

Desastres Ambientais: Problemas Políticos e Sociais e a responsabilidade do Estado

Environmental disasters: Political and Social Problems and the responsibility of the State

Yury Augusto Dos Santos Queiroz¹

Resumo

Os desastres ambientais que todos os países têm passado podem ser facilmente identificados, porém, os desdobramentos e os problemas sociais, nacionais e internacionais causados por eles, não são de fácil identificação. O presente trabalho busca de forma sucinta apresentar o conceito na legislação brasileira sobre desastre ambiental, demonstrando através de exemplos como o Estado pode atuar para prevenir e mitigar os impactos dos desastres ambientais internos e externos. Pois não o fazendo, é passível de cobrança pelo cidadão, que precisa ser mais atuante e cobrar a efetividade de seus direitos. Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação foi utilizado o Método Indutivo, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano, e, com base na lógica Indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

Palavras chave: Desastres Ambientais; Responsabilidade Civil; Estado; Políticas Públicas;

Abstract

Environmental disasters that all countries have passed can be easily identified, however, the developments and social, national and international problems caused by them are not easy to identify. This study aims to briefly present the concept in the Brazilian legislation on environmental disaster, demonstrating by example how the state can act to prevent and mitigate the impacts of internal and external environmental disasters. Because not doing, allowed the citizens

¹ Mestrando do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI. Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Pós-graduando em Direito Empresarial e dos Negócios pela UNIVALI. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Advogado militante nas áreas de Direito Civil, Direito do Previdenciário e Direito Ambiental. Cidade de Balneário Camboriú, estado de Santa Catarina. E-mail: yury.queiroz@hotmail.com.

charge who need to be more active and collect the effectiveness of their rights. As for the methodology used, it is recorded that in Phase Research was used Inductive Method in Data Processing Phase Cartesian method, and based on inductive logic. In the various stages of research, the techniques have driven the Referent, Category, Operational Concept and Library Research.

Key-words: Environmental Disasters; Civil Responsibility; State; Public Policy;

Introdução

Os desastres ambientais estão se tornando cada dia mais presentes na realidade mundial, não apenas nos países em desenvolvimento econômico, mas também dentro daqueles considerados verdadeiras potências como Estados Unidos, Japão, Inglaterra entre outros.

Os desastres ambientais podem possuir vários formatos, podem ser representados por uma erupção vulcânica ou por um tsunami, talvez um terremoto, mas o que se pode ter certeza, é que em qualquer um desses casos, independente da forma que ele irá se apresentar, alguém será afetado, seja uma pequena cidade, seja a flora e a fauna de outra região, por este motivo é fundamental a existência de planos de ação para mitigação e enfrentamento destes prejuízos.

No Brasil, os principais desastres ambientais se apresentam na forma de: inundação, deslizamento; seca e erosão. Outros processos também ocorrem, mas com menor incidência, tais como terremotos e tornados. Porém, destes desastres ambientais, as inundações causam os maiores prejuízos econômicos e os deslizamentos a maior quantidade de vítimas fatais. Levantamentos do IPT mostram que de 1988 a 2008 mais de 1700 pessoas foram vitimadas por deslizamentos no Brasil².

Conforme será demonstrado no decorrer do trabalho os prejuízos causados, bem como as mortes, poderiam ser evitados ou no mínimo mitigados se o Estado agisse de forma preventiva ou possuísse planos de ação voltados a atender estas ocasiões.

² MACEDO, Eduardo Soares de. **Desastres Naturais: Causas E Consequências**. *Geociênc. (São Paulo)* [online]. 2008, vol.27, n.1, pp. 137-139. ISSN 0101-9082.

Por outro lado, o Estado se preocupa em atender outros ramos voltados aos seus próprios interesses e, outras vezes, partidários, esquecendo que esses desastres ambientais e suas consequências possuem uma estreita relação entre a urbanização descontrolada, sem critérios técnicos e com alta participação das camadas mais pobres da população, e que este problema demanda o planejamento urbano, as políticas habitacionais e educacionais, as informações públicas e treinamento de agentes públicos voltados para a prevenção e controle dos prejuízos socioeconômicos.

Para melhor apresentar a temática, o presente trabalho foi dividido em três tópicos, no primeiro, será apresentado o conceito de desastre ambiental segundo a legislação brasileira, será também elucidado como podem ser classificados o desastres ambientais e em quais formas eles se apresentam.

No segundo momento, será explicado como a má gestão do Estado pode acarretar no agravamento das consequências dos desastres ambientais e como estes desastres estão intimamente ligados aos problemas sociais internos e externos. No terceiro tópico, ficará demonstrado de que forma e o motivo pelo qual o Estado pode ser responsabilizado pelos desastres ambientais e seus desdobramentos.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação³, foi utilizado o Método Indutivo⁴, na Fase de Tratamento de Dados, o Método Cartesiano⁵, com base na lógica Indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente⁶, da Categoria⁷, do Conceito Operacional⁸ e da Pesquisa Bibliográfica⁹.

³ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2008. p. 83.

⁴ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 86.

⁵ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

⁶ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 54.

Essas são as propostas deste trabalho. A observação de um tema complexo e ainda um tanto indefinido quanto às suas soluções e que necessita de uma abordagem desprovida de qualquer preconceito, deixando aberta a reflexões sobre o que for exposto.

1. Desastres ambientais e o seu conceito na atualidade

As alterações climáticas tão alarmadas no século passado têm hoje enorme evidência no mundo das ciências, são vistas como um problema a ser resolvido, não só pelos ambientalistas, mas por todos os ramos da sociedade, o que antes era tratado em segundo plano pelos políticos, atualmente, tem ganhado destaque, em especial pelo fato de que a cada dia que passa é possível ver como essas mudanças climáticas afetam a vida em cada país do globo.

Ainda que este destaque e atenção sejam decorrentes dos desastres naturais de grandes proporções, pelo menos o público e o privado estão cada vez mais engajados em solucionar ou ao menos minimizar os impactos ambientais causados pelas mudanças do clima.

Porém, não foi apenas os aspectos ambientais que fizeram a atenção política voltar-se ao problema, segundo o relatório “Estimativas Globais 2014: pessoas deslocadas por desastres”, realizado pelo Centro de Monitoramento de Deslocados Internos do Conselho Norueguês de Refugiados (CMDI), o risco de deslocamento devido a desastres ambientais mais do que dobrou nos

⁷ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 25.

⁸ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 37.

⁹ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 209.

últimos 40 anos, em grande parte graças ao crescimento e a concentração das populações urbanas, especialmente nos países mais vulneráveis¹⁰.

Segundo a ONU, em 2013 o número de deslocados ambientais era três vezes maior que o número de pessoas deslocadas por conflitos e violência¹¹, essa enorme migração acaba causando problemas de responsabilidade dos Estados receptores, pois aumenta a demanda na saúde, segurança, moradia, saneamento básico, entre outras necessidades fundamentais.

Ainda, que os desastres ambientais, na maioria das vezes, não possam ser impedidos pelo poder do Estado, os políticos, ou melhor, o próprio Estado que eles representam, sempre teve uma parcela de culpa pelo agravamento das condições ambientais que causam ou aumentam a proporção dos desastres. Sobre essa parcela de responsabilidade Herlander Mata-Lima, Andreilcy Alvino-Borba, Adilson Pinheiro, Abel Mata-Lima, José Antônio Almeida, dizem que:

[...] os desastres expõem os efeitos cumulativos de decisões (individuais e coletivas) previamente tomadas, relacionadas ao planejamento do território (incluindo a expansão desregulada de áreas urbanas), técnicas construtivas, implantação de infraestruturas de saneamento, fraco investimento em programas educativos, de combate à pobreza, de integração social, além de outras causas que, conjugadas com a ocorrência de eventos naturais de grande intensidade (e.g. cheia e deslizamento de terra, tempestade, terremoto), desencadeiam uma sequência de impactos ambientais e socioeconômicos¹².

¹⁰ ONUBR. **ONU: Desastres naturais foram responsáveis por 22 milhões de deslocados em 2013.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-desastres-naturais-foram-responsaveis-por-22-milhoes-de-descolados-em-2013/>>. Acesso em: 10 Fev 2016.

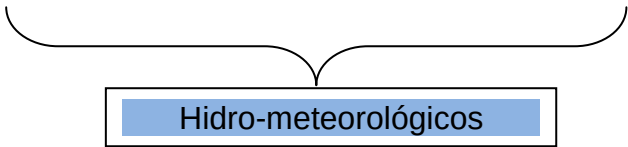
¹¹ *Millions of people are forced to flee their homes every year as a result of disasters triggered by natural hazards. In 2013, rapid-onset disasters associated with climatic and weather hazards such as floods, storms and wildfires, and geophysical hazards such as earthquakes and volcanic eruptions, displaced 21.9 million people in at least 119 countries (see global map on the previous page). This is almost three times as many as newly displaced by conflict and violence in 2013, 8.2 million as reported in May 2014.* YONETANI, Michelle. Organizadora. **Global Estimates 2014: people displaced by desastres.** Disponível em: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201409-global-estimates.pdf>>. Acesso em: 10 fev 2016.

