do Direito.

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM)

Prof.^a Dr.^a Renata Albuquerque Lima (UNICHRISTUS)

Prof. Dr. Wilson Engelmann (UNISINOS)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DESAFIOS DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES AMBIENTAIS

GOVERNANTE CHALLENGES AND MANAGEMENT OF RISKS OF ENVIRONMENTAL DESASTERS

Cheila Da Silva ¹
Eduardo Wendling ²

Resumo

O artigo tem por objeto os desafios de governança e gestão de riscos de desastres ambientais. Serão abordadas questões como, o cenário dos desastres ambientais na atual sociedade e riscos para a mesma; a situação de vulnerabilidade em que as populações encontram-se diante de um desastre e a legislação pertinente aos desastres ambientais. Uma boa governança para prevenção e gestão dos riscos de impactos ambientais, se devidamente institucionalizado minimizará as consequências dos eventos de risco em questão. O método de abordagem utilizado foi o indutivo, o método de procedimento foi o monográfico e a técnica de pesquisa foi a bibliográfica.

Palavras-chave: Governança, Gestão de riscos, Desastres ambientais, Vulnerabilidade, Direito dos desastres

Abstract/Resumen/Résumé

This paper has the goal the challenges of governance and management of risks of environmental desasters. Will be analyses questions as the environmental desasters scenarios in our society and the risks for us; the vulnerability situation that our population are in front of a desaster; the laws related to environmental desasters. A good governance for prevention and management of risks of environmental impactes, if properly institutionalized, will reduce the consequences of this sort of event. The method used was the inductive method, the procedure method was monographic and a research technique was a bibliographical.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Governance, Risk management, Environmental desasters, Vulnerability, Disaster law

¹ Doutoranda e Mestra em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Mestrado com dupla titulação em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidade de Alicante na Espanha. Docente na UNIDAVI.

² Mestre em Direito pela UFRGS. Especialista em Direito Internacional e Direito Ambiental pela UFRGS. Advogado.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem como objeto os desafios de governança e gestão de riscos de desastres ambientais.

O seu objetivo geral é analisar os desafios de governança e gestão de riscos de desastres ambientais.

Os objetivos específicos são: a) apresentar o cenário dos desastres ambientais e seus impactos na sociedade atual; b) analisar a legislação pertinente aos desastres ambientais; c) discorrer sobre o Marco de Ação de Hyogo e Sendai, e finalmente: descrever alguns dos desafios encontrados pela governança e gestão de riscos de desastres.

O problema para se refletir durante a disposição do presente artigo é: a forma como a governança e a gestão de riscos de desastres, atualmente trabalham é capaz de por si só conseguir gerir e minimizar os danos causados por um desastre ambiental?

Supõe-se que não, de acordo com a forma com que a governança e a gestão de riscos de desastres, atualmente trabalham elas não serão capazes de sozinhas minimizarem os danos causados por um desastre ambiental.

A partir do tema serão analisados quais os desafios de governança e gestão de riscos de desastres ambientais enfrentados pelos governantes. Isto porque, quem atua como representante do Poder Executivo tem em mãos o poder-dever de atuar em prol da saúde, educação, habitação, proteção e da qualidade de vida dos cidadãos de sua cidade; estado; país. São eles os responsáveis pela implementação de iniciativas que possam diminuir os danos causados às populações vulneráveis, vítimas de desastres.

Desta forma será verificado de que modo acontece esta relação entre a gestão de riscos com as diretrizes e políticas dos governantes frente aos desastres. Como o direito regulamentou o direito dos desastres, e o porquê de tanta dificuldade de na prática conseguir implementar tais iniciativas preventivas.

1. OS DESASTRES AMBIENTAIS E A VULNERABILIDADE DA POPULAÇÃO

Os desastres ambientais sempre existiram e sempre existirão, sejam eles dentro e fora do âmbito ambiental, com origem natural, tecnológica ou híbrida: “Apesar de variarem de acordo com elementos como a vulnerabilidade, resiliência, cultura e percepção dos riscos, todos

têm em comum a destruição, a perda e, muitas vezes, a irreversibilidade” (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 19).

