

## **1 INTRODUÇÃO**

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, estabelece como uma de suas diretrizes a atuação articulada entre os entes federativos com vistas à redução de desastres e ao apoio às comunidades eventualmente atingidas. Nesse sentido, é possível afirmar que a análise das interações entre os diferentes níveis de governo no âmbito da estrutura federativa brasileira se relaciona diretamente com a formulação e implementação de políticas públicas voltadas às atividades de defesa civil, especialmente aquelas relativas à redução de riscos e respostas a desastres.

Assim, o presente artigo busca explorar a intersetorialidade no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, como política pública de caráter integrativo e cooperativo, bem como demonstrar que a atividade de gestão de riscos e resposta a desastres demanda ação articulada que compreende instituições públicas de todos os níveis de governo, além de organismos de natureza privada.

A partir dessa visão, o ensaio busca explorar os arranjos jurídico-institucionais que ensejam ações articuladas e intersetoriais, necessárias à promoção de políticas públicas relativas à gestão de riscos e resposta a desastres, através da abordagem dos seguintes instrumentos: (i) O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, (ii) o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, (iii) o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil e, por derradeiro, da novel (iv) política de gestão de acidentes e desastres induzidos por ação humana, todas compreendidas no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

O texto ainda busca apresentar perspectiva crítica acerca da PNPDEC em relação ao cenário de vulnerabilidade social que concorre para a ocorrência de desastres e para o incremento dos impactos deles decorrentes em prejuízo dos grupo socioeconômicos mais vulneráveis.

Por meio da análise destacada se pretende contribuir, a partir de uma perspectiva jurídica, para o avanço do conhecimento acadêmico campo da gestão de desastres, sublinhando o papel das relações jurídico-institucionais no que concerne à promoção de direitos sociais.

## **2 DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL**

A mais recente definição de “proteção e defesa civil” advém da redação da Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023, segundo a qual trata-se do conjunto de ações de prevenção, de preparação, de resposta e de recuperação destinado a evitar ou a reduzir os riscos de acidentes ou desastres, a minimizar seus impactos socioeconômicos e ambientais e a restabelecer a normalidade social, incluída a geração de conhecimentos sobre acidentes ou desastres. Por sua vez, a “resposta a desastres” é definida, através do mesmo diploma legal, como o conjunto de ações imediatas com o objetivo de socorrer a população atingida e restabelecer as condições de segurança das áreas atingidas, incluídas diversas ações específicas, entre as quais é possível destacar as de busca e salvamento de vítimas, de atendimento pré-hospitalar, hospitalar, médico e cirúrgico de urgência, de abrigo, de suprimento e distribuição de energia elétrica e água potável, de esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, trafegabilidade e comunicações, de remoção de escombros e de manejo dos mortos.

Nessa senda, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelecida pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, abrange, de acordo com o Parágrafo Único do art. 3º, as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil, ao passo que deve se integrar 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.

Da redação da legislação acima mencionada, é possível depreender que o PNPDEC se apresenta como uma política cujo sucesso requer estratégias de intersetorialidade na sua gestão. A análise da norma nos diz que a PNPDEC se orienta pela ideia de que a articulação precisa ser traduzida em participação e envolvimento de diferentes órgãos e setores do governo, bem como de atores externos, com vistas à sua adequada implementação.

Nesse sentido caminha a definição de Inojosa (2001), segundo a qual a intersetorialidade pode ser compreendida como a integração entre os atores, os quais podem abranger agentes governamentais e não-governamentais, que possibilitará o compartilhamento de conhecimentos e experiências no âmbito do planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados cooperativos em situações complexas.

Considerando que cada política setorial possui seus próprios arranjos e dinâmicas entre os específicos grupos de interesses, a intersetorialidade não pode ser conformada com a mera sobreposição ou da combinação de políticas setoriais. Implica, entretanto, superação das

dificuldades e limitações impostas pela abordagem puramente setorial, diante da necessidade de racionalização da ação pública com vistas ao desígnio comum, delimitado, no caso em análise, pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

É nessa direção que Sposati (2006) orienta que a convergência, aqui compreendida como um conjunto de impulsos para a ação em determinada situação em prol de um objetivo comum, é princípio essencial para orientar as relações intersetoriais. No mesmo sentido, aponta a necessidade de que a intersectorialidade possua o condão de racionalizar a ação em prol de uma estratégia de gestão institucional, e ainda contribuir para a criação e reconhecimento de saberes resultante da integração entre as áreas setoriais.