¹² MATA-LIMA, Herlander. ALVINO-BORBA, Andreilcy. PINHEIRO, Adilson. MATA-LIMA, Abel. ALMEIDA, José Antônio. **Impactos Dos Desastres Naturais Nos Sistemas Ambiental E Socioeconômico: O Que Faz A Diferença?**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v16n3/v16n3a04.pdf>>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

Mas o que pode ser denominado desastre ambiental na atualidade? Segundo a legislação brasileira através do Decreto nº 7.257/10, é possível conceituar o desastre ambiental como todo “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”¹³.

Os desastres naturais podem ser classificados, através de cinco aspectos principais, com alguns exemplos apresentados pelo *The International Disaster Database*, que possui em seu banco de dados todos os desastres registrados no mundo e também aqueles que estão acontecendo¹⁴:

Biológicos	Geofísicos	Climatológicos	Hidrológicos	Meteorológicos
- Epidemias - Infestações de Insetos - Ataque de Animais	- Terremotos - Vulcões - Mov. De Massa (sem água)	- Secas - Temperaturas Extremas - Incêndios	- Inundações - Mov. De Massa (com água)	- tempestades - furacões



Hidro-meteorológicos

Segundo Silvia Saito¹⁵ os desastres também podem ser classificados quanto a sua intensidade, em quatro níveis diferentes, no primeiro nível, os prejuízos são baixos e podem ser suportados facilmente pelas comunidades afetadas, como por exemplo, uma chuva forte, porém se essa chuva transforma-se em uma tempestade e causa prejuízos ainda que não vultosos, mas que serão recuperados apenas em longo prazo esse seria considerado um desastre de nível dois.

¹³ BRASIL. art. 2º, II, do **Decreto nº 7.257/10**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 10 Fev 2016.

¹⁴ EMDAT. Disponível em: <<http://www.emdat.be/>>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

¹⁵ SAITO, Silvia M.. **Desastres Naturais: conceitos básicos**. Inpe. Disponível em: <http://www.inpe.br/crs/crectalc/pdf/silvia_saito.pdf>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

No nível três dos desastres, o estado anterior da comunidade depende de recursos do poder público em um nível estadual, por exemplo, a região Oeste de Santa Catarina que foi atingida por um tornado em meados de 2015, pode ser classificada como um desastre ambiental de nível três, por outro lado o terremoto no Haiti ou o Maremoto na Indonésia, onde a recuperação da localidade não pode ser atingida somente com a atuação local, e demanda a intervenção nos três níveis da sociedade e também de ajuda internacional, será considerado o nível quatro de desastre ambiental.

Mas não adianta seguir classificando os níveis, as formas, a intensidade e demais características dos desastres, sem que se tenha em mente que o homem, e, portanto o Estado que ele representa, possuem responsabilidade pelos desastres que vêm ocorrendo. Uma simples passada de olhos nos dados no site do *The International Disaster Database* é alarmante.

Temos por exemplo às cheias no ano de 2008 na região de Santa Catarina, a seca no Estado de São Paulo em 2014 e que se arrasta até hoje, e, mais recente e fortemente divulgado, a quebra da barragem de Mariana, em que centenas de pessoas e dois estados da federação, Minas Gerais e Espírito Santo, foram diretamente afetados, nesse último caso a influência do homem e a falta de ação do Estado acabaram influenciando para que os impactos fossem muito maiores do que poderiam ter sido, caso houvessem planos de emergência ou ações preventivas.

Os políticos em nosso país estão mais preocupados em se manter no poder e não se atentam aos acontecimentos ambientais que afetam a população.

Apesar de o último desastre classificado pelo EM-DAT, no Brasil, ter sido o desastre de Mariana, é de conhecimento público que a mudança do clima e os desastres consequentes que estão por vir não vão mandar aviso e, apesar disso, nada é feito pelo Estado, nenhuma política nacional, nenhum sistema de prevenção está sendo colocado em ação, pois a legislação até existe, mas não é colocada e posta em ação. Mesmo o combate ao Zica Vírus, que seria considerado um desastre biológico caso aconteça a epidemia, está sendo tratado com descaso pelas autoridades responsáveis.

O Brasil precisa participar mais ativamente do combate às mudanças climáticas. Não se podem manter no papel e apenas no debate as armas para melhorar e minimizar as consequências ambientais e sociais que os desastres ambientais causam a toda população, não só do Brasil, mas também mundial, pois como se vê, o nosso país tem recebido uma considerável quantidade de deslocados ambientais e, mesmo assim, nada é feito para que os brasileiros não sejam afetados e para que estes imigrantes venham também a ser atendidos de forma correta em nosso país.

Sendo assim, é necessário que sejam apresentadas as principais consequências causadas pelos desastres ambientais, pois como foi dito acima, o Estado também possui a sua quota de responsabilidade sobre esses desastres ambientais e também pelas populações afetadas, sejam elas oriundas do próprio Estado ou de outro.

2. As consequências que a má gestão do Estado pode trazer aos afetados por desastres ambientais

Conforme delineado anteriormente, os desastres ambientais são eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais, de pequena, média e grande proporções.