Por isso, assim são descritos:

Os desastres são fenômenos extremos capazes de atingir a estabilidade sistêmica social, num processo de irradiação e retroalimentação de suas causas e efeitos policontextualmente (encômios, políticos, jurídicos, científicos). Este processo leva a uma incapacidade sistêmica de produzir diferenciações fundamentais, tornando ainda mais vulnerabilizada a comunidade atingida, bem como dificultando as ações de socorro (tomadas de decisão imediatas e mediatas). Numa determinada comunidade atingida por um desastres, há uma ausência de diferenciação entre a complexidade estruturada da economia, da política e do direito (diferenciação funcional dos sistemas sociais), havendo um colapso em maior ou menor intensidade com o comprometimento de cada uma das funções sistêmicas (pelo direito: regulação de condutas; pela economia: existência das cadeias de pagamentos e negócios; pela política: decisões coletivamente vinculantes; pela ciência: relatórios gerados a partir de informações dotadas de credibilidade científicas (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 31).

Normalmente, estes desastres são inesperados, súbitos – o que traz às populações afetadas severas perdas. Nas últimas décadas, a preocupação com a prevenção e o gerenciamento dos desastres ambientais têm crescido relevantemente, isto porque a espécie de riscos por ele representada está em nível catastrófico, são eles riscos sociais, econômicos e políticos (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 15).

Dia a dia, cada vez mais desastres passam a ser documentos, principalmente ao longo do século XX. As bombas nucleares que atingiram Hiroshima e Nagasaki em 1945 foram um marco para a história da humanidade, foi visto que há a possibilidade de extinção da vida no planeta por ação humana. Outro grande exemplo, foi o caso do desastre nuclear em Chernobyl, mais uma vez graves foram suas consequências: “a nuvem radioativa que se seguiu à explosão do reator nuclear se espalhou por diversas regiões da Europa, com substâncias radioativas contaminando o solo e o alimento de rebanhos, cuja carne e leite passaram a ser proibidas para consumo doméstico na Europa”, o que não foi o suficiente para impedir que estes produtos fossem esporados para países do Terceiro Mundo, inclusive o Brasil., é o que explicam os autores Philippe Seyfarth de Souza Porto e Marcelo Firpo de Souza Porto (2015, p. 161).

No Brasil os números foram estes: 146 desastres; 4.948 pessoas mortas – 160 ao ano; 47.984.677 pessoas afetadas – 1.547.893 ao ano; e um prejuízo econômico de 9.226.170 dólares. Isto, em apenas 3 décadas. Estes dados apresentados colocam nosso país no 8º lugar do ranking internacional “(entre 184 países) no que tange à exposição a secas; em 13º (entre

162) quando o risco é inundação; 14º (de 162) quando a causa é deslizamento de terras e 36º (de 89) quando o risco envolve ciclone” (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 16).

Pode-se dizer que vivemos em uma sociedade de risco: “[...] a sociedade atual está sob o domínio do potencial de ameaças, as quais produzem crescente insegurança e incerteza, relacionadas a imprevisibilidade das consequências da evolução tecnológica” (MANOEL, 2016, p.310).

Este risco, está relacionado ao processo de industrialização/ modernização e “Se as últimas décadas trouxeram guerras, ataques terroristas e crises financeiras, elas também mostraram ao homem a evolução tecnológica e as suas infinitas possibilidades” (MANOEL, 2016, p.310).

Dentre as situações que trazem vulnerabilidade para a sociedade, os desastres ambientais se destacam. “Fruto ou não da atuação humana, as catástrofes ambientais falam da angústia pública nascida de uma sociedade permeada por riscos que evoluem em conjunto com o desenvolvimento e os problemas sociais, econômicos e políticos” (MANOEL, 2016, p.310).