Sem pretender neste texto esgotar as reflexões e os intensos debates relativos à intersectorialidade, se faz conveniente expor a visão de Pires (2016), segundo a qual a intersectorialidade, no âmbito das políticas públicas, requer necessariamente ação coletiva, a qual precisa ser intencional e ativamente produzida no cotidiano do trabalho de implementação pelos atores nela envolvidos, tendo em vista a necessidade de superação dos diversos obstáculos impostos à intersectorialidade na implementação e na gestão de políticas públicas, dentre os quais é possível destacar a resistência e corporativismo inerente à gestão burocrática, a ausência de linguagem e bases de conhecimento comuns entre os diferentes grupos setoriais, bem como as heterogeneidades e assimetrias de capacidades institucionais entre os atores envolvidos.

Diante do exposto, compreendendo a PNPDEC como política concebida a partir da ideia de gestão integrada entre órgãos de todos os níveis de governo, além de entidades não governamentais, é possível afirmar que ação articulada entre os atores com vistas à redução de desastres e apoio às áreas eventualmente atingidas se constituem através do conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses no âmbito da implementação da política pública. Esse conjunto, compreendido por Gomide e Pires (2014) como arranjo, será abordado no tópico seguinte, no qual se analisa especificamente determinados arranjos jurídico-institucionais no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

### **3 OS ARRANJOS JURÍDICO-INSTTUCIONAIS ESTABELECIDOS NO ÂMBITO POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL**

De acordo com Gomide e Pires (2014), o arranjo de uma política pública deve definir os atores envolvidos e estabelecer quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico.

Consoante Pires (2016), o arranjo se trata do entrelaçamento entre as decisões e ações dos diversos atores que compõem o universo da política pública, que compõem o modelo de governança inerente à implementação da política pública.

No âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, as atribuições estabelecidas para a União e para os Estados no contexto da proteção e defesa civil evidenciam uma divisão de responsabilidades estratégicas e operacionais, ao passo que refletem a abordagem cooperativa e complementar a seguir exposta:

Da análise das atribuições veiculadas no art. 6º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a União assume um papel central na formulação de diretrizes e na coordenação das ações em nível nacional, evidenciado por atribuições como a expedição normas gerais para execução do PNDEC e a coordenação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que será abordado no decorrer do presente capítulo. Outros encargos que merecem destaque são a promoção de estudos abrangentes sobre as causas e possibilidades de ocorrência de desastres, o apoio aos estados e municípios na identificação de áreas de risco e a manutenção de sistemas de informações e monitoramento, a nível nacional.

Por outro lado, as competências atribuídas aos Estados denotam função fundamental na execução das políticas de proteção e defesa civil em seus territórios, coordenando as ações locais em articulação com os municípios. Como principais incumbências dos Estados, nessa seara, é possível sublinhar a instituição dos Planos Estaduais de Proteção e Defesa Civil, a identificação e mapeamento das áreas de risco, bem como a realização do monitoramento dessas áreas. Além disso, têm papel relevante no reconhecimento de situações de emergência de calamidade pública, e também no necessário auxílio aos municípios na implementação de medidas de prevenção e resposta a desastres.

Já as obrigações atribuídas aos municípios evidenciam seu papel crucial na execução e coordenação das ações de proteção e defesa civil em âmbito local, atuando mais diretamente naquilo que concerne às necessidades locais no âmbito da redução de riscos e resposta a desastres. Nesse contexto, os municípios assumem um papel proeminente na implementação das políticas de proteção e defesa civil em suas jurisdições, com o fito de, sem embargo das atribuições constitucionais atribuídas aos Corpos de Bombeiros, órgãos militares estaduais, garantirem resposta ágil e eficaz diante de situações de emergência.

A execução da PNPDEC em nível local, atribuída aos gestores municipais, busca garantir a abordagem mais adequada às necessidades da municipalidade, conferindo maior eficiência à gestão de riscos e desastres. Além disso, ao coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local em articulação com a União e os Estados, os municípios desempenham um papel

fundamental na integração e na efetivação das políticas públicas de proteção e defesa civil, materializadas, por exemplo, na identificação e mapeamento das áreas de risco de desastres e na fiscalização de construções e na promoção de alertas antecipados à população, medidas fecundas para a redução dos impactos causados por eventuais desastres.

