


Desastre socioambiental - Ministério público, defesa civil e a garantia de direitos

 <https://doi.org/10.56238/sevened2024.010-014>

Zilda Januzzi Veloso Beck

Alexandre Luís Belchior dos Santos

Gil Correia Kempers Vieira

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de apresentar uma nova forma de observar a gestão de risco e o gerenciamento de desastres, buscando perceber a melhor integração entre agências, e no caso específico deste trabalho científico, a relação direta entre a Proteção e Defesa Civil e o Ministério Público. Nesta nova perspectiva o enfoque está na melhor garantia dos direitos fundamentais, uma vez, que a Proteção e Defesa Civil trata de ações de desastres e de maneira direta está ligada ao Ministério Público no que tange à proteção dos direitos fundamentais das pessoas afetadas nas diversas formas de desastres socioambientais. Cabe salientar que esse novo enfoque tem uma nova forma de articular as agências em prol de uma melhor defesa dos direitos fundamentais das vítimas, mas com um viés de inclusão de ações de prevenção e mitigação de desastres.

Palavras-chave: Proteção e Defesa Civil, Ministério Público, Gestão de risco, Gerenciamento de Desastres, Gestão Pública de Desastres.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo trazer uma nova perspectiva da gestão de risco e do gerenciamento de desastres, através da integração e articulação entre os órgãos de Proteção e Defesa Civil, comunidade e Ministério Público, numa ótica voltada para a garantia de direitos fundamentais.

Como instituições que buscam o ideal de reduzir número de mortos e afetados em desastres socioambientais, promovendo as ações previstas na Lei n.º 12.608/2012 e da Lei n.º 14.750/2023, os acidentes e desastres são um campo de atuação integrada entre o Ministério Público e os órgãos de Defesa Civil, hoje, de Proteção e Defesa Civil, possível e necessário, para que a prevenção, mitigação e a resiliência, sejam instrumentos de garantia de direitos.

De igual forma, a participação comunitária é imprescindível e de forma alguma pode ser alijada do processo de tomada de decisão, sobretudo, para que haja o fortalecimento das capacidades sociais, de modo que as ações de proteção e defesa civil sejam planejadas a partir da oitiva e necessidades dos destinatários, sob pena de ser ineficiente. A Proteção e Defesa Civil deve desenvolver um produto previsto em lei, que de forma eficiente promova o elo entre sociedade e poder público. Esse elo pode ser bem desenvolvido com apoio comunitário por meio do chamados, pelos profissionais da área de núcleos de proteção e defesa civil (NUPDEC), que tem fundamentação análoga em Brasil (2012).

Abordam-se, também, a fragilidade do financiamento das medidas preventivas e de mitigação de risco e a importância dos fundos municipais de defesa civil e de seus conselhos, de acordo com SEGUIN (2012). Nesta ótica, não existe um sistema vertical e eficiente de repasse de recurso, tendo em vista a responsabilidade municipal em diversas ações tais como prevenção e mitigação. É notória a responsabilidade municipal de aplicação de recursos nessas ações, mas diante dos desafios, é praticamente impossível a solução desses zeugmas sem apoio de outros entes federativos.

Portanto, trata-se do desenvolvimento de uma cultura de resiliência e de algumas iniciativas bem-sucedidas no Município de Petrópolis, que serão abordadas neste estudo que servirão de base para o olhar mais apurado nas ações municipais relacionadas às grandes áreas relacionadas na pesquisa.

2 OBJETIVO

O objetivo deste trabalho é refletir em que medida o Ministério Público e a Proteção e Defesa Civil podem formar arranjos institucionais e comunitários para o fortalecimento de ações de prevenção, mitigação preparação, resposta e reconstrução, em matéria de desastres, sob o viés da garantia de direitos.

3 METODOLOGIA

A metodologia aplicada é exploratória, com levantamento bibliográfico e documental, utilizando-se da prática e estímulos à compreensão do tema no contexto do gerenciamento de riscos e dos desastres socioambientais SEDREZ (2013).

4 DESENVOLVIMENTO

4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO, O MEIO AMBIENTE E A PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

O Ministério Público¹, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, é a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

E é também a Constituição, que no art. 129, III, incumbe o Ministério Público da defesa do Meio Ambiente, além de outros direitos difusos e coletivos, dando-lhe instrumentos como o inquérito civil e a ação civil pública para a garantia destes direitos. Nesse contexto, insere-se o desastre socioambiental e gerenciamento de risco, como viés de atuação dos Promotores de Justiça, sobretudo, dos Promotores de Justiça de tutela coletiva de meio ambiente e cidadania.

Na tutela do meio ambiente, o desastre surge como elemento de estudo e de atuação, na medida que representa a completa desagregação do ambiente, atingindo não só os seus elementos naturais, ou construídos, mas sobretudo atingindo direitos fundamentais, como a vida, a saúde e a segurança de pessoas. Nesta esteira, é que as ações de prevenção e preparação devem ser vistas com tanta preocupação como as de resposta e reconstrução, de acordo com a Lei nº 14.750/2023. BRASIL (2023).