Délton Winter Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena (2013, p. 17), descrevem que o impacto e a magnitude dos desastres não são determinados apenas pelo seu tipo de evento, mas também pela situação de vulnerabilidade sob o local em que incidiu-se. Em se tratando de vulnerabilidade social, são levados em consideração a deficiência ou não das instituições políticas do país; em se tratando de vulnerabilidade ecológica são levados em consideração a exposição do local atingido a riscos desnecessários, isto por despreocupação ou por desconsideração com a preservação da infraestrutura natural.

Maria Jarina de Souza Manoel (2016, p. 310) descreve o que aconteceu com a cheia do Rio Madeira, ocorrida no ano de 2013/2014 no município de Porto Velho:

Independente da ação que provoca o acidente, a destruição e os danos são certos, assim como a desestrutura física e psíquica dos que sofrem com a devastação deixada pelos desastres ambientais. Diante das catástrofes, das perdas identitárias ocasionadas por elas, da sensação de desamparo e da ausência de laço social que possibilite uma reconstrução da subjetividade e a redução do dano, se pensou neste artigo para destacar a importância da necessidade de implantação de políticas públicas que atenuem os danos dos afetados em desastres ambientais.

A situação de vulnerabilidade dos cidadãos e do próprio Estado (estrutural e economicamente) é acentuada cada vez que um evento climático extremo demonstra quão devastador ele é: aumentando a pobreza em comunidades e países já vulneráveis (CARVALHO, 2017, p. 242): “Os desastres nos causam prejuízos econômicos quando

destroem bens e propriedades, mas, acima de tudo, causam mortos e feridos, além de desabrigados e desalojados” (AMARAL, 2012, p. 72).

Para Philippe Seyfarth de Souza Porto e Marcelo Firpo de Souza Porto (2015, p. 161 apud WINCHESTER, 1992; HORLICK-JONES, 1993; BLAIKIE et al., 1996) a vulnerabilidade compreende os processos geradores e também as características das populações e regiões que tem menos capacidade para antecipar, controlar e se recuperar de situações de risco como é o caso dos desastres ambientais.

Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena (2013, p. 17) destacam as medidas a serem propostas: planejamento; gestão dos riscos; atuação entre os setores: governo, instituições e sociedade; a interdisciplinaridade e a responsabilização. Ainda segundo Masato Kobiyama (2006, p. 07): “Portanto, exigem ações preventivas e restituidoras, que envolvem diversos setores governamentais e privados, visando uma recuperação que não pode ser alcançada por meio de procedimentos rotineiros”.

2. A LEGISLAÇÃO DOS DESASTRES NO BRASIL

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi disposto, no inciso XVIII do artigo 21, que compete a União: “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (BRASIL, 1988), assim como, no inciso XXVIII, do artigo 22, compete a União legislar sobre: “defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional” (BRASIL, 1988).

Segundo Paula Emília Gomes de Almeida (2015): “As décadas seguintes foram palco de intensas mudanças no aparato institucional que envolve as atribuições da Defesa Civil, contribuindo para a caracterização complexa do marco legal dessa instituição”.

No entanto, o Brasil ainda não tinha um sistema de defesa civil eficaz, por isso, com o intuito de criar um conjunto de mecanismos capazes de lidar adequadamente com as situações de desastres naturais o Governo Federal, por meio da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (convertida da Medida Provisória nº 547, de 2011), instituiu sua Política Nacional de Defesa Civil (PNPDEC) ela trouxe princípios, objetivos e instrumentos de gestão de riscos de desastres e a gestão de desastres que serão implementadas no Brasil (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012).

Pela primeira vez:

[...] a política de proteção e defesa civil é pensada de modo a integrar-se com políticas em outras áreas, trazendo modificações não só à Defesa Civil como na Lei do Estatuto da Cidade, na Lei de Parcelamento do Solo Urbano e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A Lei 12.608 determina instrumentos para a PNPDEC, que ao menos formalmente, direciona os esforços de gerenciamento de risco de desastres para o âmbito preventivo, com intuito de criar uma cultura nacional de prevenção de desastres (ALMEIDA, 2015).

A Política Nacional de Defesa Civil abrange ações como: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Ela também tem o dever de 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” com o objetivo de promover também o desenvolvimento sustentável (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012).