Conforme Grin e Abrucio (2018), a promoção das capacidades estatais municipais é requerida nas cooperações intergovernamentais alçadas por políticas públicas de alcance federativo. De acordo com essa perspectiva, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, política pública de abrangência nacional e de caráter cooperativo e integrativo, pode ser representada como desenho jurídico-institucional que proporciona fortalecimento das gestões municipais.

O arranjo jurídico-institucional aqui abordado explicita a compreensão do âmbito de atuação de cada ente federativo como parte da PNPDEC, plano integrado que compreende a interdependência entre as partes, bem como as necessidades de articulação que informa a intersetorialidade concebida no âmbito dessa política pública.

Com efeito, a PNPDEC compreende a atuação de outros atores, entre os quais é possível destacar as organizações comunitárias de caráter voluntário e outras entidades da sociedade civil com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

Assim, é possível demonstrar a concretude do arranjo referenciado ao examinarmos os demais instrumentos que organizam as relações entre os diversos atores envolvidos e dão materialidade à intersetorialidade produzida no âmbito da política de que trata o presente texto. É possível destacar, entre eles, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINDPEC), o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP) e, por derradeiro, a política relativa à gestão de acidentes e desastres induzidos por ação humana, estabelecida através da Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023.

### **3.1 Do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC**

Os artigos 10 e 11 da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, nos informam que o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil é instituído com a finalidade de contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil.

Constituem o SINPDEC, conforme a legislação em referência:

(i) o órgão consultivo, nomeado Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), a ser abordado pormenorizadamente no próximo tópico;

(ii) a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, órgão central de coordenação do Sistema, responsável por coordenar as ações de defesa civil em todo território nacional;

(iii) os órgãos estaduais e municipais de proteção e defesa civil, correspondentes às secretarias ou subsecretarias estaduais e municipais de proteção e defesa civil, responsáveis pela articulação e coordenação dos respectivos sistemas estaduais e municipais de proteção e defesa civil;

(iv) órgãos setoriais dos três âmbitos de governo, que denota a imprescindibilidade de articulação e intersetorialidade, inclusive entre os entes federativos, no âmbito do SINPDEC; bem como as

(v) organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil. A previsão legal que estabelece a possibilidade de participação dessas organizações nos remete à importância das interações e articulações contínuas e cotidianas entre atores estatais e não estatais na consecução das políticas públicas.

Entre os objetivos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil dispostos no Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a organização e o funcionamento do SINPDEC, é possível destacar o apoio à articulação entre os entes federativos, o incentivo a elaboração de estudos interdisciplinares sobre a gestão de riscos e desastres em diferentes áreas do conhecimento, o estímulo ao fortalecimento dos entes federativos no desenvolvimento da cultura de resiliência e redução de riscos e desastres, bem como a promoção de atuação integrada para a execução de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação.

Os objetivos destacados nos levam à evidente noção de intersetorialidade, sendo o SINPDEC, portanto, a instituição através da qual a ação governamental é coletivamente estruturada no âmbito da PNPDEC. De uso da definição de Salamon (2002), trata-se de “instrumento” apto a organizar as relações sociais específicas entre agentes do poder público e entre estes e os destinatários das políticas voltadas à proteção e defesa civil.

### **3.2 Do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC**

O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, também instituído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, é órgão colegiado de caráter consultivo do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, vinculado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Seguindo os desígnios de cooperação, articulação e intersetorialidade inerentes à PNPDEC, compreendendo atores governamentais e não-governamentais, a legislação estabelece que o Conselho será composto, inclusive, por representantes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, da sociedade civil organizada, das comunidades atingidas por desastre e por especialistas de notório saber.