Assim, quando a Constituição protege o meio ambiente para que esteja equilibrado, como está posto no art. 225, o que está sendo protegido não é apenas a fauna, a flora, o ar, a água, o solo, ou Até mesmo a cidade e suas funções essenciais, mas primordialmente está se garantindo o direito à sadia qualidade de vida das pessoas, desta e das futuras gerações, é a vida com qualidade do homem o bem de maior relevância e de maior proteção do direito ambiental. O que se quer dizer é que o homem é o centro da proteção ambiental.

Nesta esteira, é que se entende o direito ambiental como direito humano fundamental de terceira geração. Para Fiorillo (2001)² o meio ambiente é voltado para a satisfação das necessidades humanas, a pessoa humana é a destinatária do direito ambiental, o que não impede a proteção da vida em toda as suas formas. Diz o autor:

Se a Política Nacional do Meio Ambiente protege a vida em todas as suas formas, e não é só o homem que possui vida, então todos que a possuem são tutelados e protegidos pelo direito ambiental sendo certo que um bem, ainda que não seja vivo, pode ser ambiental, na medida em que possa ser essencial à sadia qualidade de vida do homem, uma vez que numa sociedade organizada este é o destinatário de toda e qualquer norma.

¹Art. 127, da Constituição Federal

² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Saraiva. 2ª. Ed. P. 15.

Entendido o meio ambiente de forma antropocêntrica, colocando-se o homem e sua dignidade como o centro da proteção ambiental, chegamos à conclusão que a dimensão ecológica e coletiva da dignidade humana exsurge no contexto da preservação da vida, da sadia qualidade de vida do homem.

Desde Pico Della Mirandola, em sua obra “A dignidade do homem”, passando por Kant, em “Fundamentação da metafísica dos costumes”, a dignidade da pessoa humana é conceito submetido a constante transformação em razão da sucessão de acontecimentos históricos e mudanças sociais, econômicas e políticas. Nos tempos atuais, os valores ecológicos e a tutela ambiental ganharam indissociável relação com o princípio da dignidade humana. Um nível mínimo de qualidade ambiental é fundamental para a existência da vida humana com dignidade, e para que nossa espécie possa desenvolver todo o seu potencial numa situação de bem-estar social e existencial³

Sarlet (2009)⁴ menciona a dimensão coletiva como uma das dimensões da dignidade humana.

Diz o autor:

Mesmo sendo possível – na linha dos desenvolvimentos precedentes – sustentar que a dignidade da pessoa se encontra, de algum modo, ligada (também) à condição humana de cada indivíduo, não há como desconsiderar a necessária dimensão comunitária (ou social) desta mesma dignidade de cada pessoa e de todas as pessoas, justamente por serem reconhecidos como iguais em dignidade e direitos (na iluminada fórmula da Declaração Universal de 1948) e pela circunstância de nesta condição conviverem em determinada comunidade. Aliás, consoante já anunciado, a própria dimensão ontológica (embora não necessariamente biológica) da dignidade assume seu pleno significado em função no contexto da intersubjetividade que marca todas as relações humanas e, portanto, também o reconhecimento dos valores (assim como princípios fundamentais) socialmente consagrados pela e para a comunidade de pessoas humanas.

Neste diapasão, tendo-se em conta a missão constitucional do Ministério Público, guardião dos interesses sociais, não é difícil chegar-se à conclusão que as ações de proteção e defesa civil, preconizadas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, conforme as Leis nº 12.608/2012 e 14.750/2023 BRASIL (2012 e 2023), integram o conjunto de proteção de direitos fundamentais e, que, por consequência, interagem com a atuação ministerial. Explica-se:

A proteção e defesa civil, não se define em um órgão. Em verdade, a proteção e defesa civil é um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais, reconstrutivas destinadas a evitar, ou minimizar os efeitos dos desastres socioambientais e provenientes de acidentes tecnológicos, além de restabelecer a normalidade social.

A lei 12.608/12, conceitua a proteção e proteção e defesa civil como:

³ DE SÁ, Octávio Augusto Machado. Dignidade humana em sua dimensão ecológica. Disponível em: <file:///C:/Users/Membro%20Home/Downloads/unisantos_seer,+CAP8-135-154.pdf>. Acesso em: 14/02/2024.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang (org). Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Livraria do Advogado. 2ª. Ed. P.23/24.



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; (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023).

Para a concretização destas ações, a lei de Política Nacional de Defesa Civil estruturou um sistema (SINPDEC), cujo órgão central é a Secretaria Nacional de Defesa Civil, órgão vinculado ao Ministério de Integração Nacional, além de outros órgãos em nível nacional, estadual e municipal, como as Secretarias Estaduais e Municipais de Defesa Civil; O Conselho de Proteção e Defesa Civil; órgãos integrantes de políticas setoriais, entidades públicas e privadas e, por fim e não menos importante, as comunidades.

A lei 12.608/12 dispõe:

Art. 11. 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.

Assim, muito embora o Ministério Público não esteja citado na lei 12.608/12, expressamente, entre os integrantes do SINPDEC, forçoso é reconhecer que por sua missão constitucional e considerando que as ações de proteção e defesa civil são voltadas para a garantia de direitos fundamentais, sobretudo socioambientais, parece claro que a instituição pode agir em conjunto com os órgãos de Proteção e Defesa Civil, na promoção de direitos e garantias fundamentais, sobretudo, aqueles que se referem à prevenção e mitigação de riscos de desastres.