Ela trouxe algumas adaptações ao gerenciamento no que tange aos riscos de desastres, são elas:

Integração com as políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudança do clima, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e com demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável; Abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; Atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; Elaboração e implantação dos Planos de Proteção e Defesa Civil nos três níveis de governo; Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres; Profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes de proteção e defesa; Cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e Inclusão nos currículos do ensino fundamental e médio dos princípios da proteção e defesa civil de forma integrada aos conteúdos obrigatórios, entre outras (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Ademais ela também prevê:

[...] a responsabilidade compartilhada entre União, Estados e Municípios na execução da política nacional de proteção civil, o que se dará, entre outras coisas, pela execução de tarefas comuns e de planos de defesa civil. Apesar disso, resta evidente que o legislador deposita nos Municípios grande parte da responsabilidade pela boa execução da política. Entre outras coisas, aos entes locais cumpre tratar da proteção civil nos planos que elaboram, sobretudo no plano diretor; mapear e monitorar riscos naturais em seu território; controlar o uso do solo; desenvolver sistemas de informação de riscos e alarmes de

desastres, além de prover resgate e assistência à população local (MARRA, 2017).

Além do que a Política Nacional de Defesa Civil regulamenta é deveras importante destacar algumas das normas que modificam outros diplomas federais, de modo a corrigir lacunas da legislação existente. Por exemplo, o “No Estatuto da Cidade, a Lei n. 12.608 incluiu, por exemplo, a obrigatoriedade de edição de planos diretores por Municípios localizados em zonas vulneráveis” (MARRA, 2017): o que é disposto pelo inciso VI do artigo 41 do Estatuto: “VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (BRASIL, Lei 10.257, 2001).

Outro exemplo também pode ser visto na Lei de Educação Ambiental que passou a constar a obrigatoriedade no ensino às diretrizes de defesa civil e proteção contra desastres nas escolas de ensino primário e secundário (MARRA, 2017): “Art. 2º A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal” (BRASIL, . Lei 9.795, 1999).

Além disso, na Lei de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório, o serviço alternativo à atividade de treinamento estendeu-se para as áreas atingidas por desastre, em situação de emergência e estado de calamidade (MARRA, 2017), o que é determinado pelo §4, do artigo 3º da lei: “§ 4º O Serviço Alternativo incluirá o treinamento para atuação em áreas atingidas por desastre, em situação de emergência e estado de calamidade, executado de forma integrada com o órgão federal responsável pela implantação das ações de proteção e defesa civil” (BRASIL, Lei 8.239, 1991).

Cada diploma federal acima citado tem como objetivo prevenir, conscientizar e estar preparado para lidar com situações de desastres ambientais.

2.1. MARCO DE AÇÃO DE HYOGO

Além da própria legislação sobre os desastres e das normas que preencheram suas lacunas, a Organização das Nações Unidas (ONU) também elaborou um conjunto de estratégias para a redução de desastres, cujo principal instrumento é o Marco de Ação de Hyogo.

Em 2005, os governos de 168 países se reuniram no Japão para a Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres. Nesta conferência surgiu o Marco de Ação de Hyogo, o primeiro

plano a detalhar o trabalho de diferentes setores a favor da redução das perdas causadas pelos desastres:

Segundo a chefe do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR), Margareta Wahlström, “as evidências da última década, marcada por alguns dos piores desastres naturais já registrados, está longe de ser favorável”.

Desde a adoção do Quadro de Ação de Hyogo, em 2005, foram registrados mais de 3.400 desastres em todo o planeta. Terremotos, inundações, tempestades, secas, ondas de calor e outros perigos naturais resultaram em 750.000 mortes, cerca de 90% delas em países de baixa renda baixo-média (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

O Marco de Ação de Hyogo tem como objetivo “aumentar a resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres ao alcançar, para o ano de 2015, uma redução considerável das perdas que ocasionaram os desastres”, sejam elas humanas, sociais, econômicas e ambientais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS).