Dependendo da proporção do desastre, os locais afetados podem acabar perdendo a sua fonte de economia nacional e também sua produção destinada ao mercado interno, temos como exemplo: em janeiro de 2010, a capital do Haiti foi destruída por terremoto que deixou mais de 200 mil mortos. Em julho do mesmo ano, o Paquistão sofreu inundações que afetaram cerca de 17 milhões de pessoas e destruíram mais de três milhões de hectares da produção agrícola do país. Já em março de 2011, o Japão foi duplamente afetado por um terremoto e um tsunami, os quais resultaram em um desastre

nuclear de grandes proporções¹⁶, já em âmbito nacional temos o desastre de Mariana, em que o rompimento da barragem de rejeitos de minério de ferro da Samarco, ocorrido no início de novembro de 2015, pode ser considerado o maior desastre ambiental já causado pelo homem no Brasil¹⁷.

Em todos os casos acima o que se pode notar é que, após as grandes catástrofes existe uma enorme mobilização da comunidade e das organizações internacionais, assim como de entidades da sociedade civil – doméstica e estrangeira. Tal mobilização costuma tomar a forma imediata de ajuda humanitária para as vítimas e, principalmente no caso dos países em desenvolvimento (PEDs), compromissos adicionais de apoio logístico e financeiro. Segundo Rúbia dos Santos¹⁸:

[...] nas economias desenvolvidas, os governos e as comunidades têm uma maior capacidade de lidar com desastres. Ou seja, a capacidade de resposta é mais ágil e as perdas econômicas são absorvidas até certo ponto por uma economia diversificada, e a maior parte dos bens está assegurada. Esta realidade já é diferente nos países menos desenvolvidos.

Mas não são apenas os países afetados que precisam se reestruturar, países vizinhos e até os países mais distantes acabam recebendo um fluxo de migrantes advindos das áreas afetadas pelas catástrofes, no Brasil, um exemplo nítido está na população haitiana que têm vindo desde 2010 e, apesar de aos poucos estar sendo inserida no mercado de trabalho e em políticas públicas, ainda é carente de melhores condições. Sobre a migração e o acolhimento dos migrantes, Zeni e Filippim¹⁹, dizem que:

¹⁶ BONOMO, Diego. **A política comercial dos desastres naturais**. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-pol%C3%ADtica-comercial-dos-desastres-naturais>>. Acesso em 14 Fev 2016.

¹⁷ JARDIM, Wilson de Figueiredo. **O desastre de Mariana é o retrato do Brasil**. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2015/11/23/artigo-o-desastre-de-mariana-e-o-retrato-do-brasil>>. Acesso em 14 Fev 2016.

¹⁸ SANTOS, Rúbia dos. **Gestão De Desastres E Política De Assistência Social: estudo de caso de Blumenau/SC**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/99485/309487.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

¹⁹ FILIPPIM, Eliane Salete. ZENI, Kaline. **Migração Haitiana Para O Brasil: Acolhimento E Políticas Públicas**. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/pretexto/article/viewFile/1534/Artigo_1_V_15_n2_2014>. Acesso em: 13 Fev 2016.

[...] As migrações internacionais remontam vários períodos da história mundial, intensificadas pela própria característica do reordenamento global, envolvendo a comunidade internacional, seja na condição de países emissores, seja na de receptores. Trata-se de um fenômeno complexo e de proporções que interferem diretamente nos contextos político-econômico e sociocultural dos Estados. Neste cenário são colocados desafios locais de acolhimento e gestão de política pública para a mobilidade humana, gerando a expectativa de que as regiões receptoras garantam o respeito à diversidade cultural e à dignidade humana dos migrantes internacionais.

Ocorre que os países receptores nem sempre estão preparados para recepção desse fluxo migratório, em especial por falta de estrutura ou de políticas públicas voltadas a este tipo de situação. No caso do Brasil, e da atual situação econômica do país, os migrantes e imigrantes que não conseguem se alocar no mercado de trabalho e na cultura brasileira acabam se tornando cidadãos flutuantes, fora da estrutura social adequada que, por outro lado, em condições ideais, poderiam desempenhar uma função social correta e contribuir para o desenvolvimento do país.

Até aqui foram apresentados exemplos de desastres causadores de migrações internacionais, e também dos desastres que causaram enorme comoção mundial, mas a falta de condições ideais ao desenvolvimento saudável da população dentro da federação é notória, no Brasil, o desastre ambiental das secas no nordeste tira ano a ano mais e mais vidas, e ainda assim essa situação ao que parece, tornou-se normal aos governantes.