Em relação ao arranjo do Conselho, a tabela abaixo busca representar sua composição, nos termos do Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, com redação dada pelo Decreto nº 11.774, de 09 de novembro de 2023:

Componente	Número de Representantes
Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional	2
Ministério da Justiça e Segurança Pública	1
Ministério da Defesa	1
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	1
Ministério da Saúde	1
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	1
Ministério das Cidades	1
Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação	1
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	1
Ministério de Minas e Energia	1
Secretaria de Governo da Presidência da República	1
Órgãos estaduais de proteção e defesa civil	2
Órgãos municipais de proteção e defesa civil	5
Organizações da sociedade civil com atuação reconhecida na área de proteção e defesa civil	2
Instituições de ensino e pesquisa com notório saber na área de gestão de riscos e de desastres	2

É possível depreender, portanto, que o arranjo contempla uma variada gama de ministérios responsáveis por políticas setoriais no âmbito do governo federal, órgãos estaduais e municipais voltados à proteção e defesa civil, além de organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa dedicada à área afim. A composição do Conselho procura envolver, portanto, recursos humanos, técnicos e financeiros para a consecução das suas atividades.

Tendo em vista a recente alteração na composição do CONPDEC, a tabela abaixo demonstra a participação da União, dos entes subnacionais e dos atores não estatais em face das composições estabelecidas pelo Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020 e, atualmente, pelo Decreto nº 11.774, de 09 de novembro de 2023:

A análise das alterações realizadas no âmbito do CONPDEC pode ser iniciada a partir da representação conferida à União, órgão central da PNPDEC, responsável pela coordenação do SINPDEC, em articulação com os entes subnacionais. Representada por diversos ministérios responsáveis por políticas setoriais, a formação do CONPDEC reforça o caráter integrativo, cooperativo e intersetorial da PNPDEC.

Em análise comparativa das últimas formações, é possível depreender que não houve alteração significativa da participação proporcional da União. Em 2020, a burocracia federal correspondia a 50% (seis dos doze membros) do Conselho, enquanto na formação atual, estabelecida em 2023, corresponde a cerca de 46% (doze dos vinte e seis membros) da formação.

Da análise da representação dos entes subnacionais, representados por órgãos estaduais e municipais de proteção e defesa civil, é possível constatar que houve uma queda na representação proporcional em relação à totalidade do Conselho. Enquanto em 2020 os estados e municípios eram representados por 33% (quatro dos doze componentes) do CONPDEC, o novo arranjo relegou aos entes subnacionais um percentual menor, correspondente a cerca de 27% (sete dos vinte e seis componentes) do Conselho. Impende ressaltar, em sentido contrário, o relevante papel atribuído aos entes subnacionais na coordenação e execução das ações locais de proteção e defesa civil, ao atuarem diretamente em ações integradas de cunho operacional que garantem a redução de riscos e as adequadas respostas a desastres.

A mais relevante alteração na composição do CONPDEC, no entanto, se dá em relação à participação dos atores não-governamentais que compõem o Conselho, quais sejam as organizações da sociedade civil com atuação reconhecida na área de proteção e defesa civil e as instituições de ensino e pesquisa com notório saber na área de gestão de riscos e desastres. Enquanto a composição delimitada pelo Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020 reservava aos atores não-governamentais o correspondente a 16,6% (dois de doze membros) das cadeiras do Conselho; o novo arranjo, instituído pelo Decreto nº 11.774, de 09 de novembro de 2023, compreende substancial aumento na representação dessas organizações, que agora representa cerca de 27% (sete dos vinte e seis componentes) do Conselho.

O incremento da participação dos atores não-governamentais no CONPDEC nos informa a intenção de promover, no âmbito desse novo arranjo, maior participação da sociedade civil, de forma a contribuir para a geração de vínculos positivos entre esses atores e os órgãos governamentais. Nesse sentido, de acordo com Gomes (2015), a garantia de uma comunicação efetiva pela sociedade passa pelos conselhos de políticas públicas, ao passo que



o ato administrativo que concebeu o aumento do espaço dado à sociedade civil, com o fito de promover a articulação e a integração, vai ao encontro do desígnio de gerar deliberações que compreendam maior grau de legitimidade democrática no âmbito da PNPDEC.

### **3.3 Do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP)**

O Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP), a ser analisado no escopo da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, é regido pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. De natureza contábil e financeira, o fundo é vinculado ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional e tem como finalidade custear: (i) ações de apoio emergencial, de prevenção e gestão do risco à população atingida por desastres, incluídos o monitoramento em tempo real em áreas de risco alto e muito alto e a produção de alertas antecipados de desastres; (ii) ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos; e (iii) ações de apoio à comunidade em situação de vulnerabilidade.