Ele oferece cinco áreas prioritárias para a tomada de ações e medidas para a redução das vulnerabilidades oriundas dos desastres, são elas: A redução de risco de desastre deve ser uma prioridade; conhecer o risco e adotar medidas; desenvolver uma maior compreensão e conscientização; reduzir o risco; fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz, em todos os níveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS):

Desde a aprovação do Marco de Ação de Hyogo, em 2005, conforme documentado em relatórios de progresso nacionais e regionais sobre a sua execução e em outros relatórios globais, foram obtidos progressos na redução do risco de desastres nos níveis local, nacional, regional e global por países e outras partes interessadas, levando a uma diminuição da mortalidade no caso de alguns perigos. 3 A redução do risco de desastres é um investimento custo-eficiente na prevenção de perdas futuras (UDESC, 2015, p. 03).

Em março de 2015, durante a Terceira Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres foi adotado um novo marco, o Marco Sendai. Baseando-se no Marco de Ação de Hyogo, o atual tem por objetivo alcançar o seguinte resultado ao longo dos próximos 15 anos “Redução substancial nos riscos de desastres e nas perdas de vidas, meios de subsistência e saúde, bem como de ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países” (UDESC, 2015, p. 07).

Seu principal objetivo é:

Prevenir novos riscos de desastres e reduzir os riscos de desastres existentes, através da implementação medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentar a preparação para resposta e recuperação, e, assim, aumentar a resiliência (UDESC, 2015, p. 07).

Para Christiana Galvão Ferreira de Freitas (2014, p. 157)

Investir e estimular sempre mais os Estados a adotarem e implementarem legislações e políticas transversais de redução de risco de desastres, que agreguem a abordagem de proteção dos direitos humanos e de desenvolvimento sustentável das comunidades é o grande desafio e deve ser a prioridade do Pós-Marco Hyogo (2015- 2025), documento a ser lançado como resultado da 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Redução de Risco de Desastres305, a ser realizada em Sendai no Japão, em maio de 2015.

Margareta Wahlström, (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015) - a chefe do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres – UNISDR - por sua vez, comenta que: “a implementação do Marco de Sendai ao longo dos próximos 15 anos vai requerer comprometimento e liderança política e será vital para alcançar os acordos na área de desenvolvimento sustentável e clima, ainda esse ano”.

As citações voltam-se à implementação de legislações e políticas, assim como ao comprometimento e liderança política, todos indispensáveis para efetivar a redução dos impactos causados pelos desastres ambientais.

3. A GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES E SEUS DESAFIOS

Primeiramente, o que seria a redução de riscos de desastres?

O conceito e a prática de reduzir o risco de desastres mediante esforços sistemáticos dirigidos à análise e gestão dos fatores causais dos desastres, o que inclui a redução do grau de exposição a ameaças, a diminuição da vulnerabilidade da população e a propriedade, uma gestão sensata dos solos e do meio ambiente, e o melhoramento da preparação frente a eventos adversos (JACOBI *et tal*).

Neste viés, o Estado é quem tem a obrigação de oferecer o auxílio necessário em situações de desastres ambientais por ser quem tem melhores condições de atuar: “como

guardião da ordem e do bem-estar social tem o dever de ajudar a sua população por meio da assistência humanitária” (AZEVEDO, 2010).

Infelizmente, nossos representantes têm encontrado desafios pontuais acerca da governança e gestão de riscos de desastres. Sua atuação, em tese teria que envolver uma ampla rede de ações: o planejamento; a execução e a informação (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 81).

As primeiras reúnem planos de prevenção, contingência e resiliência, além do investimento em sistemas de alerta e monitoramento – executados, geralmente pela Defesa Civil. As segundas, por sua vez, participam identificando e mapeando as áreas de risco, fiscalizando e protegendo áreas verdes e vulneráveis. Além disso, utilizam-se dos desastres passados como aprendizagem para a modificação ou replanejamento das cidades para a minimização dos impactos futuros (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 81).

