



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



A EVOLUÇÃO DO DIREITO RESILIENTE NO BRASIL

Alexander Anthony Barrera¹, Alexandre Silveira de Souza², Plínio Lacerda Martins³

¹UFF, Universidade Federal Fluminense, anthonybm@gmail.com

²UFF, Universidade Federal Fluminense, alexandredefesacivil@gmail.com

³UFF, Universidade Federal Fluminense, Prof. Dr. Orientador, lacerdaplinio@terra.com.br

RESUMO

Os desastres no Brasil, desde seu “descobrimento”, possuem aspectos socioculturais em seus impactos, com geração de danos e prejuízos entre outros efeitos nefastos. Sendo assim, para minimizar os impactos causados por desastres, o Brasil adotava políticas com caráter de resposta a esses. O progresso e as mudanças climáticas, bem como a urbanização de cidades tornou o Brasil mais vulnerável a acidentes e intempéries, sejam naturais ou tecnológicos. Assim, comparando-se as datas de ocorrências dos principais desastres e analisando com as leis que versam sobre esse assunto especificamente, debruçados sobre a variável tempo, conseguimos observar o caráter pouco preventivo de nossas cartas magnas e leis subsequentes, bem como a mudança e evolução do paradigma do desastre, dando maior importância para ações de prevenção e planejamento no enfrentamento do desastre e acidentes.

Palavras-chave: Desastres. Linha do tempo. Prevenção. Resposta. Constituição.



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



1 INTRODUÇÃO

O paraíso tropical brasileiro, rico e abundante em riquezas naturais, sempre gerou uma mentalidade de que o país não apresenta riscos de desastres tais quais em outros países do mundo. Esse conceito se estende às questões de conflitos bélicos, já que, não temos imagens recentes de participações em guerras, aparentemente.

Em 2007, dados do EM-DAT (2007) mostraram 150 registros de desastres naturais no Brasil, no período de 1900 a 2006 (MARCELINO, 2007), sendo que muitos deles são relacionados à má gestão da água como Inundações, secas e estiagem, escorregamentos, além de outros tipos de origem naturais e tecnológicos. Do total de ocorrências, segundo estudo do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), 84% foram computados a partir da década de 1970, demonstrando um aumento considerável de desastres nas últimas décadas, com 8.183 vítimas fatais e um prejuízo de aproximadamente 10 bilhões de dólares (Idem).

Atualmente, o Brasil é o único país das Américas que está na lista dos 10 países com maior número de pessoas afetadas por desastres entre os anos de 1995 a 2015, sendo que nestas duas décadas, 51 milhões de brasileiros foram impactados por catástrofes, segundo relatório publicado pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR, 2015) e o Centro de Pesquisas de Epidemiologia em Desastres (Cred).

Uma das maneiras de se reduzir riscos de desastres, está no trabalho preventivo, que consiste resumidamente em realizar a compreensão dos desastres e na tomada de medidas estruturais, tais como obras e outras ações físicas de mitigação de riscos instalados em cenários diversos, ou não estruturais, tais como legislações que regulem atividades, ambientes ou comportamentos e que respaldem os entes federativos ao retorno à normalidade no menor tempo possível.

Este estudo pretende demonstrar que a produção de leis acerca dos temas desastres ou defesa civil no Brasil, na grande maioria das vezes, obedeceram a critérios responsivos e não preventivos à ocorrência de desastres ou a ameaças potenciais já instaladas.

Assim, ampliamos a perspectiva para uma avaliação da nossa cultura histórica de resposta a desastres que tanto procrastina nossas atividades de planejamento estratégico e que acabam por gerar consequências trágicas, conjugadas a cenários de danos e prejuízos.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 CONTEXTOS E DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS

O objeto maior da Constituição é estruturar o Estado e limitar o seu poder sobre as pessoas e as instituições que o compõem.

Como cita Oliveira (2014) no mundo jurídico a Constituição é fruto de um movimento denominado “constitucionalismo” e pode ser conceituada como a Lei Fundamental e o limite de poder de um Estado e, desse modo, determina a organização dos seus elementos essenciais.

Na história das Constituições Brasileiras temos a primeira outorgada por D. Pedro I ainda no império, conhecida como Carta Imperial. O poder moderador era exercido privativamente pelo Imperador. Sob a égide desta Constituição houve pela primeira vez a implantação do regime parlamentarista de governo.

Seguindo esta, temos promulgada a primeira Constituição da República Brasileira em 1891 com o fim do Imperialismo e adoção do governo Republicano com o presidencialismo como regime de governo. Temos a primeira preocupação com o direito coletivo em ações de calamidades públicas. Em 1934 as ideias da Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, lança uma nova Constituição,



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA SECA NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



mais voltada ao bem comum, criando direitos sociais e cita pela primeira vez a seca do Nordeste como uma preocupação.

Em 1937 temos uma Constituição outorgada em período de exceção por Vargas que diminui a preocupação na lei fundamental com as calamidades públicas, mas que avança em leis complementares tendo em vista a iminência de inclusão do país na Grande Guerra Mundial e por termos navios afundados na costa.

Restaurando a autonomia das entidades federadas, houve a reintrodução do regime parlamentarista no Brasil através da Constituição de 1946. As ideias criadas pela constituição de 1934 acerca da seca do Nordeste retorna.

Com o início do Regime Militar em 1964, em 1967 temos promulgada a Constituição com regime de poder presidencialista com eleições indiretas. Nesta temos uma preocupação maior com a segurança nacional, mas mantém a preocupação com a defesa à calamidades públicas. E, além da preocupação com a seca, é incluída pela primeira vez a inundações, muito provavelmente influenciada pelas chuvas de 1966 no Rio de Janeiro que trouxeram quase 1000 mortos ao Estado.