É fundamental dizer que a gravidade com que as pessoas são atingidas pelas secas depende muito mais da vulnerabilidade socioeconômica dos grupos atingidos, do que propriamente do regime de secas, pois a maior parte da população atingida normalmente é composta por pessoas carentes de uma condição financeira insuficiente a compor uma reserva para enfrentar as secas que fatalmente ocorrem²⁰.

Essa carência acaba piorando a situação da população que sofre sem hospitais, saneamento, emprego, água potável, educação entre diversos outros problemas sociais que são menosprezados. Mas não, só há falta de água, existe também o excesso dela, na região norte do país, em especial no estado

²⁰ CAMPOS, José Nildo Bezerra. **Vulnerabilidades Hidrológicas Do Semi-Árido Às Secas.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/120/121>>. Acesso em: 13 Fev. 2016.

do Acre, as cheias dos rios que afetam, principalmente, nas zonas urbanas, os habitantes carentes das áreas de risco e, na zona rural, os ribeirinhos, responsáveis por parte considerável da produção agrícola e extrativista do Estado.

Segundo Evandro Ferreira pesquisador do INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e da Universidade Federal do Acre, até as perspectivas futuras não são nada animadoras, pois as zonas urbanas deverão se expandir ainda mais, aumentando a exploração e degradação das áreas florestais, bem como os efeitos globais e regionais das mudanças climáticas deverão se intensificar, o que irá agravar a situação²¹.

Nesse sentido Herlander Mata-Lima, Andreilcy Alvino-Borba, Adilson Pinheiro, Abel Mata-Lima, José António Almeida explicam que:

[...] Não sendo humanamente possível adotar medidas capazes de eliminar a ocorrência dos fenômenos extremos suscetíveis de provocar desastres naturais, cumpre então consubstanciar a prática de planejamento preventivo de modo a mitigar os impactos sobre os sistemas ambientais e socioeconômicos, particularmente os que exibem maior vulnerabilidade.

Porém, os desastres ambientais são considerados, de forma conveniente pelos governantes, como elementos de origem natural nos quais a sociedade tem poucas possibilidades de intervir em suas causas ou na mitigação de seus impactos. As mudanças climáticas são vistas como geradoras de oportunidades (ex. economia verde) e não como possíveis causadores de eventos extremos, logo, a visão econômica se sobressai ao aspecto preventivo tão necessário.

Ainda que alguns governos e governantes se atentem a construção de políticas voltadas para prevenção de desastres, muitas das vezes, os orçamentos dos estados são escassos e a maioria dos expedientes utilizados em ações e programas depende de repasses do Governo Federal, o que acaba tornando vulnerável qualquer programa ou possibilidade de gestão de risco, podendo causar descontinuidade ou paralisação das ações regionais e a obrigatoriedade de aceitação de estratégias e ações internacionais não

²¹ FERREIRA, Evandro. **A importância da gestão de riscos de desastres naturais**. Disponível em: <<http://agazetadoacre.com/noticias/a-importancia-da-gestao-de-riscos-de-desastres-naturais/>>. Acesso em: 14 Fev. 2016.

adequadas à realidade local. Também por causa dos poucos recursos, a coleta de dados e informações se torna escassa²².

Em outros casos, quando o “vilão” não é o orçamento do município ou do estado, o próprio gestor é quem acaba se tornando peça chave no desenvolvimento das políticas públicas voltadas à prevenção dos riscos causados por desastres naturais. Nesse contexto, conforme explica Rubia dos Santos:

[...] Como ocorre em todo o Brasil, os secretários municipais são indicados e nomeados pelo prefeito. A maioria das indicações decorre das coligações políticas, o que ocasiona, em muitos casos, cargos ocupados por pessoas não qualificadas. Outra limitação no que se refere à gestão de políticas públicas, no Brasil, situa-se na impermanência destes nos setores. A transitoriedade acarreta em ruptura de planos, programas e projetos, a cada troca de governo, fazendo com que não haja, muitas vezes, continuidade das ações anteriormente desenvolvidas, especialmente quando se trata de partidos de oposição. Estes últimos, na ânsia de se diferenciar do opositor e dar maior visibilidade e marketing à nova gestão, implementam projetos com diferenciados focos.

Assim, conforme asseverado acima, a troca de gestores também é um fator prejudicial às localidades que possivelmente poderão vir a ser afetadas por desastres naturais. Pois poucos governantes consideram a gestão de risco uma prioridade durante a elaboração das políticas de desenvolvimento sustentável, provavelmente em razão da necessidade de dar maior visibilidade a outras políticas e medidas, voltadas para saúde, saneamento e educação.

Todavia, eles esquecem que esses desastres ambientais, bem como as suas consequências, possuem uma estreita relação entre a urbanização descontrolada, sem critérios técnicos e com alta participação das camadas mais pobres da população, e que este problema demanda o planejamento urbano, as políticas habitacionais e educacionais, as informações públicas e treinamento de agentes públicos voltados para a prevenção e controle dos prejuízos socioeconômicos, com a finalidade de mitigar e prevenir os impactos causados pelos desastres ambientais.