O direito à Informação, decorrência lógica do princípio da publicidade regente da atividade relativas à Administração Pública, encontra-se previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal: “o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

A informação tem papel fundamental para a gestão de desastres, seja por meio de sua coleta e divulgação para as partes envolvidas ou estimulando a reflexão sobre as atividades de risco, potencializando a participação dos envolvidos nas decisões causadoras de danos (CARVALHO, 2017, p. 277).

A baixa probabilidade dos desastres não acompanha suas inúmeras perdas, sejam elas de vidas, patrimônio ou de serviços ecossistêmicos... “A inserção da incerteza nos contextos de decisão dificulta a imposição de medidas preventivas adequadas, pois não há como gerenciar riscos adequadamente se você não consegue medi-los de maneira correta” (CARVALHO, 2017, p. 275-276), eis aí o um dos primeiros desafios para a gestão dos desastres.

Outro problema para as políticas públicas de prevenção ambiental sofrido no setor econômico é de que o custo de prevenção deve ser menor que o custo de remediação, desta forma “caso não seja mais vantajosa economicamente a prevenção em comparação com outros custos de remediação, mesmo com expectativas sancionadoras, haverá um estímulo a condutas de risco” (CARVALHO, 2017, p. 275).

Para Christiana Galvão Ferreira de Freitas (2014, p. 240-241):

[...] a distribuição de recursos públicos entre os entes federados, tal como prevista na Constituição Federal de 1988, pode se tornar um obstáculo à implementação de políticas públicas. De acordo com a Carta Magna, a maior parte dos recursos fica sob a administração da União, parcelas menores ficam a cargo dos governos estaduais e, parcelas ainda menores ficam sob a responsabilidade dos municípios (Título VI da Tributação e do Orçamento). A fim de aumentar os seu orçamento para implementar ações de determinadas políticas públicas, os Estados e Municípios devem solicitar recursos à União. Além disso, como a União também não pode impor políticas e ações aos demais entes federados (autônomos entre si), cabe a eles demonstrar interesse em colaborar e executar as políticas públicas ou projetos federais por meio de propostas e projetos que, após submissão à análise e seleção por parte da União, devem ser implementados por diversas entidades nos Estados e Municípios uma vez que os recursos para essas propostas sejam aprovados, transferidos e alocados. Ainda assim, quando os municípios se encontram em dificuldade, eles precisam primeiramente exaurir sua capacidade interna e demonstrar necessidade para poder solicitar o apoio da União, por meio da declaração de caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Christiana Galvão Ferreira de Freitas (2014, p. 204) também traz à tona outro grande desafio: “[...] alguns entes federados podem ser incapazes de proteger o seu meio ambiente e eficientemente gerir riscos de desastres, enquanto outros podem adotar políticas e medidas mais eficazes”, os desastres não conhecem fronteiras geográficas, diversos estados e Municípios podem ser atingidos simultaneamente. Além disso, o que fazer quando a causa de um desastre tem origem em um determinado local e o evento catastrófico ocorre em outro?

Voltando para a própria legislação, a Lei 12.608/2012, mesmo sendo considerada um avanço “a PNPDEC possui entraves quanto a sua aplicabilidade e lacunas de conteúdo face à natureza de seu objeto: a redução de riscos e desastres” (FREITAS, 2014, p. 203).

Segundo Luiz Carlos Avila Junior, e Wagner Camilo dos Santos (2015, p. 249):

Governança impõe uma amplitude sem tamanho, é preciso conectar-se em todos os pontos, como uma verdadeira rede, uma teia, é que a governança tem uma maior amplitude do que a gestão, isto porque enquanto que a gestão é muito mais interna ou voltada ao regional, a governança está em sintonia com o contexto geral, com o entorno com o macro, é por assim dizer uma nova forma de dirigir Inter organizada, e auto organizada, aduzindo interdependência e intercambio de recursos e principalmente de pessoas. Imperativo que a governança ao atuar como uma rede congregue atores públicos e privados, reconhecendo que há uma dependência mútua.

Levando em consideração a frequência dos desastres em todo o mundo e o grau de seus impactos, a governança e gestão dos riscos de desastres não são capazes de sozinhas minimizarem os danos causados pelo desastre, é preciso comprometimento de todos, é preciso

construir “comunidades mais resilientes, mais ativas e alerta às suas necessidades” (FREITAS, 2014, p. 133).