Acerca dos recursos do FUNCAP, merece destaque como exemplo de ação integrativa no âmbito da PNPDEC a destinação de parcela dos recursos financeiros advindos do pagamento de multas por crimes e infrações ambientais ao Fundo, prevista no inciso II-A do art. 9º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

Além disso, em mais um exemplo de fomento à cooperação, articulação e à gestão pública democrática, o §4º do mesmo artigo dispõe acerca do controle social sobre as destinações dos recursos do FUNCAP, a ser exercido por conselhos vinculados aos entes subnacionais beneficiados, garantida a participação da sociedade civil.

A legislação dispõe ainda acerca da transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos entes subnacionais, estabelecendo arranjo no âmbito do qual a União possui a função indutora de políticas públicas a serem executadas nas áreas de atuação dos estados e municípios, mediante a transferência de recursos.

Nesse sentido, incumbe à União definir as diretrizes e aprovar os planos de trabalho de ações de prevenção em áreas de risco e de recuperação em áreas atingidas por desastres, efetuar os repasses de acordo com esses planos de trabalho, além de fiscalizar o atendimento das metas físicas de acordo com os planos de trabalho aprovados. Ao mesmo tempo, é de responsabilidade dos entes beneficiários a realização, a nível operacional, das etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco e de resposta e de

recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, além do dever de prestar contas das ações de prevenção, de resposta e de recuperação efetuadas.

O arranjo jurídico-institucional acima referenciado contribui para os desígnios de cooperação e integração como matriz organizativa da articulação entre os entes federativos no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Outro item que merece destaque como ação cooperativa e integrada, que procura conferir efetividade à solução dos problemas públicos, se materializa na previsão de que os Estados poderão apoiar a elaboração de termos de referência, planos de trabalho e projetos, cotação de preços, fiscalização, acompanhamento e a prestação de contas de municípios beneficiários que possuam população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes. A disposição legal, contida no §11 do art. 1º-A da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, denota sensibilidade do legislador acerca da realidade das municipalidades cujas estruturas administrativas, incluído o corpo de servidores, seriam provavelmente inadequados ou insuficientes para a consecução da proposta instituída pela lei, notadamente diante da complexidade técnica e burocrática inerente às ações de prevenção e recuperação em áreas eventualmente atingidas por desastres.

### **3.4 Da gestão de acidentes e desastres induzidos por ação humana.**

O capítulo III-A da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, acrescido pela Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023, institui a gestão de acidentes e desastres induzidos por ação humana, compreendendo uma série de encargos atribuídos ao empreendedor, público ou privado, relativos a medidas preventivas de acidente e desastre, de acordo com o risco e o dano potencial associado ao empreendimento.

Entre tais encargos é possível destacar a necessária análise de riscos antes da implantação dos projetos, a elaboração de planos de contingência, o monitoramento contínuo dos fatores de risco e a integração do empreendedor com os órgãos públicos e a sociedade, com vistas à divulgação dos procedimentos de segurança e das informações relativas aos riscos inerentes ao empreendimento.

Além disso, a lei condiciona a emissão de licença ambiental para empreendimentos de risco à elaboração de planos de contingência pelo empreendedor, demonstrando, mais uma vez, que a norma legal é caminho apto à promoção da integração e cooperação no âmbito da gestão pública que se pretende intersetorial.

Ademais, em situações de iminência ou ocorrência de desastres, o empreendedor é incumbido de determinadas ações no âmbito da mitigação dos riscos e da resposta aos desastres, tais como a emissão de alertas à população, o préstimo de assistência técnica e financeira aos afetados, a garantia moradia temporária e reconstrução de residências danificadas, além da recuperação ambiental e do provimento de indenização aos atingidos.

No mesmo sentido, o plano de contingência referenciado deve conter delimitação das áreas afetadas, sistemas de alerta, rotas de fuga, descrição das ações de resposta e organização dos exercícios simulados. A revisão periódica do plano é obrigatória, especialmente diante de alterações que possam implicar novos riscos. Adicionalmente, é estabelecida a obrigatoriedade de realização e manutenção de cadastro demográfico nas áreas potencialmente atingidas, compartilhado com os órgãos do SINPDEC.

Por derradeiro, a norma veda a permanência de escolas e hospitais em áreas de risco de desastre, exigindo a realocação dessas instituições para locais seguros anteriormente à implantação dos empreendimentos, mediante acordo com seus mantenedores.