Com a Emenda Constitucional 1 à Constituição concentra o poder no Executivo Federal e mantém a defesa permanente a calamidades públicas contra seca e inundações.

Conhecida como a “Constituição Cidadã”, a Constituição Federal de 1988 vigente tem em relação à repartição de competências entre as entidades federativas o princípio da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão as matérias e questões de predominante interesse geral. Os poderes da União são enumerados nos arts. 21 e 22 da CF/1988 e neles alguns poderes podem ser delegados para legislar a respeito de certas matérias. Nesse caso, o art. 22, parágrafo único, da CF/1988 autoriza a delegação da atribuição legislativa aos Estados, mediante lei complementar. Na preocupação de calamidades públicas e desastre a CF/1988 em seu artigo 22 dita normas constitucionais de eficácia limitada, deixando ao legislador ordinário a incumbência de mediante lei, integre a eficácia para a regulamentação dos interesses de defesa civil, tendo corpo às instituições, pessoas e órgãos em lei complementar. Cria uma forma de constante evolução na legislação de resiliência a desastres sem serem contrários a Lei Fundamental.

2.2 HISTÓRICO DE CITAÇÕES NAS CONSTITUIÇÕES E LEIS FEDERAIS

Durante muito tempo, estudos sobre desastres refletiram a prática governamental de investimento em estratégias responsivas ou pós-desastres, com ênfase em: medidas de socorro e assistência aos afetados, reconstrução de espaços comprometidos e contabilização dos danos humanos, materiais e ambientais e prejuízos econômicos e sociais. Apesar de imprescindíveis, essas estratégias tornaram-se insuficientes diante do aumento na incidência, recorrência e frequência de desastres, de modo que as práticas pré-desastre, tais quais prevenção, mitigação e preparação, tornaram-se novos paradigmas às políticas de redução dos riscos desastres mundiais reduzindo os riscos e possíveis impactos e preparando a população para situações adversas (Martins, MHM 2015)

O serviço de “defesa civil” no mundo, não institucionalmente instalado como este órgão, sempre se evidenciou dentro do curso da história em períodos de grandes ameaças ou catástrofes, tais como guerras, pestes e fome entre outras tragédias de consequências socioambientais.

O progresso e a evolução do homem, a urbanização e o incremento populacional das sociedades e as mudanças climáticas, entre outros aspectos, fez com que o número de desastres tenha aumentado com consequências de danos e prejuízos evidentes em diversos estudos.

No Brasil, apesar de sempre existir o mito da sociedade de natureza exuberante, “abençoado por Deus”, em que o desastre não se instala, ano a ano é acometido de ocorrências adversas com consequências danosas, segundo dados adquiridos junto ao EM-DAT (2018).



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



A primeira mobilização jurídica acerca do tema se deu na primeira Constituição do Império do Brasil, datada de 24 de março de 1824, onde, em seu artigo 179, falava em garantir os socorros públicos, não fazendo alusão a desastre ou calamidade pública, nem a proteção da população (BRASIL, 1824). Não havia uma abordagem ao direito coletivo, se preocupando apenas com a defesa de incêndios ou inundações.

Todo cidadão tem em sua casa asilo inviolável. De noite, não se poderá entrar nela, senão por consentimento, ou para o defender de incêndio ou inundação, e de dia, só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a lei determinar. Art. 179, inciso VII (BRASIL, 1824)

Durante o período imperial, tivemos intensas secas preponderantemente no nordeste brasileiro e o crescimento urbano, principalmente após a chegada da família real, proclamação da independência e instalação do império, aumentando o número de pessoas em exposição a riscos de incêndios e inundações.

Segundo Neves (2015), o controle dos incêndios na cidade passou a ser uma preocupação presente no XIX, talvez justificada pela recorrência de desastres deste tipo que aconteciam numa frequência percebida como muito alta pelos contemporâneos, sendo noticiados pelas publicações dos periódicos quase que diariamente, além de estarem presentes nos relatórios ministeriais.

No Boletim Vol.15, nº11, da antiga Inspeção de Obras contra as Secas, o Nordeste passou por 32 estiagens mais ou menos prolongadas que atingiram total ou parcialmente a Região. Destas 32 estiagens, 11 foram nos anos oitocentos: 1804, 1816, 1824, 1827, 1830, 1833, 1845, 1877, 1888, 1891 e 1898, contabilizando sete secas no período imperial. É notável que no Império (1822-1889), apesar das constantes secas que assolaram o Nordeste, pouco ou nada se fez para atacar o problema nas suas causas e origens, atentando apenas para os seus efeitos conjunturais e transitórios. Nota-se o caráter paternalista do Imperador, lembrando o que disse no encerramento da sessão legislativa de 14-10-1877: “- Venderei até o último brilhante de minha coroa antes que algum cearense morra de fome.” (Moura, 2015)

Nenhum brilhante foi vendido em que tenha havido relatos oficiais.

A primeira Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891, em seu artigo 5º, diz que “[...] incumbe à União prestar socorros ao Estado que, em caso de Calamidade Pública, os solicitar [...]”. Pela primeira vez temos o tratamento calamidade pública e a preocupação com o coletivo, impondo ao Estado a responsabilidade da resposta e socorro a população, porém cabe a União a ação suplementar em caso de solicitação.