Como se disse alhures, o Ministério Público tem a missão de garantir direitos fundamentais como a vida, a segurança, a saúde, o meio ambiente equilibrado, dentre outros direitos coletivos e individuais indisponíveis, que estão incluídos nas ações de proteção e defesa civil, portanto, a instituição tem muito a contribuir, seja na esfera judicial, ou extrajudicial para a temática desastres e redução de riscos.

Entende-se, que proteção e defesa civil não é um órgão, mas sim um sistema e um dever de todos e todas as esferas. Assim, todo tem sua função, suas prerrogativas e suas atribuições. Hoje, entende-se ainda que a sociedade civil tem papel importante neste processo.

4.2 OS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS

A Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade), descrita na Portaria 260 do Ministério do Desenvolvimento Regional, de 2 de fevereiro, de 2022, é um rol do que se instituiu como

desastres naturais e tecnológicos, subdividindo-os em grupos e subgrupos, com a sua tipologia e definição. Por exemplo: Grupo - Geológico. Subgrupo - Movimento de massa. Tipo - Deslizamento. Subtipo - Deslizamento de solo e/ou rocha. Definição - São movimentos rápidos de solo ou rocha, apresentando superfície de ruptura bem definida, de duração relativamente curta, de massas de terreno geralmente bem definidas quanto ao seu volume, cujo centro de gravidade se desloca para baixo e para fora do talude. Frequentemente, os primeiros sinais desses movimentos são a presença de fissuras, de acordo com DO NASCIMENTO (2022).

E como se define o desastre? A lei 12.608/12, que estabelece a política nacional de proteção e defesa civil, com as alterações recentes tratadas na lei 14.750/23, trouxe um conceito legal de desastre. Define a lei o desastre como:

Resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais; (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023).

Ora, sabendo-se que o desastre, no conceito legal, é o resultado do evento adverso (ameaça) e da vulnerabilidade e que a ameaça natural não pode ser evitada, nos parece que o campo da prevenção e mitigação dos riscos de desastres, bem como o da busca da resiliência de uma cidade, através do fortalecimento de capacidades e redução de vulnerabilidades, sejam por ações estruturais e não estruturais, é uma tarefa que incube não só à Secretaria de Defesa Civil, mas à sociedade como um todo e, conseqüentemente, ao Ministério Público, defensor dos interesses sociais por determinação constitucional, segundo BECK (2022).

A Instrução Normativa MDR 36/20, conforme BECK (2022), define vulnerabilidade como a exposição socioeconômica ou ambiental de um cenário sujeito à ameaça do impacto de um evento adverso natural, tecnológico ou de origem antrópica e ameaça como evento em potencial, natural, tecnológico ou de origem antrópica, com elevada possibilidade de causar danos humanos, materiais e ambientais e perdas socioeconômicas públicas e privadas.

Mais recentemente, a lei 14.750/23 acrescentou à lei 12.608/12, o conceito legal de vulnerabilidade, tratando-a como fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana, incluído pela Lei nº 14.750/2023, conforme BRASIL (2023).

Frise-se que o desastre não necessariamente irá se desencadear em cenários de vulnerabilidade social e econômica, podendo acontecer mesmo em cenário onde há total ausência de fragilidade social. De qualquer forma, a vulnerabilidade deve estar sempre presente, ainda que somente sob o aspecto ambiental (vulnerabilidade geográfica, geológica, hidrológica etc.). O mega desastre da região serrana, em 2011, é um exemplo desta afirmação. Via de regra, ambas as vulnerabilidades (social e ambiental)



se verificam no desastre e é por isso que a nomenclatura que nos parece mais apropriada é “desastre socioambiental”.

O desastre, portanto, não é um fim em si mesmo, mas repisa-se, o resultado do evento (ameaça natural ou tecnológica) sobre um cenário de vulnerabilidade, que representa uma completa desorganização do território, comprometendo todas as funções sociais da cidade (art. 182, CF): a de habitar, a de circular (mobilidade), de lazer, de trabalho; compromete ainda serviços essenciais; sobrecarrega o sistema de saúde, e de assistência, ambiental, de habitação; destrói patrimônios, sonhos, famílias, vidas. Todas estas consequências do desastre estão no escopo de atuação do Ministério Público e da Proteção e Defesa Civil.

Se a premissa é a garantia de direitos fundamentais, em especial, a vida, não se pode pensar em atuação apenas no pós-desastre. A prevenção é um princípio caro do direito ambiental, já que o dano causado ao ambiente é, de regra, de difícil ou impossível reparação e de igual modo uma das fases do gerenciamento do risco de desastres.

Nesta linha de raciocínio, parece-nos, que se não se pode evitar a ameaça, ou evento adverso (embora se possa identificar e monitorar a ameaça), há de se reduzir a vulnerabilidade, a exposição ao risco, aumentar a compreensão das comunidades sobre os perigos a que estão expostas, i.e., sua percepção aos riscos.

