

A IMPORTÂNCIA DO DIREITO DOS DESASTRES NA ERA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: ANÁLISE E PERSPECTIVAS

PRISCILA PEDRA GARCIA¹; DÉLTON WINTER DE CARVALHO²

¹Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) – priscilapedragarcia@gmail.com

²Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) – deltonw@unisinis.br

1. INTRODUÇÃO

À medida que a crise climática se intensifica e os eventos extremos se tornam mais frequentes, o Direito dos Desastres adquire relevância no contexto da adaptação às mudanças climáticas (CARVALHO; ZANETI JR., 2024). Délton Carvalho descreve o sentido de desastre como uma relação pendular entre causas, consequências e estabilidade do sistema social (CARVALHO, 2020).

As causas incluem tanto fatores naturais quanto antropogênicos, evidenciando a importância de se considerar que muitos desastres naturais também têm influências humanas (VERCHICK, 2019; CARVALHO, 2020). Ressalta-se que tais eventos não podem ser compreendidos unicamente à luz de fatores externos, sendo indispensável considerar as ações humanas que impactam o clima e os ecossistemas, bem como as vulnerabilidades sociais, especialmente em populações marginalizadas, como aquelas de baixa renda e minorias étnicas, que apresentam maior suscetibilidade aos efeitos das catástrofes (CUTTER; EMRICH, 2006; DAMACENA, 2019; KASWAN, 2019).

Quanto ao sentido a partir dos resultados, Daniel Farber (2012) sustenta que se tratam de eventos que comprometem as funções ecológicas ou acarretam prejuízos aos interesses humanos. O Decreto n. 10.593/2020 define desastre como o “resultado de evento adverso, natural ou antrópico, sobre um cenário vulnerável, causando danos humanos, materiais, ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 2020, n.p.).

No que tange à estabilidade do sistema social, os desastres afetam a coesão social, reforçando a indispensabilidade de uma análise capaz de abranger tanto suas causas quanto suas consequências (CARVALHO, 2020). À vista disso, faz-se essencial desenvolver um entendimento jurídico extensivo para evitar a perda da estabilidade social.

Nesse contexto, destaca-se a resiliência, a qual deve ser incorporada ao planejamento urbano, visando preparar cidades para enfrentar crises (VERCHICK, 2019; LEITÃO, 2018). Ademais, os instrumentos previstos no decreto acima mencionado, que regulam o estado de calamidade pública e a situação de emergência, garantem uma resposta jurídica adequada, sendo diferenciados pelo nível de comprometimento da capacidade de resposta do Poder Público (BRASIL, 2020).

O Direito dos Desastres, então, surge como uma resposta às questões contemporâneas, compreendendo a prevenção, a resposta e a recuperação em desastres. Essa área do Direito é autônoma, enfrentando a fragilidade do sistema legal diante da complexidade climática e das respostas fragmentadas (DAMACENA, 2019). Com a reclassificação de riscos ambientais como desastres, a interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres torna-se inevitável, focando na gestão de riscos ao longo do ciclo de desastres (CARVALHO, 2020).

O objetivo geral da presente pesquisa, por conseguinte, consiste em investigar o papel do Direito dos Desastres frente às mudanças climáticas. Para isso, são estabelecidos dois objetivos específicos: 1) examinar a autonomia do referido ramo jurídico e sua interrelação com a gestão de riscos; e 2) analisar o ciclo de gestão de desastres, focando nas fases de prevenção, resposta de emergência, compensação e reconstrução.

2. METODOLOGIA

O estudo, de natureza qualitativa, tem como objetivo investigar o papel do Direito dos Desastres em face das mudanças climáticas. A pesquisa será conduzida em quatro etapas principais. A primeira etapa consiste na identificação do problema, considerando a relevância do tema no contexto jurídico e social. Em seguida, será realizada uma análise da literatura, com revisão de obras e estudos disponíveis sobre o Direito dos Desastres. A coleta de informações ocorrerá por meio de fontes primárias, como legislações e artigos científicos, bem como de fontes secundárias, mediante revisões de literatura e doutrinas pertinentes. Os dados coletados serão analisados com base no ciclo de gerenciamento circular de riscos de desastres, que se trata de um conjunto de diretrizes formado por estratégias de mitigação, respostas de emergência, compensação e reconstrução. Em virtude da natureza qualitativa do trabalho, não serão formuladas hipóteses operacionalizáveis. A metodologia visa garantir o desenvolvimento sistemático da pesquisa, em conformidade com as orientações propostas por Bittar (2022).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Sublinha-se, de antemão, que os desastres provocam situações passíveis de análise jurídica, tornando essencial que o Direito estabeleça um processo de estabilização dinâmica diante desses eventos, por meio tanto da prática judiciária quanto da legislação (CARVALHO, 2020). A abordagem do Direito dos Desastres relaciona-se ao ciclo de gerenciamento de riscos, que inclui as etapas de prevenção, respostas de emergência, compensação e reconstrução. Cada uma dessas fases desempenha um papel fundamental na gestão, que se define como a prática sistemática de lidar com a incerteza para mitigar danos (FARBER, 2012).

A prevenção ocorre antes do evento extremo, ao passo que a mitigação acontece durante e após, com vistas à redução de danos e envolvendo a avaliação de ameaças, vulnerabilidades e riscos, além da gestão por meio de medidas estruturais e não estruturais (CARVALHO; DAMACENA, 2013; DAMACENA, 2015; VERCHICK, 2010). Nesse contexto, destaca-se a Lei n. 13.475/2017, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a Lei n. 12.608/2012 e a Lei n. 14.335/2022, que enfatizam a importância de ações integradas para a gestão de riscos e a proteção das comunidades.