²² SANTOS, Rúbia dos. **Gestão De Desastres E Política De Assistência Social: estudo de caso de Blumenau/SC**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/99485/309487.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

Nesse sentido o gestor enquanto representante do Estado e do próprio povo deve ser responsabilizado pela carência dessas políticas de prevenção e mitigação de desastres, pois conforme delineado acima, uma resposta rápida ao desastre, um plano de gestão previamente elaborado, poderá fazer toda diferença entre uma recuperação longa ou rápida e também toda diferença no número de pessoas atingidas.

Sendo assim, quando a falta de ação do Estado causa ou influência nos prejuízos advindos dos desastres naturais, seja pela falta de planejamento ou pela implementação tardia de medidas, é possível responsabilizar o ente Estatal? Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é possível sim responsabilizar o Estado pela falta de ação, conforme será demonstrado no item a seguir.

3. A responsabilidade do Estado pela mitigação dos desastres ambientais segundo a legislação brasileira

Conforme afirmado acima, é possível responsabilizar o Estado pela falta de ação voltada a criação de políticas públicas relacionadas à mitigação ou à prevenção de desastres ambientais, que afeta mais drasticamente os menos favorecidos economicamente.

[...] os quais possuem um acesso mais restrito aos serviços públicos essenciais (água, saneamento básico, educação, saúde, etc.), bem como dispõem de um acesso muito mais limitado à informação de natureza ambiental, o que acaba por comprimir a sua autonomia e liberdade de escolha, impedindo que evitem determinados riscos ambientais por absoluta (ou mesmo parcial) falta de informação e conhecimento, ou seja, não têm percepção global do risco. Diante de tal quadro de injustiça socioambiental, reforça-se o dever do Estado de tutelar os direitos fundamentais e a dignidade de tais pessoas, inclusive sob a perspectiva da sua responsabilização por condutas omissivas em face do seu dever de proteção ambiental quando guardem alguma relação causal, mesmo que indireta, com os danos patrimoniais e extrapatrimoniais sofridos por tais pessoas²³.

²³ LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. Vol. 1. p.390.

Cabe dizer que não é somente a ação do Estado capaz de ensejar a sua responsabilidade, como ocorre quando o próprio Estado empreende atividades nocivas ou potencialmente danosas ao ambiente, mas também, a omissão do ente estatal possui o condão de gerar a responsabilidade, como explica Édis Milaré²⁴, quando o Estado “se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente (falta de fiscalização, inobservância das regras informadoras dos processos de licenciamento, inércia quanto à instalação de sistemas de disposição de lixo e tratamento de esgotos)”, surge daí também a sua responsabilidade perante a sociedade.

No que tange a responsabilidade do Estado, especificamente na prevenção dos desastres ambientais, a Lei n.12.608/12, que 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, e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, assevera em seu art. 2º que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre²⁵.

Nesse contexto, a responsabilidade civil do estado segundo Clarissa Jardim²⁶, “representa mecanismo indispensável de amparo ao indivíduo ante o Poder Público. Com a possível ideia de responsabilização, o administrado tem assegurado o direito de que os danos originados pelo Estado, por ele deverão ser ressarcidos”.

Na CRFB/88, além do e no art.225, §3º, que assegura o direito de todos terem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações, sujeitando os causadores de danos às sanções

²⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.1119.

²⁵ BRASIL. **Lei n.12.608/12**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 14 Fev. 2016.

²⁶ JARDIM, Clarissa Ferreira. **Responsabilidade civil do Estado diante das catástrofes naturais**. Revista Direito e Justiça. v. 36, n. 1, p. 61-82, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/viewFile/8845/6315>>. Acesso em: 12 Fev. 2016;

inerentes a cada caso, há também o art.37, § 6º, que determina a responsabilidade objetiva do Estado²⁷:

Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Essa responsabilização do Estado também encontra guarida nas normas infraconstitucionais, o Código Civil em seu art.43, diz que as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo²⁸.

A responsabilidade civil ambiental, que é de natureza objetiva, ou seja, independente da verificação de culpa do agente causador do dano, está esculpida também no art.14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938/81, e junto ao artigo 3º, inciso IV, da leitura dos dispositivos é possível notar o enfoque na questão da responsabilidade do Estado, enquadrando este na condição de agente poluidor, mencionando que a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, é responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. Também é responsável o Estado quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente que é um bem coletivo.