Contextualmente, verifica-se a recorrência de secas nas províncias brasileiras como o Ceará, nos anos anteriores à promulgação desta constituição como afirma BARROS LEAL, 1878:

De modo geral, a história do Ceará foi marcada pelas migrações, pelas secas, quase sempre acompanhadas por epidemias e grande mortalidade. Das muitas secas, a responsável pelo maior número de vítimas foi a “seca dos dois setes”, que durou de 1877 a 1879. Esta seca foi acompanhada por grande movimento da população. Fortaleza, à época com uma população de 20.098 habitantes, segundo o censo de 1872, atingiu em dezembro de 1878, 160.000. Isto significou falta de alojamentos, de água, de alimentos, de remédios, de infraestrutura urbana e sanitária. Enfim, inúmeros problemas de saúde pública. Em agosto de 1878, Fortaleza tinha 113.900 indigentes abarracados em seus subúrbios.

Ocorreu nesse momento uma grande onda de migração e ainda, houve um surto de varíola, dizimando milhares de pessoas. Estima-se que 500 mil pessoas morreram por causa da seca, em que o estado mais atingido foi Ceará. (INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2015).

Ao longo da história, foram registradas várias grandes secas. A maior de todas, em 1877-79, dizimou metade da população e quase todo o rebanho bovino. Antes disso, outras grandes secas



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



registradas causaram grandes impactos, coincidindo com o aumento da densidade de ocupação dos colonizadores no interior nordestino. Depois de 1877, outras grandes secas se seguiram: 1900, 1915, 1919, 1932, 1958, 1979-83, 1987, 1990, 1992-93, 1997-98, 2002-03, 2010-1015, para citar as principais (CGEE, 2016).

Em 1934, pressionado pela “Revolução Constitucionalista de 1932”, esta foi a Constituição de menor período de vigência no Brasil. É a primeira Constituição que trata da seca no Norte (como se denominava a época o Nordeste do Brasil), sendo específico nesse fim, porém objetivando as suas consequências e não a sua causa.

Esta Carta, mantém a ação da União na resposta a calamidades públicas igualmente a constituição anterior, porém, diferentemente, não trata de forma coletiva a preocupação com desastres, apenas garantem o poder público no caso de crimes e desastres. Estabelece o direito a desapropriação por iminente perigo e estipula um percentual financeiro em relação as ações contra a seca.

O tratamento dado é ao efeito da seca e não à causa, ou seja, a ação seria na fase de resposta ao desastre, e não na fase de prevenção. Esta Constituição também dá o mesmo tratamento que a anterior no que se refere às responsabilidades.

Temos sempre a garantia de ação do Poder Público, incumbido para tal, no que se refere ao trato dos Desastres. É previsto, também, a ação pública nos casos de Guerra e Comoção intestina, fortemente influenciada, talvez, pela “Revolução Constitucionalista de 1932” e pela 1ª Guerra Mundial.

É estabelecido na presente, percentual financeiro relativo às ações contra a seca. Estabeleceu, também, quantos aos Estados e Municípios que se encontram nessa área.

Nota-se que todos os dispositivos previstos até então servem responsivamente ao enfrentamento de eventos e riscos posteriormente às suas ocorrências.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 trata do direito de propriedade em seu artigo 122, sendo que, como foi uma constituição de um período de exceção, quase nada é citado em relação a desastres, sendo um retrocesso na evolução da lei fundamental, porém mantém o direito a desapropriação. Apesar da ausência de citação específica vamos ter diversas leis complementares que, inclusive, irá criar o primeiro serviço específico de defesa civil, o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea que depois se tornará o Serviço de Defesa Civil. Cabe lembrar que neste período a casa deixa de ser asilo inviolável e as citações de desastre a este respeito ficam ausentes.

Em todas as Cartas Magnas, de 1824 até 1937, a preocupação era com os direitos do indivíduo, mas não com a criação de um órgão vocacionado ao enfrentamento do desastre. Assim, são abordados temas de proteção ao indivíduo, como socorro público, calamidade pública, efeitos da seca, desastres e perigos iminentes; mas o governo, até a década de 1940, não tinha ainda sentido a necessidade de criar um órgão voltado ao atendimento da população em situação de desastre.

Em 1942, após o afundamento dos navios militares Baependi, Araraquara e Aníbal Benévolo no litoral de Sergipe e do vapor Itagiba torpedeado pelo submarino alemão U-507, no litoral do estado da Bahia começou a se preparar.

Seguindo o exemplo da Inglaterra, o governo federal preocupado com a segurança da população cria em 1942, o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, a obrigatoriedade do ensino da defesa passiva em todos estabelecimentos de ensino, oficiais ou particulares, existentes no país, entre outras.

O Decreto-lei nº 4.098 de 1942, foi o primeiro dispositivo que tratou de ações de Defesa Civil, definindo em meio à guerra mundial, os encargos necessários para a defesa da Pátria e os serviços de Defesa Passiva Antiaérea.

Consistia em receber instruções, recolher-se a abrigos, atender aos alarmes, extinguir as luzes, construir abrigos em edifícios, ações de enfermagem, proteção contra gases, prevenção e extinção de incêndio, desinfecção e demais ações para defesa da população civil das cidades.



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



Em 1943, a denominação de Defesa Passiva Antiaérea é alterada para **Serviço de Defesa Civil**, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Este órgão é extinto em 1946, bem como, suas Diretorias Regionais criadas nos Estados, Territórios e no Distrito Federal.

Com o final do período de exceção, a constituição de 1946 volta a casa a ser asilo inviolável e é dada a condição de penetrar, nos casos de desastres, nas dependências da mesma.

Tal qual a Constituição de 1934, a seca do Nordeste é tratada pelos seus efeitos e não preventivamente tendo seu percentual financeiro reduzido de 4% para 3%. É a primeira vez que é abordada a cooperações entres os Estados nos serviços de assistência nessa área.

Infelizmente durou pouco o Serviço de Defesa Civil daquela época, pois o serviço foi extinto com o fim da Guerra, pelo Decreto-Lei nº 9.370 de 17 de junho de 1946, e o Governo Federal do Brasil não soube reestruturar ou dar novas atribuições para essa efêmera Defesa Civil. (LUCENTE, 1999).