Interessa tanto ao Ministério Público, como à Proteção e Defesa Civil, em especial à Secretaria de Defesa Civil, que os danos causados por desastres futuros tenham o menor impacto possível sobre a vida e propriedade dos habitantes, sobre as funções da cidade, sobre o meio ambiente, sobre a economia, entre outros tipos de desorganização gerada pelo desastre, permitindo-se, ainda, o restabelecimento da normalidade, no menor tempo possível.

Todavia, só se reduz os impactos do desastre sobre as pessoas e sobre a cidade, quando se executa medidas de prevenção e de mitigação de risco, sistematicamente; quando se reduz vulnerabilidades e se aumenta a capacidade local de enfrentamento, de modo que a despeito da intensidade dos fenômenos, o número de mortos e afetados sejam os menores possíveis.

Eduardo Marandola Jr. e Álvaro de Oliveira D’antona (2014), citando HOGAN (2010), na obra Coordenada por CARMO e VALENCIO (2014), denominada Segurança Humana no contexto dos desastres, relembram que:

Vulnerabilidade tem se apresentado como um conceito promissor neste sentido, por incorporar, para além das áreas e populações em risco, também suas capacidades e estratégias de enfrentamento de situações adversas, incorporando outros elementos além das condições materiais para a compreensão das situações das famílias e domicílios em risco. Mais do que isso, vulnerabilidade tem se mostrado um conceito heurístico para adensar o sentido de segurança e proteção na sociedade contemporânea, funcionando como seu reverso, permitindo assim que seu enfrentamento signifique a promoção de segurança e de sustentabilidade, no seu sentido virtuoso (HOGAN et al., 2010).⁵



É intrigante observar no pós-desastre grande mobilização para as ações de socorro, para o restabelecimento dos serviços essenciais, planejamento de obras emergenciais para reconstrução, a fim de que a cidade possa voltar a ter suas funções essenciais restabelecidas, além de garantia assistencial e de saúde dos afetados.

Mas é no mínimo curioso constatar que o “calcanhar de Aquiles”, i.e., a prevenção, seja constantemente esquecida e da mesma maneira esquecidas as medidas de mitigação e de preparação para o desastre, até que um novo evento ocorra. Entretanto, são estas ações que diminuirão, com o passar do tempo, a violação de direitos fundamentais. É a ressignificação do enfrentamento ao desastre que permitirá colocar o homem, sua vida, sua dignidade e seu patrimônio como centro das preocupações e das ações.

Relegar estas medidas a um segundo plano é uma incongruência, é um erro contumaz, já que prevenir é mais barato que reconstruir. Estima-se que a cada 1(um) dólar investido em prevenção e preparação do desastre são economizados 3 (três) dólares em reconstrução. A ONU, por exemplo, já afirma que se economizam quatro dólares em estruturas resilientes, se comparada à reconstrução.⁶ Os primórdios da legislação japonesa também contribuem para esse processo. KOBIYAMA (2004), relata que é possível comparar que a cada R\$ 1,00 gasto em prevenção e mitigação, são economizados R\$ 50,00 em resposta e reconstrução. (avaliar se cabe)

Em projeções globais de mudanças climáticas e eventos extremos cada vez mais frequentes⁷, há necessidade de se pensar mais em prevenção e mitigação que em resposta e reconstrução. No cerne da discussão das mudanças climáticas, os desastres ganharam importância por tratar-se diretamente das consequências para os países afetados. O agravamento do quadro das mudanças climáticas, a aceleração do aquecimento global, as recentes ondas de calor extremo e a intensificação dos fenômenos de movimento de massa com causa nas chuvas intensas acendem um alerta não só para o Brasil, mas para o mundo todo. É preciso investir mais em prevenção e em mitigação do que em ações no pós-desastre.

Entretanto, ainda vemos, por meio empírico, tímidas as ações de prevenção e mitigação. De forma geral, o planejamento tem se voltado para medidas de resposta e reconstrução, assim como o financiamento de ações. É uma lógica que precisa ser invertida, não só por economicidade, mas sobretudo porque é com a prevenção, preparação e com a mitigação, repisa-se, que se evitará um maior número de mortos e afetados pelo desastre.

⁶ Disponível em: <Infraestrutura resiliente é quatro vezes mais econômica que reconstruir após desastres | ONU News> Acessado em: 12 de fevereiro de 2024.

⁷ Disponível em: <Fatos sobre a Emergência Climática | UNEP - UN Environment Programme>. Acessado em: 12 de fevereiro de 2024.

Neste campo de atuação, vemos infinitas possibilidades de ações que convergem para as missões da Secretaria de Defesa Civil e do Ministério Público, que podem salvar vidas, como por exemplo: identificação da necessidade de ampliação, preparo e fortalecimento das chamadas NUDECs ou NUPDECs; tangibilidade e eficiência dos planos de contingência com uma maior integração entre esferas de governo; estabelecimento da confiabilidade do sistema de monitoramento, alerta e alarme; rotas de fuga e pontos de apoio planejados para os usuários e com a participação da comunidade; educação ambiental voltada para prevenção de desastres; indução de políticas públicas e financiamento de ações; identificação de áreas não passíveis de ocupação, ou de expansão urbana em planos municipais de redução de risco, compatibilizadas com o plano diretor, entre outras.