As inovações trazidas pelo capítulo III-A da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, denotam, além da preocupação com os aspectos técnicos relativos à prevenção (tais como a análise de riscos, a implantação de monitoramento contínuo, estabelecimento de rotas de fuga e rotina de treinamentos de evacuação), o acréscimo da participação social, notadamente da população potencialmente atingida.

#### 3.4.1 A vulnerabilidade como fator social

Nesse ponto, o incremento da participação da população potencialmente atingida pode ser essencial para a redução da vulnerabilidade a desastres, desígnio que coaduna com os objetivos específicos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Conforme Damacena (2017), apesar do fato de que as circunstâncias físicas relativas à habitação sejam historicamente encaradas como o principal fator que proporciona a vulnerabilidade a desastres, a vulnerabilidade social traduz a maior propensão de determinada faixa populacional em relação aos impactos causados por eventuais desastres naturais.

A vulnerabilidade social, ainda de acordo com a autora, compreende as características que delineiam a capacidade de diminuição dos riscos, de resiliência e recuperação dos impactos causados pelos desastres que atingem de determinada população, além de elucidar as relações entre as populações e os ambientes urbanos mais vulneráveis.

Nesse sentido, Carvalho (2020) apresenta o desastre como construção social, considerando que, apesar de desencadeados por fenômenos físicos, a ocorrência e,

principalmente, o grau de destruição causado por um mesmo evento se relaciona diretamente com as fragilidades sociais da população atingida.

Em outras palavras, as consequências dos desastres são tão mais graves quanto forem as vulnerabilidades sociais da população atingida, tanto em relação à capacidade de resistir ao impacto quanto em relação à capacidade de recuperação da comunidade atingida. Portanto, a vulnerabilidade de ordem social, que compreende, entre outros, os aspectos urbanísticos, ambientais, econômicos e de representação, é aspecto relevante a ser considerado quando da implementação das políticas públicas integrativas que visam à redução de riscos e ao incremento da resposta aos desastres. É nesse sentido que se faz essencial na formulação e implementação das políticas públicas voltadas à redução de riscos e resposta a desastres a ampla participação da sociedade civil, visando políticas articuladas que compreendam a vulnerabilidade como um fato social.

Além disso, os encargos atribuídos aos empreendedores através da Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023, notadamente aqueles que impõem obrigações relativas à redução de riscos de desastres, de acordo com o risco e o dano potencial associado ao empreendimento, e relativas à resposta a desastres, na medida necessária para a adequada recuperação da comunidade atingida, devem ser formuladas e implementadas com lastro na participação das organizações não-governamentais, quais sejam, além das organizações sociais relacionadas às populações potencialmente atingidas, demais organizações da sociedade civil com atuação reconhecida na área de proteção e defesa civil e as instituições de ensino e pesquisa com notório saber na área de gestão de riscos e desastres, as quais, a partir de uma participação efetiva, podem proporcionar maior lastro democrático à formulação, execução e avaliação das políticas públicas voltadas à redução de riscos e resposta a desastres.

### **3.5 Breves comentários relativos a outras políticas públicas desenvolvidas no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**

Em decorrência da necessidade de limitar o escopo do texto, não foi possível consignar abordagem pormenorizada dos arranjos jurídico-institucionais inerentes à totalidade dos instrumentos compreendidos no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em seu caráter cooperativo e integrativo. Entretanto, os abaixo relacionados merecerem inevitável menção:

(i) o Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres (S2ID), previsto no art. 13 da Lei nº 12.608, de 2012, como ambiente informatizado que atua por meio de base de dados compartilhada entre os integrantes do SINPDEC visando ao oferecimento de

informações atualizadas para prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de desastre em todo o território nacional;

(ii) o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos, previsto na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010 e instituído pelo Decreto n. 10.692, de 3 de maio de 2021, que possui como finalidade conferir publicidade às informações relativas aos Municípios inscritos sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis, através do qual a União atua como indutora de medidas de gerenciamento de riscos e desastres aos municípios que aderem ao referido cadastro; e

(iii) estruturas como o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, cujas atuações denotam alto grau de cooperatividade e intersetorialidade no âmbito da gestão de riscos e desastres.