Quatorze anos depois, pela Lei n. 3.742, de 4 de abril de 1960, em decorrência de grave seca no Nordeste, o governo reconheceu a necessidade de ressarcir prejuízos causados por fatores naturais, caracterizando a mudança ocorrida na atenção destinada à proteção da população em função dos fatores existentes. Logo, o país muda o foco de proteção frente a ataques oriundos de guerra e passou a dar atenção aos problemas gerados pelos desastres naturais.

Esta foi a primeira lei voltada aos prejuízos econômicos e danos materiais causados por fatores de desastre, sendo uma iniciativa para a futura lei do Fundo Especial para Calamidades Públicas. Destaca-se o fato de fazer referências aos desastres naturais do ano de 1956. Na época, falou-se em cooperação de órgãos e forças federais para evitar prejuízos ou debelar efeitos perniciosos, tendo sido disponibilizado auxílio financeiro por meio de empréstimos a juros módicos, como também doações em dinheiro para atender as classes pobres, neste caso, mediante abertura de crédito extraordinário – previsto na Constituição de 1946, então em vigor, e retroagindo seus efeitos, até o ano de 1956.

Na constituição de 1967, o Brasil começou a se estruturar em função de fortes chuvas que assolaram a região Sudeste entre 1966 e 1967, provocando enchentes no Estado da Guanabara e deslizamentos na Serra das Araras, no Rio de Janeiro e Caragatatuba em São Paulo.

Além disso, foi criado o Ministério do Interior e deu-se competência de assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas. (Art. 39 Inciso VI), bem como dispensa de licitação em casos de guerra ou calamidades públicas, dando um caráter próprio sobre desastres.

Nesta Constituição há uma preocupação em não tratar das causas, apenas os efeitos. Mesmo assim foi abordada pela primeira vez os problemas das inundações, talvez, influenciadas pelas chuvas de 1966 no, então, Estado da Guanabara.

A casa continua como asilo inviolável, e condição de nela penetrar em casos de desastres.

Com a mudança da Constituição, pela Emenda nº1, que foi outorgada em 17 de outubro de 1969, foi mantida a mesma redação do inciso que tratava da Competência da União no que diz respeito à defesa permanente contra as calamidades pública, passando este a constituir o inciso de número XIII.

As fortes chuvas de 1966 geraram mais que dispositivos constitucionais e leis. Foi constituído um Grupo de Trabalho, no âmbito do Estado da Guanabara, com a finalidade de estudar a mobilização dos diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes. Este grupo elaborou o Plano Diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara, criando as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - REDEC no Brasil e definindo atribuições para cada órgão componente do Sistema Estadual de Defesa Civil.

Posteriormente, Em dezembro de 1966 a estrutura organizacional do Estado da Guanabara foi alterada e organizada, a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil. Ainda, em consequência desses



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



eventos foi criado, em 1967, o Ministério do Interior com a competência, entre outras, de assistir as populações atingidas por calamidade pública em todo território nacional.

Ainda se destaca o caráter responsivo, sendo que, no final da década de 60, foram instituídos no Ministério do Interior, o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas - GEACAP (embrião da Secretaria Nacional de Defesa Civil) com incumbência de prestar assistência e a defesa permanente contra as calamidades públicas. Ainda não se aborda efetivamente a prevenção contra desastres, mas sim seus efeitos perniciosos e a volta à normalidade.

Com o incremento populacional e a lógica do adensamento populacional exacerbado das grandes cidades, o aumento da ocorrência de desastres e acidentes nos grandes centros urbanos e a situação permanente de estiagens e secas, o período compreendido entre as constituições de 1966 e 1988, trouxe várias leis complementares que tentaram objetivar e normatizar, dentro de um caráter administrativo, as funcionalidades de dispositivos como o FUNCAP, a distinção entre Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública, o tempo de duração destes instrumentos jurídicos, entre outras.

A constituição de 1988 é o Marco da modernidade das leis relacionadas a gestão de riscos, defesa e proteção civil, nela vamos ter a primeira ligação entre o Corpo de Bombeiros com a Defesa Civil, segundo o artigo 144 nela contido. O termo desastre foi explicitado de forma clara e coloca como um de seus objetivos fundamentais termos a preocupação com a comunidade e com os direitos a segurança global da população.

Abarca as principais ações das demais constituições anteriores, tais como a inviolabilidade do direito à vida, da casa como inviolável, mas salvo em casos de desastre, com a autorização do poder público usar os espaços privativos em caso de iminente perigo público, a assistência aos desamparados e a incumbência de qualquer cidadão poder agir para o bem e segurança coletiva. Mantém a competência a União na resposta a ações de desastre, principalmente a seca e inundação e amplia no planejamento e promoção de defesa permanente. Abre a possibilidade da União legislar sobre defesa civil e a autorizar os Estados a ampliar suas legislações sobre o assunto.

Institui a decretação de estado de defesa e o inclui em casos de calamidades públicas. Mantém a validade do FUNCAP ao permitir lei complementar acerca de tributos e recursos para calamidades públicas.

Posteriormente, os decretos e dispositivos regulamentares, versaram sobre a organização da defesa civil de forma sistêmica, os municípios como célula de enfrentamento e de ocorrência de desastres, a normatização dos períodos de Situação de Emergência e Estado de Calamidade pública, a Codificação Brasileira de Desastres, o papel das coordenadorias municipais de defesa civil – COMDEC, regulamentação para área de emergências nucleares entre outros dispositivos jurídicos.