Segundo Thais Bezerra e Mônica Hora, apesar de haver divergência doutrinária sobre a natureza da responsabilidade do ente estatal, se objetiva ou subjetiva, mais precisamente no que diz respeito à responsabilidade civil ambiental:

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.661;

²⁸ BRASIL. **Lei. 10.406/02**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

[...] o ordenamento jurídico brasileiro atribuiu natureza objetiva a tal responsabilidade, ou seja, a sua apuração dispensa a verificação de culpa do agente causador do dano, conforme se verifica no art. 14, § 1º, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e no art. 225, § 3º, da CF. Existe unicamente a necessidade de verificação da ação ou omissão do agente poluidor, do nexo causal e do dano ambiental causado para a configuração da responsabilidade e o seu respectivo dever de reparação²⁹.

Uma vez definido que a responsabilidade civil do Estado é objetiva, é preciso tecer algumas linhas sobre o princípio da prevenção e precaução, que tem base no art. 225 da CRFB/88. Segundo Marcelo Abelha Rodrigues³⁰, este regramento é de suma importância, pois uma vez tendo ocorrido o dano ambiental ou o desastre, é praticamente impossível, restabelecer o mesmo ecossistema anterior na localidade atingida.

Acerca dos princípios da prevenção e precaução, Juarez Freitas³¹ ensina que:

[...] Independe de culpa ou dolo a configuração do nexo causal, na leitura do artigo 37, parágrafo 6º da CF, toda vez que a ação ou a inoperância do Estado prejudicar, por excesso ou falta de precaução, o âmago dos direitos fundamentais (não apenas na seara ambiental). Sob o influxo de tais princípios (superiores às regras) da proporcionalidade e da motivação, o Estado Democrático tem o direito-dever de, arrimado em sólidos fundamentos de fato e de direito, evidenciar a não-configuração do liame de causalidade. Nada vale a mera alegação de simples inocorrência de culpa ou dolo do agente, pois se impõe objetivamente a prova estatal da exclusão do nexo.

Em outras palavras, Clarissa Jardim³², diz que:

²⁹ BEZERRA, Thais Maria de Sousa; HORA, Mônica de Aquino Galeano Massera da. **A responsabilidade civil pelos danos causados por enchentes às populações ribeirinhas, no âmbito do Direito brasileiro.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12973>. Acesso em fev 2016.

³⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: parte geral.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 132.

³¹ FREITAS, Juarez. **O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar danos juridicamente injustos.** Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/120550561_5174218181901.pdf>. Acesso em: 13 Fev. 2016.

³² JARDIM, Clarissa Ferreira. **Responsabilidade civil do Estado diante das catástrofes naturais.** Revista Direito e Justiça. v. 36, n. 1, p. 61-82, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/viewFile/8845/6315>>. Acesso em: 12 Fev. 2016;

[...] o Estado, quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis de degradação ambiental, tem o dever de agir, de se precaver, sob pena de ter que responder objetivamente pelos danos injustos causados aos lesados, desde que admitidas suas devidas excludentes. Se o dano restar ocorrido, a omissão será o nexo causal do prejuízo, efetivando, portanto, o direito à reparação patrimonial e/ou moral por parte do ente estatal.

Nesse contexto, é possível afirmar que quando o Estado deixa de criar as políticas públicas preventivas, quando não informa a população, quando não atua exercendo seu poder de polícia em assentamentos irregulares, o ente estatal passa a ser responsável pelo agravamento das consequências dos desastres naturais e, em outros casos, passa a ser o responsável direto pelo fato.

Nesse sentido, por mais que os fenômenos naturais tenham penitenciado o povo, o ônus não pertence apenas ao povo, ele cabe também ao Estado, quando houver a constatação de que aquele desastre pode ter sido imprevisível, mas seus prejuízos eram totalmente presumíveis, mas pela falta de serviço de um Poder Público que deveria ter agido a tempo, as consequências foram muito maiores³³. Portanto, deve o Estado ser responsabilizado e cabe a cada cidadão atingido efetuar esta cobrança.

Considerações Finais

Os objetivos principais da pesquisa eram, primeiramente, definir o que pode ser considerado desastre ambiental, depois demonstrar como a falta de uma atuação mais ativa do Estado acaba causando o agravamento das situações pós-desastres e, ao final, verificar se essa omissão do Estado seria passível de reparação através da responsabilidade civil.

Muito embora possa haver opiniões divergentes, os três objetivos foram alcançados, pois podemos definir os desastres ambientais através da

³³ JARDIM, Clarissa Ferreira. **Responsabilidade civil do Estado diante das catástrofes naturais**. Revista Direito e Justiça. v. 36, n. 1, p. 61-82, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/viewFile/8845/6315>>. Acesso em: 12 Fev. 2016;

definição legal do Decreto nº 7.257/10, conceituando-o como todo “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”³⁴

Suas consequências e exemplos são diversos, porém na falta do Estado em prevenir e precaver, a população sofre com cheias, secas, tornados, chuvas, entre outros desastres ambientais, que causam não só a diminuição dos direitos fundamentais, mas também fazem crescer o fluxo migratório para o qual nosso Estado ainda não está pronto para receber, mas ainda assim é obrigado a fazê-lo.