Além disso, diante da imprevisibilidade das consequências das mudanças climáticas, questões como estas precisam ser respondidas: a) como traçar estratégias para enfrentar as mudanças climáticas?; b) como tornar a sociedade mais reflexiva e, portanto, mais resiliente aos efeitos diretos e indiretos das mudanças climáticas?; c) como sensibilizar e criar condições para promover ações pautadas pelo reconhecimento dos riscos?; d) como incutir as questões inerentes aos riscos em práticas que deveriam estar cada vez mais inseridas no cotidiano das pessoas? (JACOBI *et tal*).

Tudo isso revela que apesar do evidente avanço em legislação, em políticas públicas tocantes ao território, em que pese os riscos de retrocessos na tutela do território, a maior parte do problema da baixa atuação jurídica-política nestes temas se deve a dificuldade de boa governança, ou seja da efetividade dessas políticas.

Em que pese a gestão de riscos de desastres parecer tão somente uma questão dos gestores políticos, esta problemática acaba insidindo também no aspecto social, já que estende a própria população.

Como viu-se anteriormente a vulnerabilidade das pessoas atingidas pelos desastres, começa bem antes, no momento em que elas se propõe a viver em áreas de risco e se confortar com tal situação, sem ao menos adotarem medidas que diminuam os impactos. Um exemplo disto, é o vivenciado na região do Alto Vale do Itajaí, as áreas atingidas pelas enchentes tem um valor menor, se encaixando no bolso de pessoas menos favorecidas, que acabam habitando estes locais, mesmo tendo o conhecimento de que em épocas de cheias a água chegará em suas residências.

Somado a este contexto, como ser capaz de compreender eventos como os desastres ambientais, calcular possíveis riscos e promover iniciativas/tomadas de decisões para a gestão de riscos de desastres? Não é uma tarefa fácil e precisa de seriedade. Dificilmente conseguir-se-à controlar as consequências desastrosas de tais eventos, minimizar seus impactos talvez seja uma visão mais realista. E para que isto de fato aconteça é necessário liderança por parte dos representantes e participação da sociedade como um todo, assumindo o compromisso de mudar, e de atender as exigências da legislação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegado ao término do presente artigo, exposto o cenário atual dos desastres ambientais, pode-se concluir que se está diante de uma situação que merece a atenção de todos, sejam eles governantes ou não.

Inúmeros são os desastres já documentados, sabe-se lá quantos mais estão por vir, suas consequências são devastadoras, eles tiram vidas, acabam com famílias, lares, e incontáveis perdas materiais e econômicas. Não há como pará-los, eles simplesmente acontecem, por fenômenos da natureza ou pela própria imprudência humana.

Há algumas décadas Estados, Organizações e Entidades... já passaram a adotar medidas para a prevenção e gestão dos riscos de desastres na tentativa de minimizar os danos ou até de certo modo controlar suas consequências, possibilitando à população uma rápida recuperação pós-desastre.

No caso do Brasil, já há legislação, normas e Marcos a orientarem a gestão de riscos de desastres, mesmo assim, ainda há muito o que se fazer. Lembrando que os desastres não respeitam fronteiras geográficas por isso cada município precisa estar preparado, com recursos e com o apoio da população local e regional.

O problema também está no fato de que, na maioria das vezes, os governantes não são capazes de sozinhos atuarem na gestão dos riscos de desastres e diminuírem seus impactos. Por vezes falta regulamentação, por outras, recursos; falta de fiscais; falta de agentes ativos para implementação de medidas preventivas e de recuperação; às vezes, existem lacunas na lei... enfim, desafios sempre estarão presentes no dia-a-dia de nossos representantes, se nos debruçarmos em cima das desculpas não encontraremos soluções.

A sociedade em si, precisa estar preparada, alerta às suas próprias necessidades. Com o comprometimento de todos, aliados aí sim por políticas públicas, pelas ações e práticas de prevenção e gestão de riscos conseguir-se-á diminuir os danos causados pelos desastres ambientais.