Em todas estas ações, o Ministério Público pode ser um agente de transformação social em parceria e articulação com os órgãos de Proteção e Defesa Civil, fortalecendo-se mutuamente, principalmente em Municípios em que a Defesa Civil só é lembrada no momento do desastre.

Sobre a temática de financiamento de ações de prevenção e mitigação de riscos, vale mencionar que o Manual de Atuação intitulado “Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas produzido pelo CNMP (2024)”⁸, pontuou grave falha no financiamento de ações preventivas. Como observado:

O Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) possui natureza contábil e financeira e tem como finalidade custear, no todo ou em parte, ações de prevenção em áreas de risco, bem como a recuperação de áreas atingidas por desastres que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos.

Nesse caso, a lei prevê a transferência (de natureza obrigatória) de recursos do Funcap diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

É importante salientar que o Funcap, instituído originariamente pela Lei nº 12.340/2010, foi regulamentado posteriormente e de forma parcial pela Lei nº 12.983/2014. Contudo, ao revogar dispositivos da lei anterior, esse último diploma acrescentou que “o repasse de recursos do Funcap deverá observar o disposto em regulamento” (art. 9º, § 3º). Tal regulamento não chegou a ser editado até o lançamento do presente Manual, o que tem obstado a implementação do Fundo Nacional do ponto de vista prático e efetivo.

Paralelamente à necessária regulamentação mencionada, existe o fato de que, mesmo com previsão legal, não é possível contar com as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) da União (orçamento já sofre com contingenciamento e está praticamente todo comprometido com ações de resposta, inclusive os créditos adicionais) ou com as doações (devido à falta de cultura de doação no Brasil). Assim, atualmente, o fundo não possui recursos.

Não bastasse, há fragilidade também no Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, uma vez que é um conselho meramente consultivo, entretanto, a crítica saudável que fazemos, é que o Conselho precisa ser também deliberativo, há de ter poder de decisão.

Veja o Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, em seu Art. 14. A CONPDEC é órgão colegiado de natureza consultiva, integrante da estrutura do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, conforme BRASIL (2020).

⁸ Disponível em: <final_Mudanas-Climticas---MANUAL-v3.pdf (cnmp.mp.br)> Acessado em: 12 de fevereiro de 2024.

Reafirma-se que a lógica de financiamento de ações de proteção e defesa civil para redução de riscos de desastres deve ser invertida para abarcar principalmente medidas de prevenção, conforme DUTRA, A.C.D.; M.; KEMPERS, G. C. V. (2022). Se não há financiamento para ações preventivas e mitigatórias, como reduzir risco? Ora, toda e qualquer ação tem um custo, por isso os órgãos de proteção e defesa civil precisam de fontes orçamentárias seguras para fazer frente ao cumprimento de todas as etapas do gerenciamento de risco.

Apenas para exemplificar, existem nas cidades, de modo geral, problemas estruturantes graves, como de ocupação desordenada em áreas suscetíveis a desastre, que precisam de investimentos. Dificilmente um Município de interior conseguirá orçamento suficiente para financiamento de ações de mitigação, sobretudo quando o assunto for ocupação desordenada em múltiplas áreas, na medida em que as medidas urbanísticas de mitigação e de realocação são, de regra, custosas.

Até mesmo ações de planejamento e ordenação da cidade, de modo a impedir novas ocupações em áreas de risco (prevenção), dependem de custosos estudos e de planos importantes para integrar as revisões dos planos diretores, como instrumento de proibição de novas ocupações em áreas impróprias, aliada a uma fiscalização inteligente para coibir o desrespeito.

Nesta seara, a do financiamento, também se verifica a possibilidade de integração das Secretarias de Defesa Civil com o Ministério Público, em especial para criação das leis dos fundos municipais de defesa civil, de modo a possibilitar a transferência de recursos de forma habitual e, assim, o custeio de programas e projetos voltados para as ações de proteção e defesa civil.

Ainda que o fundo nacional não esteja regulamentado, a lei do fundo municipal pode prever outras fontes de receita, o que, certamente auxiliará nas medidas de mitigação e prevenção, além do que o fundo previamente instituído estará apto a receber transferência do fundo nacional, tão logo seja possível.

4.3 A DESNATURALIZAÇÃO DO DESASTRE

Frequentemente, na fase que sucede ao evento danoso, há a tentativa de se culpar a natureza, em especial, o ciclo hidrológico, pois, na maioria das vezes, ou é o excesso, ou é a escassez de água, a causa atribuída à maioria dos desastres naturais, conforme DUTRA, A.C.D.; BLAUDT, L. M. ; KEMPERS, G. C. V. (2023)

Mas o desastre é conceituado como resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto a ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos, conforme DUTRA, A.C.D.; M.; KEMPERS, G. C. V. (2023)

Neste aspecto, não só a redução de vulnerabilidade social e ambiental devem ser levadas em consideração para a mitigação dos impactos do desastre sobre a vida das pessoas, mas também a

necessidade de uma visão assertiva dos governos municipais para o desenvolvimento urbano adequado, na medida em que a população atual já é mais urbana que rural e está numa tendência de crescimento.