Em 2005, a lei 5376 estabelece organizações que aumentariam a capacidade das defesas civis, nos diversos níveis federativos, com a explicitação de ações a serem executadas tais como reformulação do sistema nacional de defesa civil, redefinição das competências da Secretaria Nacional de Defesa Civil entre outros aspectos, porém a visão ainda é responsiva de redução de desastres, fundo de Calamidade pública entre outras diretrizes demonstradas.

Entre 2008 e 2012, com o contexto de grandes desastres súbitos relativos às chuvas em diversas regiões do país, uma série de medidas legais que visavam a melhora no tempo de atendimento e transferência de recursos para municípios afetados foram instaladas, mesmo quando dotados de alguma subjetividade.

De 2012 em diante, temos a lei que vigora em nosso país e outros dispositivos jurídicos que, embora não tenham sido plenamente normatizados e regulamentados, mudaram o enfoque e o



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



paradigma do desastre, tratando não mais o desastre somente com o intuito de sua resposta, mas, sim, a redução de riscos de desastre como objetivo maior.

Podemos ver na Figura 1 a relação citada das leis atuarem de forma responsiva aos desastres de maior magnitude e comoção nacional. Para isso dividimos o desastre natural de secas dos demais, uma vez que sua incidência acompanha o Nordeste do Brasil desde o período da Colonização e apesar de todos os indicadores as ações continuam a ser responsivas e não preventivas ou mitigadoras. Em seguida separamos as maiores incidências de desastres naturais em uma linha e as maiores incidências de desastres tecnológicos em outra linha. Na base do gráfico temos a linha temporal e as promulgações de constituições e principais leis complementares que versam sobre ações de proteção e defesa civil. As colunas foram divididas nas ocasiões que temos grandes ocorrências e uma respectiva mudança na lei para melhor atuação das ações responsivas. Fica claro, também, que o número de ocorrências tem crescido significativamente num curto período, aumentando a incidência de desastres. Não podemos afirmar por necessidade de mais dados dos eventos, mas vendo o incremento de desastres tecnológicos em relação aos naturais podemos notar também a necessidade de implementação de ações mitigadoras que visem o desenvolvimento sustentável e resiliente na sociedade para que estes desastres pontuais não se tornem prevaletentes sobre a capacidade de recuperação.

Na tabela 2 presente no Anexo I temos uma tabela com a evolução das constituições referenciando seus períodos, governo, citações acerca de desastres e comentários relativos a gestão dos riscos de desastre.

De forma a podermos entender a evolução na legislação complementar as constituições federais criamos uma tabela evolutiva (tabela 3) no Anexo II, onde procuramos relacionar ao ano, data, número da lei e governo as suas principais modificações e ações geradas.

Fica estruturado, assim, como procedeu o incremento legal e a preocupação com ações para diminuir os impactos nos territórios urbanos das calamidades públicas e, na modernidade da Defesa Civil, os desastres, tanto nos territórios urbanos, quanto nos territórios rurais de uso econômico ou de preservação ecossistêmico.



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



Para efeitos de construção do gráfico 1 foram usados os desastres elencados na tabela 1 como Desastres Naturais e Desastres Tecnológicos que mais influenciaram as tomadas de decisão nas construções das leis e que mais tiveram destaque na imprensa nacional devido ao dano humano, material e ambiental, bem como os prejuízos sociais e econômicos que geraram.

Tabela 1 – Extrato de Desastres citados no Quadro 1

Desastres Naturais	Desastres Tecnológicos
1563 – Seca no Nordeste	1732 – Incêndio no Mosteiro de São Bento
1711 – Inundação no Rio de Janeiro	1789 – Incêndio no Recolhimento de N. S. ^a do Parto
1756 – 3 dias de Inundação no Rio de Janeiro	1918 – Epidemia de gripe Espanhola
1811 – Inundação “águas do monte”	1942 – Navios torpedeados na Costa Brasileira
1906 – Inundação do canal do Mangue e Deslizamentos	1952 – Queda de Avião
1924 – Inundação do Canal do Mangue e Desabamentos	1954 – Explosão da Ilha do Braço Forte
1928 – Enchente em Santos	1958 – Colisão de Trens
1942 – Inundação e Desabamento no RJ	1959 – Queda de Avião
1955 – Abalo Sísmico em Mato Grosso	1961 – Incêndio no Circo em Niterói
1962 – Inundação do Canal do Mangue	1963 – Incêndio no Edifício no Passeio Público
1966 – Deslizamento na favela de Santo Amaro	1971 – Queda do viaduto da Paulo de Frontin
1966 – Enchente e deslizamento no Rio de Janeiro	1972 – Incêndio no Edifício Andraus em SP
1967 – Deslizamento nas Laranjeiras	1974 – Incêndio no Edifício Joelma
1967 – Enchentes e deslizamentos no Estado da Guanabara	1981 – Naufrágio de Embarcação
1970 – Enchente no Recife	1981 – Incêndio no Edifício Vale do Rio Doce
1972 – Deslizamento em Campo do Jordão	1982 – Contaminação com o “Pó da China”
1982 – Vendaval no Paraná	1984 – Incêndio na Vila Socó
2008 – Inundação em Santa Catarina e Paraná	1987 – Césio 137 em Goiânia
2010 – Alagamento em Alagoas, Rio de Janeiro e Pernambuco	2000 – Vazamento de óleo na Baía de Guanabara
2011 – Chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro	2000 – Vazamento de óleo em Araucária
	2003 – Vazamento da barragem em Cataguases
	2007 – Rompimento de Barragem em Mirai
	2011 – Vazamento de óleo na Bacia de Campos
	2015 – Incêndio na Ultracargo
	2015 – Rompimento da barragem de Mariana

3 CONCLUSÃO

Conforme podemos observar no gráfico até 1966 todos os dispositivos legais produzidos no Brasil convergiam para ações de resposta a desastres. Com a evolução das cidades e o aumento de acidentes e desastres, houve a necessidade de se pensar dispositivos estruturais ou não estruturais que diminuíssem o impacto causado pelos eventos adversos.