Finaliza-se pela comprovação da hipótese básica de que de acordo com a forma com que a governança e a gestão de riscos de desastres, atualmente trabalham elas não serão capazes de sozinhas minimizarem os danos causados por um desastre ambiental.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paula Emília Gomes de. **A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: os desastres como problema político**. Publicado no I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS: Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/ALMEIDA-Paula-Em%C3%ADlia-G.-A-Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-e-Defesa-Civil-desastres-como-um-problema-pol%C3%ADtico.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

AMARAL, Rosângela do; GUTJAHR, Mirian Ramos. **Desastres Naturais**. São Paulo: IG/SMA, 2012, p. 72.

AVILA JUNIOR, Luiz Carlos; SANTOS, Wagner Camilo dos. Governança para a Sustentabilidade. In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e Governança Ambiental**. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 249.

AZEVEDO, Fernanda Ribeiro de. **A Governança Ambiental Internacional, desastres ambientais e organizações-não Governamentais: em especial a Cruz Vermelha** Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume10/arquivos_pdf/sumario/Artigo%20-%20Fernanda%20Ribeiro%20de%20Azevedo.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BRASIL. **LEI Nº 8.239, DE 4 DE OUTUBRO DE 1991**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8239.htm>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BRASIL. **LEI Nº 9.795, DE 27 DE ABRIL DE 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19795.htm>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BRASIL. **LEI Nº10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm> Acesso em: 27 jul. 2018.

CARVALHO; Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos Desastres.* Porto Alegre: livraria do advogado, 2013, p. 19.

CARVALHO, Délton Winter. *Prática e Estratégia – Gestão Jurídica Ambiental.* Vol. 3. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2017, p. 242.

FREITAS, Christiana Galvão Ferreira de. **PERSPECTIVAS E DESAFIOS À GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES: UMA ANÁLISE SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO DIREITO DE DESASTRES NO MUNDO E NO BRASIL.** Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18735/3/2014_ChristianaGalvaoFerreiradeFreitas.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2017.

JACOBI, Pedro Roberto; SULAIMAN, Samia Nascimento; CUTOLO, Silvana; GODOY, Sara Gurfinkel M.. **Riscos e Processos Decisórios.** Disponível em: <<http://www.iee.usp.br/sites/default/files/3.Riscos%20e%20processos%20decis%C3%B3rios.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2018.

MANOEL, Maria Jarina de Souza. **Sociedade de Risco e Desamparo: enchente do Rio Madeira.** Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: vol. 8, no.2, maio-agosto, 2016, p. 308-330. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/revistapassagens/artigos/v8n2a62016.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

MARRA, Thiago. **Do “direito desastroso” ao direito dos desastres.** Disponível em: <<https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/491165141/do-direito-desastroso-ao-direito-dos-desastres>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/defesa-civil/pnpdec>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Estratégia e Gestão de Riscos de Desastres**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/PNA_Estrategia_de_Gestao_de_Risco_de_Desastres.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conferência de Sendai adota novo marco para reduzir riscos de desastres naturais no mundo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conferencia-de-sendai-adota-novo-marco-para-reduzir-riscos-de-desastres-naturais-no-mundo/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estratégia Internacional para a Redução de Desastres**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Marco/MarcodeHyogoPortugues20052015.pdf>>. Acesso em 27 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU afirma que resiliência pode ser a marca registrada de 2015**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-afirma-que-resiliencia-pode-ser-a-marca-registrada-de-2015/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

PORTO, Philippe Seyfarth de Souza; PORTO, Marcelo Firpo de Souza. **Desastres, crise e justiça ambiental: reflexões a partir do contexto brasileiro**. Publicado em: O Social em Questão - Ano XVIII - nº 33 – 2015, p. 161.

UDESC. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015- 2030**. Disponível em: <http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/1398/traduzido_unisdr_novo_sendai_framework_for_disaster_risk_reduction_2015_2030_portugues_versao_31mai2015.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.