Neste sentido TAVARES e FERREIRA (2020):

Considerar os impactos da precipitação como fenômenos unicamente naturais é, de certo, um equívoco, já que, o processo de urbanização acelerada e (des) organizado, acaba por criar condições potencializadoras desses impactos. Como bem coloca Monteiro (1991, p.9) “desabamentos de encostas não seriam calamitosos em nossas cidades se parte de seus habitantes não fossem induzidas a formas de urbanização espontânea, precária e em sítios perigosos”. Nesse sentido, considerar o sítio urbano sobre o qual cidades são edificadas e recebem as intempéries climáticas é fundamental pois, “o espaço urbano identifica-se a partir do sítio mantendo relações íntimas com o ambiente regional imediato em que se insere TAVARES E FERREIRA (2020 p.20).

Posto isto, por exemplo, a chuva intensa não pode ser considerada unicamente como causa eficiente do desastre. É uma das causas, mas não a única. O que se quer dizer é culpabilizar a natureza, não é um discurso admissível.

Assim, uma vez identificadas as ameaças e mitigadas as vulnerabilidades e a exposição ao risco, aliando-se a isto um melhor planejamento urbano, por consectário lógico, os impactos adversos de um desastre serão menos agressivos. Em outras palavras, ainda que os eventos climáticos extremos sejam mais intensos e frequentes em razão das mudanças climáticas, ainda assim, os danos humanos, materiais, ambientais e os prejuízos econômicos dele decorrentes serão menos expressivos.

Todavia, enquanto se continuar a culpar a natureza, políticas públicas, sobretudo a de proteção e defesa civil, não serão prioridade nos governos que se sucedem.

5 RESULTADO DA INTERAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E OUTROS ÓRGÃOS

Para além das medidas de prevenção e de mitigação, há de se pensar também no fortalecimento das capacidades locais. Formar comunidades resilientes, capazes de retornar ao seu equilíbrio após sofrer algum tipo de desastre é uma tarefa que não se consegue só através de medidas do Poder Público, mas de trabalho conjunto, integrado, entre o Poder Público e a coletividade.

A Organização das Nações Unidas (ONU) conceitua cidades resilientes como aquelas capazes de “resistir, absorver, adaptar-se e recuperar-se dos efeitos de um perigo de maneira tempestiva e eficiente, conforme DUTRA, A.C.D.; M.; KEMPERS, G. C. V. (2022)

A iniciativa MCR 2030 surgiu a partir da III Conferência Mundial da ONU sobre Redução do Risco de Desastres, realizada em Sendai, Japão (2015), com objetivo alcançar, 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”, sendo então estabelecido o marco de SENDAI 2015/2030, de acordo com SILVEIRA, L. T. C. et al. (2013).

O objetivo do Marco de Sendai, embora focado na prevenção e redução dos riscos de desastres, acaba por contribuir com outro plano de ação global, a agenda 2030, em especial com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS11), em que se pretende “Desenvolver cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, através do envolvimento das lideranças locais e com mobilização de apoio aos países em desenvolvimento através da cooperação internacional para o fornecimento de meios de implementação de acordo com as suas prioridades nacionais, além da agenda urbana, de acordo com SILVEIRA, L. T. C. et al. (2013).

O Marco de Sendai (2015) traz sete metas para a avaliação do progresso global, que só serão alcançadas a partir do fortalecimento das lideranças e capacidades locais e que visam:

- 1) reduzir substancialmente a mortalidade até 2030;
- 2) reduzir substancialmente o número de pessoas afetadas em todo o mundo até 2030;
- 3) reduzir as perdas econômicas diretas por desastres em relação ao produto interno bruto (PIB) global até 2030;
- 4) reduzir substancialmente os danos causados por desastres em infraestrutura básica e a interrupção de serviços básicos, como unidades de saúde e educação, inclusive por meio do aumento de sua resiliência até 2030

Mas também tem por escopo aumentar substancialmente:

- 5) aumentar substancialmente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres até 2020;
- 6) intensificar substancialmente a cooperação internacional com os países em desenvolvimento por meio de apoio adequado e sustentável para complementar suas ações nacionais para a implementação deste quadro até 2030; e
- 7) aumentar substancialmente a disponibilidade e o acesso a sistemas de alerta precoce para vários perigos e as informações e avaliações sobre o risco de desastres para o povo até 2030.

Na busca pela resiliência, há um forte campo para atuação integrada da Proteção e Defesa Civil e do Ministério Público, entre estes e outras instituições e comunidades, sobretudo ante a perspectiva da redução do número de mortes e de afetados por desastres e na articulação das demais políticas setoriais envolvidas (saúde, assistência, habitação), através do fortalecimento das capacidades locais.

Não se pode esquecer, ademais, que o Ministério Público pode atuar não apenas em inquéritos civis e em ações civis públicas, mas também como indutor de políticas públicas, instaurando procedimentos administrativos e acompanhando a implementação destas políticas e neste viés pode contribuir muito na efetividade de direitos.

O tema desastre é complexo e multidisciplinar e o enfrentamento desse tema não pode ser fragmentado, sendo necessária coesão de ideias e de ações. Há necessidade de constante integração, de

arranjos institucionais e comunitários no enfrentamento da temática, sob pena de se avançar menos do que se poderia.

Exemplo simples e bem-sucedido em termos de capacidade social local é o fortalecimento das lideranças comunitárias para ações de proteção e defesa civil, através da criação e capacitação de núcleos comunitários de defesa civil (NUDECs ou NUPDEC'S).