Observa-se que o desenvolvimento econômico e urbano seguiram uma lógica do Estado, principalmente nos lugares mais atrasados socialmente, afastados geograficamente e de potencial econômico, que se traduzia em prejuízos, dados aos eventos ambientais mais nefastos. Porém, nos grandes centros urbanos o descontrole da urbanização, a migração descontrolada, a favelização sem sustentabilidade ambiental, fez com que os danos e prejuízos somados influenciassem estrategicamente a tomada de decisão para a implantação de órgãos vocacionados às ações de defesa



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



civil, e assim, o desastre deixava de ser combatido apenas com resposta mas poderia haver uma recuperação e retorno à normalidade de forma mais eficiente.

Assim, dada a importância do tema no mundo, os dispositivos legais de 1988 a 2012, passaram a destacar mais o tema defesa civil, desastre entre outros afetos a estes.

A partir de 2012, o paradigma se inverteu e o pensamento não é mais combater o desastre, mas sim priorizar as ações preventivas em detrimento das ações de resposta e recuperação frente a desastres.

O próximo desafio legal será gerar integração entre setores, criar viabilidade política e econômica para a implementação de projetos de redução dos riscos, melhorar os estudos e as tecnologias que aumentem a percepção de riscos e o enfrentamento de desastres, aumentar a capacidade de resiliência da população e, para isso, há a necessidade de melhoria na governança e nos atributos políticos que tornem as comunidades e os países mais seguros quanto as adversidades causadas pela tecnologia ou pela manifestação da natureza.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, P. (2001). A terra dos Brasis: a natureza da América portuguesa vista pelos primeiros jesuítas (1549-1596). São Paulo: Annablume.

BECK U. Risk society revisited: theory, politics and research programmes. In: Adam B,

BECK U, Van Loon J, organizadores. The risk society and beyond: critical issues for social theory. Londres: Sage; 2000.

BORGES, Alex de Almeida Uma análise endógena do sistema de defesa civil do estado do Rio de Janeiro no biênio 2012-2014 sobre a ótica das relações político administrativo. – 2014.185 f.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988). Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/download/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf>. Acesso: 10 de agosto de 2018.

_____. Lei Federal nº 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 nos 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. Diário Oficial [da] União. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em 10/08/2018.

_____. Decretos Federais (12628/1943, 64568/1969, 64932/1969, 67347/1970, 68718/1971, 75444/1975, 83839/1979, 91198/1985, 96934/1988, 97274/1988, 795/1993, 895/1993, 1080/1994, 2875/1995, 4980/2004, 5376/2005, 6663/2008, 7257/2010, 7505/2011). Brasília, DF. Senado Federal, 2018.

_____. Decretos-Lei Federais (4098/1942, 4624/1942, 4716/1942, 4800/1942, 5861/1943, 9370/1946, 200/1967, 950/1969). Brasília, DF. Senado Federal, 2018.

_____. Leis Federais (3742/1960, 8745/1993, 9077/1995, 11775/2008, 12340/2010, 12608/2012, 12983/2014). Brasília, DF. Senado Federal, 2018.

_____. Medidas Provisórias (494/2010, 547/2011, 631/2013). Brasília, DF. Senado Federal, 2018.



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. Desertificação, degradação da terra e seca no semiárido Brasileiro. Brasília, Brasil: 2016.

CHAUÍ, M. Brasil: O Mito Fundador. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

DA SILVA, JN. Quando a Arma Era O Fogo: Os Incêndios De Origens Não Casuais No Rio De Janeiro Oitocentista (1830 – 1886), 2015

DE MELLO, LF; Zanetti, V; Papali, M A. Brasil, Éden Desmoronado: Desastres Naturais No Brasil Contemporâneo, 2014

DO CARMO, R L; Anazawa , T M em :Mortalidade por desastres no Brasil: o que mostram os dados, 2014

EIRD. Terminología sobre reducción del riesgo de desastres. ONU. Ginebra: 2009.

EMERGENCY DATABASE (EM-DAT). OFDA/CRED The Office of Foreign Disaster Assistance/Centre for Research on the Epidemiology of Disasters - Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. (s/d.). Acesso em agosto de 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em agosto de 2018.

LUCENTE, R, Manacez, G: Histórico de Defesa Civil, SEDEC RJ,1999.

MAGALHÃES, A R; De Nys, E; Engle, NL. Secas no Brasil Política e gestão proativas. CCGE 2016.

MARCELINO, Emerson Vieira. Desastres naturais e geotecnologias: conceitos básicos. Ministério da Ciência e da Tecnologia. Emergency Events Database período de 1900 - 2006. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Santa Maria, 2007.

MARTINS MHM, Spink MJP.: Uso de comunicação de tecnologia de desastres como prática preventiva de saúde. Interface (Botucatu). 2015; 19(54):503-14.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Defesa Civil. Diário Oficial da União. 5 Jan 1995.

_____. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Diário Oficial da União. 10 abr. 2012.

_____. Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2011. Brasília: Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD); 2012.

_____. Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2012. Brasília: Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD); 2018.

_____. Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010. Brasília Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD); 2010.

NEVES, M. de S. Os cenários da República. O Brasil na virada do século XIX para o século XX. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). O Brasil Republicano. São Paulo: Civilização Brasileira, 2006.