As menções acima realizadas possuem o condão de fortalecer a perspectiva apresentada durante o artigo, segundo a qual a ação articulada dos atores envolvidos, já apresentada no âmbito da intersetorialidade, é elemento fundamental para a efetivação das políticas públicas de gestão de riscos e resposta a desastres.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo abordou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil à luz da intersetorialidade concebida em sua produção e em processos de implementação das políticas públicas. Durante todo texto, foi demonstrado que a articulação e cooperação entre órgãos dos diferentes níveis federativos e órgãos não-governamentais é essencial para a consecução das políticas públicas de gerenciamento de riscos e resposta a desastres.

Nesse íterim, foram analisados, a partir de uma perspectiva crítica, os arranjos jurídico-institucionais que possibilitam a cooperação e articulação entre os atores envolvidos, com destaque para o crescente incremento da participação social na implementação das políticas públicas analisadas, notadamente no que concerne ao Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e à recém-instituída política de gestão de acidentes e desastres induzidos por ação humana.

Já os arranjos atribuídos Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e ao Fundo para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil foram percebidos como instituições através

das quais ocorre a estruturação da ação coletiva e da matriz organizativa da articulação entre os entes federativos no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Se a abordagem aqui apresentada nos remete às potencialidades da atuação integrada e cooperativa dos atores, através de instituições e matrizes organizativas bem definidas, em prol da consecução dos objetivos da PNPDEC, não é possível deixar de lado a observação crítica acerca da necessidade, em sede de formulação das políticas públicas, de incremento de ações que evidenciem reações adequadas às vulnerabilidades de ordem social que concorrem para o fortalecimento dos impactos causados por desastres em desfavor da parcela socioeconômica menos favorecida da sociedade, a qual permanece relegada, em última análise, a toda sorte de vulnerabilidades.

A análise aqui realizada buscou enfatizar os aspectos concernentes à intersectorialidade e aos arranjos jurídico-institucionais que informam as políticas públicas voltadas à redução de riscos e resposta a desastres, notadamente a partir da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a partir de uma perspectiva jurídica, com o intuito de impulsionar e fomentar o progresso do conhecimento acadêmico no âmbito da abordagem direito e políticas públicas, potencialmente capaz de informar ações mais assertivas em prol da efetivação dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

LOTTA, G.; & FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n.57, p. 49-65, mar, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt>. Acesso em 1. abr. 2024.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n.4, p. 894-909, dez, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/Y5zqFPmXGsY4xvLVnttbXBg/?lang=pt>. Acesso em 1. abr. 2024.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMDbz>. Acesso em 1. abr. 2024.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

INOJOSA, R. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: [https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia\\_politicas\\_servicos\\_publicos.pdf](https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf). Acesso em 1. abr. 2024.

OLIVEIRA FILHO, J. T. de; RITTER; E da S.. O direito dos desastres e a legislação urbana brasileira: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Estatuto da Cidade e o Decreto nº 10.692/2021. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 203-218, jul./dez, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/743/559>. Acesso em 1. abr. 2024.

NASCIMENTO, S. do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, SP, v. n. 101, p. 95-120, jan./mar, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/TDCqtLhvDvRnRmDXhtTBHZK/?lang=pt>. Acesso em 1. abr. 2024.

PINTO, J. A. S. **A Gestão Municipal para a Adaptação dos Riscos e Desastres Climáticos: Centro de Operações Rio e a Coordenação de Políticas Públicas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2017.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69 s/n, pp. 85-122, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584>. Acesso em 1. abr. 2024.

PIRES, R. R. C. Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, v. n. 26, p. 67-80. Mês, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em 1. abr. 2024.

SPOSATI, A.. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-14, mar. 2006.

DAMACENA, F. D. L.; .A “injustiça” por trás do desastre e o papel do direito na redução da vulnerabilidade. **Atas de Saúde Ambiental**, São Paulo, v. 5, n. 2357-7614, p. 125-156, jan./dez 2017. Disponível em: <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/nepsas/artigos/sposati-aldaiza-intersectorialidade-na-acao-de-servicos-sociais-publicos-presenca-e-complementariedade.pdf>. Acesso em 1. abr. 2024.

DAMACENA, F. D. L. Limites e possibilidades da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade. In: FARBER, D. A.; CARVALHO, D. W. de. (org.) **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 447-475.

CARVALHO, D. W. de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.