Todavia, diferente do ente estatal, o cidadão não é obrigado a arcar sozinho com o ônus da irresponsabilidade dos governantes em não criar legislações que atendam preventivamente e fomentem as devidas precauções necessárias à mitigação dos impactos decorrentes dos desastres ambientais, nesse sentido, uma vez se sentido prejudicado, ao cidadão é facultado acionar o Estado exigindo dele a reparação do dano decorrente.

Fica, por fim, um alerta de que é preciso agir, e agir para o agora e para o que virá, pois, como dito, estamos vulneráveis à ação da natureza, e temos percebido cada vez mais seu poder de devastação, porém quanto melhor estivermos preparados, menores serão os danos e as perdas, seja em fauna, flora ou em vidas humanas.

Referências Bibliográficas

BEZERRA, Thais Maria de Sousa; HORA, Mônica de Aquino Galeano Massera da. **A responsabilidade civil pelos danos causados por enchentes às populações ribeirinhas, no âmbito do Direito brasileiro**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12973>. Acesso em fev 2016.

³⁴ BRASIL. art. 2º, II, do **Decreto nº 7.257/10**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 10 Fev 2016.

BONOMO, Diego. **A política comercial dos desastres naturais**. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-pol%C3%ADtica-comercial-dos-desastres-naturais>>. Acesso em 14 Fev 2016.

BRASIL. art. 2º, II, do **Decreto nº 7.257/10**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 10 Fev 2016.

BRASIL. **Lei n.12.608/12**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 14 Fev. 2016.

BRASIL. **Lei. 10.406/02**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

CAMPOS, José Nildo Bezerra. **Vulnerabilidades Hidrológicas Do Semi-Árido Às Secas**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/120/121>>. Acesso em: 13 Fev. 2016.

EMDAT. Disponível em: <<http://www.emdat.be/>>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

FERREIRA, Evandro. **A importância da gestão de riscos de desastres naturais**. Disponível em: <<http://agazetadoacre.com/noticias/a-importancia-da-gestao-de-riscos-de-desastres-naturais/>>. Acesso em: 14 Fev. 2016.

FILIPPIM, Eliane Salete. ZENI, Kaline. **Migração Haitiana Para O Brasil: Acolhimento E Políticas Públicas**. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/pretexto/article/viewFile/1534/Artigo_1_V_15_n2_2014>. Acesso em: 13 Fev 2016.

FREITAS, Juarez. **O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar danos juridicamente injustos**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505615174218181901.pdf>>. Acesso em: 13 Fev. 2016.

JARDIM, Clarissa Ferreira. **Responsabilidade civil do Estado diante das catástrofes naturais**. Revista Direito e Justiça. v. 36, n. 1, p. 61-82, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/viewFile/8845/6315>>. Acesso em: 12 Fev. 2016;

JARDIM, Wilson de Figueiredo. **O desastre de Mariana é o retrato do Brasil**. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2015/11/23/artigo-o-desastre-de-mariana-e-o-retrato-do-brasil>>. Acesso em 14 Fev 2016.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista

dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. Vol. 1. p.390.

MACEDO, Eduardo Soares de. **Desastres Naturais: Causas E Consequências**. *Geociênc. (São Paulo)* [online]. 2008, vol.27, n.1, pp. 137-139. ISSN 0101-9082.

MATA-LIMA, Herlander. ALVINO-BORBA, Andreilcy. PINHEIRO, Adilson. MATA-LIMA, Abel. ALMEIDA, José Antônio. **Impactos Dos Desastres Naturais Nos Sistemas Ambiental E Socioeconômico: O Que Faz A Diferença?**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v16n3/v16n3a04.pdf>>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ONUBR. **ONU: Desastres naturais foram responsáveis por 22 milhões de deslocados em 2013**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-desastres-naturais-foram-responsaveis-por-22-milhoes-de-descolados-em-2013/>>. Acesso em: 10 Fev 2016.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 11 ed. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2008.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: parte geral**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SAITO, Silvia M.. **Desastres Naturais: conceitos básicos**. Inpe. Disponível em: <http://www.inpe.br/crs/cretealc/pdf/silvia_saito.pdf>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

SANTOS, Rúbia dos. **Gestão De Desastres E Política De Assistência Social: estudo de caso de Blumenau/SC**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/99485/309487.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

YONETANI, Michelle. Organizadora. **Global Estimates 2014: people displaced by desastres**. Disponível em: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201409-global-estimates.pdf>>. Acesso em: 10 fev 2016.