OLIVEIRA, E. da S. Prática Constitucional. Coleção Prática Forense. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



ANEXO I

Tabela 2 – Evolução das Constituições em relação a Resiliência

Constituição	Imperial de 1824
Governo	D. Pedro I
Citação	Artigo 179 Inciso VII
Comentário	Não faz alusão a desastre ou calamidade pública, nem a proteção da população. Não há uma abordagem ao direito coletivo, se preocupando apenas com a defesa de incêndios ou inundações.
Constituição	Republicana de 1891
Governo	República Velha
Citação	Artigo 5º
Comentário	Pela primeira vez temos o tratamento calamidade pública e a preocupação com o coletivo, impondo ao Estado a responsabilidade da resposta e socorro a população, porém cabe a União a ação suplementar em caso de solicitação.
Constituição	Constitucionalista de São Paulo de 1934
Governo	Segunda República
Citações	Art. 5º Inc. XV; Art. 7º Inc. II; Art 113 Incs. XVI e XVII; Art. 177.
Comentário	Primeira constituição a tratar da seca no Nordeste, mas as suas consequências e não a sua causa. Mantem a ação da União na resposta a calamidades públicas igualmente a constituição anterior. Diferentemente da anterior não trata de forma coletiva a preocupação com desastres, apenas garantem o poder público no caso de crimes e desastres. Estabelece o direito a desapropriação por iminente perigo. E estabelece um percentual financeiro em relação as ações contra a seca.
Constituição	Era Vargas de 1937
Governo	Estado Novo
Citações	Art. 122
Comentário	Como foi uma constituição de um período de exceção quase nada é citado em relação a desastres, sendo um retrocesso na evolução da lei fundamental, porem mantem o direito a desapropriação. Apesar da ausência de citação específica vamos ter diversas leis complementares que, inclusive, irá criar o primeiro serviço específico de defesa civil, o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea que depois se tornará o Serviço de Defesa Civil. Cabe lembrar que neste período a casa deixa de ser asilo inviolável e as citações de desastre a este respeito ficam ausentes.
Constituição	Democrática de 1946
Governo	Gaspar Dutra
Citações	Art. 141 §15; Art. 198 § 1 e 2.
Comentário	Nesta constituição há o retorno dos tratos dados na de 1934, com a preocupação da seca no Nordeste, a inviolabilidade da casa e ação do poder público em caso de calamidade pública. Pela primeira vez é abordado o Estado como serviço de assistência nas áreas de desastre.
Constituição	Do Regime Militar de 1967
Governo	Costa e Silva
Citações	Art. 8º Inc. XII; Art. 150 §10;
Comentário	Abordado pela primeira vez problemas das inundações, provavelmente por contas das chuvas de 1966 do Rio de Janeiro. Mantem os mesmos dispositivos da anterior.
Constituição	Emenda Constitucional de 1969
Governo	Médici
Citações	Art. 8º Inc. XIII.
Comentário	Mantem o mesmo texto da anterior apenas mudando o número do inciso.
Constituição	Cidadã de 1988
Governo	Sarney



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



Citações	Art. 3º; Art. 5º; Art. 6º; Art. 21 Inc XVIII; Art. 22 Incs. II, III, XXVIII; Art. 136; Art. 144; Art 148; Art. 196; Art. 197
Comentário	<p>Marco da modernidade das leis relacionadas a gestão de riscos, defesa e proteção civil, nela vamos ter a primeira ligação entre o Corpo de Bombeiros com a Defesa Civil.</p> <p>Realmente temos como constituição cidadã, nenhuma outra constituição fez tantas referências sobre as situações de desastre. Logo em seus objetivos fundamentais temos a preocupação com a comunidade e com os direitos a segurança global da população.</p> <p>Abarca as principais ações das demais constituições anteriores, tais como a inviolabilidade do direito à vida, da casa como inviolável, mas salvo em casos de desastre, com a autorização do poder público usar os espaços privativos em caso de iminente perigo público, a assistência aos desamparados e a incumbência de qualquer cidadão poder agir para o bem e segurança coletiva. Mantem a competência a União na resposta a ações de desastre, principalmente a seca e inundação e amplia no planejamento e promoção de defesa permanente. Abre a possibilidade da União legislar sobre defesa civil e a autorizar os Estados a ampliar suas legislações sobre o assunto.</p> <p>Institui a decretação de estado de defesa e o inclui em casos de calamidades públicas. Mantem a validade do FUNCAP ao permitir lei complementar acerca de tributos e recursos para calamidades públicas.</p>



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



ANEXO II

Tabela 2 – Leis Complementares

1942	
06 de fevereiro	Decreto-lei nº 4.098
	Governo Vargas Primeiro decreto que tratou de ações de Defesa Civil. Em meio à guerra mundial, definia os encargos necessários para a defesa da Pátria, os serviços de Defesa Passiva Antiaérea. Consistia em receber instruções, recolher-se a abrigos, atender aos alarmes, extinguir as luzes, construir abrigos em edifícios, ações de enfermagem, proteção contra gases, prevenção e extinção de incêndio, desinfecção e demais ações para defesa da população civil das cidades.
26 de agosto	Decreto-lei nº 4.624
	Governo Vargas Cria o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea (SDPAAe). Transfere as responsabilidades do Ministério da Aeronáutica estabelecidos pelo Decreto-lei 4.098 para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
21 de setembro	Decreto-lei nº 4.716
	Governo Vargas Organizando a criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, Vargas cria e organiza a Diretoria Nacional de SDPAAe, tendo suas ações regulamentadas por lei específica. Cria e subordina órgãos congêneres nos Estados e Territórios com o nome de Diretorias Regionais de SDPAAe.
06 de outubro	Decreto-lei nº 4.800
	Governo Vargas Torna obrigatório o ensino da Defesa Passiva em todos os estabelecimentos de ensino existentes no país.
1943	
17 de junho	Decreto nº 12.628
	Governo Vargas Regulamenta a criação do SDPAAe, ficando clara a definição da finalidade da Defesa Passiva gerando os valores rudimentares da Defesa Civil Nacional. Definido como métodos e precauções de segurança que garantam a proteção do moral e da vida da população, além da proteção do patrimônio material, cultural e artístico da Nação. Define as diversas regras: das edificações acerca da proteção e segurança, regras para a imprensa na divulgação de forma gratuita de comunicados das direções nacional ou regionais do serviço, dos empregados adquirirem os equipamentos de proteção individual e manterem próximos nos locais de trabalho; Estabelece multas a transgressões e não cumprimento da referida lei;
30 de setembro	Decreto nº 5.861
	Governo Vargas Modifica a denominação de Defesa Passiva Antiaérea para Serviço de Defesa Civil e de forma semelhante faz o mesmo com a Diretoria Nacional
1946	
17 de junho	Decreto-lei nº 9.370
	Governo Dutra Junto com o fim da Guerra o governo federal extingue o Serviço de Defesa Civil
1960	
4 de abril	Lei nº 3.742
	Governo Kubitschek