Os NUPDECs são a evidência de que não só os governos precisam compreender os cenários de risco, as ameaças, as vulnerabilidades e a exposição, mas sobretudo quem vive nesse cenário, como forma de aumentar a capacidade social para a resiliência.

Exemplo de muito sucesso foi o utilizado em Petrópolis, com a criação do NUDEC do Vale do Cuiabá, onde a comunidade ativa contribui fortemente para as ações de proteção e defesa civil, conhecendo os riscos e articulando maneiras de autoproteção. Esse NUDEC vem se estruturando e fortalecendo a cada ano, a partir do desastre ocorrido na Região Serrana, no ano de 2011, conforme BECK (2023).

Mas sem dúvida, o fortalecimento das capacidades locais também pode advir da união institucional. A título de exemplo de articulação e de novos arranjos institucionais, cabe compartilhar uma iniciativa do Instituto Estadual do Ambiente-RJ (INEA), em parceria com o Ministério Público do Rio de Janeiro.

A partir do desastre ocorrido na Região Serrana no ano de 2011, como mudança de paradigma para a gestão de risco e gerenciamento de desastres no país, a discussões francas entre o Ministério Público e a autarquia ambiental sobre a necessidade de mitigar impactos de cheia dos rios da região do Vale do Cuiabá, ante a degradação das encostas na região, o INEA desenvolveu um “projeto piloto”, a partir de estudos técnicos para implementação de reflorestamento de áreas degradadas, sobretudo áreas de Reserva Legal e áreas de proteção permanente (APP), visando diminuir carreamento de sedimentos para os cursos hídricos da região, conforme BECK (2023).

A iniciativa é sem dúvida uma inovação, na medida em que sempre se pensou em projetos de reflorestamento voltados para os tempos de escassez de água, ante os serviços ecossistêmicos das florestas, mas é uma novidade se pensar no reflorestamento como potencial regulador hidrológico nos tempos de excesso de água.

Pois bem, embora protagonizada pelo INEA (órgão ambiental), a iniciativa é evidentemente também uma ação de proteção e defesa civil e de construção de cidade resiliente, porque reflete na mitigação de risco de desastres, através de soluções baseadas na natureza.

Esse arranjo institucional envolvendo INEA e Ministério Público foi possível a partir de uma ação civil pública, que não encerrou o tema, mas abriu portas para o pensamento conjunto de possíveis soluções para o problema das encostas degradadas numa bacia hidrográfica redonda, portanto, suscetível a inundações.



Nesta linha, forçoso reconhecer que o fortalecimento das capacidades institucionais não é importante apenas para o enfrentamento do desastre no momento do evento, em especial pela execução de medidas planejadas e validadas em um plano de contingência para a resposta, mas sobretudo por medidas que antecedem ao evento, envolvendo as instituições e as comunidades, na mitigação, na prevenção, na preparação e na resiliência.

6 CONCLUSÕES

Ante a complexidade dos efeitos que os desastres trazem nas relações humanas, sociais, ambientais e urbanas, há a necessidade de constante integração das instituições para que não só o pós-desastre esteja no contexto do planejamento de ações, mas sobretudo, para as medidas de prevenção e mitigação, que devem ser alçadas como as medidas mais importantes a serem executadas para se evitar desastres, reduzindo custos e salvando vidas.

O Ministério Público, como guardião dos interesses sociais e garantidor de direitos coletivos fundamentais pode e deve colaborar com as ações de proteção e defesa civil de forma antecipada e prudente, em prol da garantia de direitos, sobretudo num contexto de desastres e de redução de riscos, na medida em que o desastre afeta diversos direitos fundamentais.

Neste diapasão, a prevenção e a mitigação dos riscos são medidas que devem ter prioridade nas intervenções de proteção e defesa civil, não só por sua economicidade, mas por sua eficiência na diminuição de números de mortos e de afetados, invertendo-se a lógica do financiamento de ações, normalmente voltadas para ações de resposta e reconstrução. O foco dos investimentos deve estar em medidas que resultem em redução de vulnerabilidades e de exposição, colocando o ser humano e o respeito a sua dignidade como centro de toda e qualquer ação.

Os desastres são o resultado de um evento extremo sobre um cenário vulnerável, que desagrega e compromete as funções sociais da cidade, além de comprometer a segurança humana, logo, primordial o debate da integração de outros agentes, para além das Secretarias de Defesa Civil, visando o encontro de soluções para este problema estrutural grave, em busca do ideal de redução de número de mortes e de afetados.

Neste sentido o Ministério Público, a Proteção e Defesa Civil e os agentes das demais políticas setoriais envolvidas (saúde, assistência e habitação), por possuírem objetivos comuns, devem cada vez mais integrar-se para a compreensão do problema estrutural como um todo, sem fragmentações, para identificação das vulnerabilidades e possíveis soluções. Cabe também o desenvolvimento de uma cultura de resiliência e prevenção, que incluem ações nas escolas e universidades de forma a garantir o futuro desse processo de forma continuada, bem como celeiro de novas contribuições.