Na fase de resposta, o Direito orienta as medidas emergenciais, reconhecida como a mais crítica do ciclo, uma vez que exige ação rápida para a minimização dos impactos (FARBER, 2012). O preparo para enfrentar os efeitos dos extremos inclui planos de emergência e capacitação, que organizam os encargos operacionais com o objetivo de reduzir vulnerabilidades e agilizar as respostas, sob pena de responsabilidade civil. Em seguida, a resposta emergencial envolve ações coordenadas pelos órgãos competentes, destacando-se o papel essencial da

Defesa Civil, além de abranger buscas, resgate, assistência médica e o restabelecimento de serviços (CARVALHO, 2020; ALVES, 2016).

A compensação implica a assistência financeira às vítimas após desastres, utilizando ferramentas como seguro privado, responsabilidade civil ambiental e assistência governamental (CARVALHO, 2020). Apesar de os seguros serem raros no Brasil, sua obrigatoriedade é defendida para ressarcir danos, embora enfrente resistência pela descrença da população e falta de dados confiáveis (BRUGGEMAN; FAURE; HELDT, 2019; DAMACENA, 2019). A Responsabilidade Civil Ambiental, modelo predominante, apresenta lacunas nas leis n. 12.340/2010 e n. 12.608/2012, resultando em dependência de créditos extraordinários e litigância climática (MACHADO, 2019; DAMACENA, 2019). Leitão (2018) sugere a Responsabilidade Civil Preventiva Autônoma. Cabral e Zaneti (2019) frisam que Fundos de Compensação podem ser ampliados, mas sua eficácia depende da fiscalização estatal e da participação das comunidades afetadas.

A reconstrução, por último, ocorre após o desastre, concentrando-se na restauração das áreas afetadas, dos serviços públicos e do bem-estar da população. A Lei nº 12.680/2012 define a recuperação como um conjunto de ações destinadas a restaurar ecossistemas e melhorar as condições de vida da comunidade, visando evitar vulnerabilidades recorrentes (Brasil, 2012, n.p.). Leitão (2018) enfatiza a adoção do princípio do "*build-back better*", que busca não apenas o retorno ao estado anterior, mas também a mitigação de riscos. Carvalho (2019) argumenta que a reconstrução deve resultar em uma nova normalidade, menos vulnerável e mais resiliente.

Percebe-se, dessa forma, que o Direito dos Desastres se configura como um campo dinâmico e integral, com a gestão de riscos como elemento central, e enfatiza a necessidade de um sistema jurídico que responda de maneira eficaz aos desafios apresentados por desastres e suas consequências.

4. CONCLUSÕES

A pesquisa revela o papel do Direito dos Desastres no contexto das mudanças climáticas, destacando, assim, sua função na gestão de riscos associados a eventos extremos. Ao examinar a autonomia desse ramo jurídico, constata-se que sua interrelação com a gestão de riscos é essencial para regular tanto a prevenção quanto a resposta a desastres. A análise do ciclo de gestão de desastres evidencia, portanto, a necessidade de uma abordagem integrada.

Além disso, o fortalecimento do Direito dos Desastres requer uma governança que abranja não somente respostas imediatas, mas também estratégias a longo prazo para a mitigação das mudanças climáticas. A criação de marcos regulatórios e a promoção de mecanismos de financiamento para infraestrutura resiliente são fundamentais para garantir que as comunidades afetadas sejam protegidas e capacitadas a enfrentar futuros desastres.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, H. R. **A gestão de riscos de desastres naturais no Brasil: face as mudanças sociais e ambientais**. Curitiba: Prismas, 2016.
BITTAR, E.C.B. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm.

Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 29 set. 2024.

BRUGGEMAN, V.; FAURE, M.; HELDT, T. Seguros contra catástrofes. In: FARBER, D. A.; CARVALHO, D. W. (orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019.

CABRAL, A. P.; ZANETI Jr., H. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, v. 287/2019.

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

CARVALHO, D. W. D; DAMACENA, F. D. L. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, D. W. O papel dos planos de bacia hidrográfica na ordenação territorial sob a ótica do direito dos desastres. In: FARBER, D. A.; CARVALHO, D. W (orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 342-343.

CARVALHO, D. W. D; ZANETI JR., H. **Desastres climáticos e o direito processual dos desastres**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 113, n. 1059, p. 43-62, 2024.

CUTTER, S.; EMRICH, C. Moral hazard, social catastrophe: the changing face of vulnerability along the hurricane coasts. *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, v. 604, n. 1, p. 102-112, março 2006.

DAMACENA, F. D. L. Limites e possibilidades da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade. In: FARBER, D.; CARVALHO, D. W. (orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 100-120.

FARBER, D. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. *Revista de Estudos Constitucionais – (RECHTD)*, v. 4, p. 2-15, 2012.

KASWAN, A. Sete princípios para uma adaptação equitativa aos efeitos das mudanças climáticas. In: FARBER, D.; CARVALHO, D.W.D (orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 150-160.

LEITÃO, M. P. **Desastres ambientais, resiliência e responsabilidade civil**. 2018. 200f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

VERCHICK, R. R. M. (In) justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana. In: FARBER, D. A.; CARVALHO, D. W. (orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 120-135.

VERCHICK, R. R. M. **Facing Catastrophe: Environmental Action for a Post-Katrina World**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.