Além disso, o Ministério Público, mais do que um fiscalizador de ações, pode ser um parceiro da Proteção e Defesa Civil na implementação de políticas públicas que visam garantir a efetiva qualidade de vida da população.

Ainda sobre o tema dos desastres, refletiu-se sobre a nomenclatura “desastres naturais”, entendendo-se melhor a utilização do termo “desastres socioambientais”. Na medida em que embora os desastres sejam classificados como naturais ou tecnológicos, a terminologia “desastres naturais” não reflete necessariamente o fenômeno, na medida em que outros aspectos como o processo de urbanização e de ocupação humana (meio ambiente artificial) contribuem significativamente para o número de mortos e afetados e, conseqüentemente, para a expressividade dos danos e prejuízos suportados pelo indivíduo, pela coletividade de pessoas, pelo ambiente e pela cidade. Portanto, mais adequada a terminologia “desastres socioambientais”.

Conclui-se que o aumento da resiliência passa, em primeiro lugar, pelo fortalecimento das capacidades sociais e comunitárias. Aqueles que sofrem os efeitos do desastre devem estar no centro das discussões e envolvidos na tomada de decisão.



REFERÊNCIAS

BECK, Zilda Januzzi Veloso. Meio ambiente e cidades resilientes: reflexões sobre o desastre em Petrópolis no ano de 2022. Revista da EMERJ, v. 24, n. 2, p. 202-216, 20

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 Fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas: manual prático para atuação do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. - 1. ed. - Brasília: CNMP, 2023.

BRASIL. Lei 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 n.ºs 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: <L12608 (planalto.gov.br)> Acesso em: 12 Fev. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. . Disponível em: < D10593 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 Fev. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa MDR n.º 36 DE 04/12/2020. Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal. Disponível em: Instrução Normativa MDR n.º 36 DE 04/12/2020 (normasbrasil.com.br)>. Acesso em: 12 Fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Defesa Civil. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007. 82p. Disponível em: <MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (defesacivil.mg.gov.br)>. Acesso em: 12 Fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Construindo Cidades Resilientes. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protacao-e-defesa-civil/cidades-resilientes>. Acesso em: 12 Fev. 2024.

CARMO, Roberto do e VALENCIO, Norma (org). Segurança humana no contexto dos desastres. São Carlos: RiMa Editora.2014.

CEMADEN, Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade).07. Dez. 2017. Disponível em:< Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade) - Cemaden Educação>. Acesso em: 12 Fev. 2024.

DE SÁ, Octávio Augusto Machado. Dignidade humana em sua dimensão ecológica. Disponível em: <file:///C:/Users/Membro%20Home/Downloads/unisantos_seer,+CAP8-135-154.pdf>. Acesso em: 14 Fev. 2024.

DO NASCIMENTO, Bruno Santos. SELEÇÃO E APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES CONTEXTUAIS EM AMBIENTES COMPLEXOS. (2022)



FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Saraiva.

DUTRA, A. C. D. ; BLAUDT, L. M. ; KEMPERS, G. C. V. . Cartografia de Risco Remanescente voltada ao desastre socioambiental de Petrópolis (fevereiro/2022): Procedimentos Geotécnicos para evacuação de áreas atingidas por movimentos de massa de grande magnitude. In: VI Congresso Internacional de Riscos, 2023, Coimbra. Riscos e Conflitos Territoriais. Das catástrofes Naturais às Tensões Geopolíticas.. Coimbra: ©RISCOS ? Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, 2023. p. 172-172.

BLAUDT, L. M. ; DUTRA, A. C. D. ; KEMPERS, G. C. V. . Processos de Inundação no município de Petrópolis e soluções de gestão aplicadas pela Secretaria de Proteção e Defesa Civil. In: VI Congresso Internacional de Riscos, 2023, Coimbra. Riscos e Conflitos Territoriais. Das catástrofes Naturais às Tensões Geopolíticas.. Coimbra: ©RISCOS ? Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, 2023. p. 191-191.

KOBIYAMA, Masato et al. Papel da comunidade e da universidade no gerenciamento de desastres naturais. Simpósio Brasileiro de Desastres Naturais, v. 1, p. 834-846, 2004.

OLIVEIRA, Marcos de. Livro Texto do Projeto Gerenciamento de Desastres - Sistema de Comando de Operações – Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2009. Disponível em:< Manual-de-Gerenciamento-de-Desastres.pdf (ufsc.br)>. Acesso em: 12 Fev. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang (org). Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Livraria do Advogado. 2ª. Ed. P.23/24.

SÉGUIN, Elida. A lei de defesa civil: algumas considerações. Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença, v. 9, n. 1, p. 207-230, 2012.

SILVEIRA, L. T. C. et al. O Marco de Sendai, a agenda dos objetivos sustentáveis e os princípios do SUS visando a gestão de desastres em épocas de emergência de saúde pública pelo COVID-19. 2021.

SEDREZ, Lise. Desastres socioambientais, políticas públicas e memória–contribuições para a história ambiental. Migrações e natureza, p. 185-202, 2013.

TAVARES, Camila de Moraes Gomes e FERREIRA, Cássia de Castro Martins . A relação entre a orografia e os eventos extremos de precipitação para o município de Petrópolis- RJ. Revista Brasileira de Climatologia. Ano 16. Vol. 26. Jun 2020.