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



Dispõe sobre o auxílio federal em casos de prejuízos causados por fatores naturais. Temos a primeira lei voltada aos prejuízos econômicos e danos materiais causados por fatores de desastre, sendo uma iniciativa para a futura lei do Fundo Especial para Calamidades Públicas. Destaca-se o fato de fazer referências aos desastres naturais do ano de 1956.

1967

25 de fevereiro	Decreto Lei nº 200
	Governo Castello Branco
	Cria o Ministério do Interior e dá a competência de assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas. (Art. 39 Inciso VI). Dispensa de licitação em casos de guerra ou calamidades públicas, dando um caráter próprio sobre desastres.

1969

22 de maio	Decreto nº 64.568
	Governo Costa e Silva
	Cria o Grupo de Trabalho para elaborar o Plano de Defesa contra Calamidades Públicas
05 de agosto	Decreto nº 64.932
	Governo Costa e Silva
	Altera o Grupo de Trabalho acrescentando o ministério da comunicação e a Cruz Vermelha Brasileira.
13 de outubro	Decreto-lei nº 950
	Governo da Junta Militar
	Institui o FUNCAP (Fundo Especial para Calamidades Públicas) prevalecendo até 2010 pela Medida Provisória 494. Foi constituído por: Dotações orçamentárias da União; Auxílios, subvenções e contribuições particulares; Saldos de créditos extraordinários; Outros recursos eventuais.

1970

5 de outubro	Decreto nº 67.347
	Governo Médici
	Cria o GEACAP (Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas) no âmbito do Ministério do Interior. 1ª Referência legal do termo calamidade pública; Estabelecimento do município como célula básica para ações de resposta; Definição de declaração de Estado de Calamidade Pública com prazo de meses; Criação do cargo Coordenador Federal; Criação do cargo Coordenador Regional, vinculado a cada Superintendência Regional; Apoio Federal para confecção de Planos de Resposta ao Estados e Municípios; 1ª lei estabelecendo o funcionamento do Sistema Nacional.

1971

07 de junho	Decreto-lei nº 68.718
	Governo Médici
	Altera o FUNCAP para agilizar a aplicação financeira em áreas caracterizadas como de situação de emergência.

1975

6 de março	Decreto nº 75.444
	Governo Geisel
	Estabelece o Ministério do Interior Aumenta a ação do GEACAP para além de Resposta, estabelecendo como orientador e coordenador das atividades de prevenção, assistência e recuperação de áreas flageladas por calamidades.



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



1979	
13 de agosto	Decreto nº 89.839
	Governo Figueiredo
	Modifica o Ministério do Interior e cria pela primeira vez a SEDEC (Secretaria Especial de Defesa Civil) dentro da Secretaria Geral. Mantém o GEACAP e coloca como atribuição do SEDEC o apoio técnico e administrativo do GEACAP
1985	
16 de abril	Decreto nº 91.198
	Governo Sarney
	Segunda alteração do FUNCAP, desta vez surge a distinção entre os termos Situação de Emergência (SE) e Calamidades Públicas (ECP), porém sem uma definição técnica.
1988	
4 de outubro	Decreto nº 96.934
	Governo Sarney
	Altera a estrutura do Ministério do Interior, mantendo a competência de assistência à calamidade pública. Mantém a SEDEC (Secretaria Especial de Defesa Civil) Amplia a ação de Defesa Civil colocando as medidas preventivas, assistenciais e de recuperação de fenômenos adversos de qualquer origem sobre sua tutela. Mantem a Resposta para o GEACAP.
16 de dezembro	Decreto nº 97.274
	Governo Sarney
	Marco da Defesa Civil moderna brasileira. Primeira lei instituindo o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC); Primeira lei definindo os termos básicos, defesa civil, calamidade pública e emergência; Cria do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) como órgão superior, define seus integrantes e suas competências; Divide o sistema em Superior, Central, Regionais, Setoriais, Seccionais e de Apoio e define seus integrantes e suas competências; Mantém os municípios como célula básica de ações de resposta a calamidade públicas e emergência; Define que o Estado de Calamidade Pública e a Situação de Emergência será reconhecida pelo Ministro do Interior e homologada pelo Governador de Estado com prazo máximo de 90 dias, podendo ser renovada; Vincula a decretação do Estado de Calamidade Pública para poder usar o FUNCAP; Cria a vinculação de servidores para ações de defesa civil sem ônus; Permite a SEDEC a contratação de pessoal técnico especializado em situação de emergência.
1993	
13 de abril	Decreto nº 795
	Governo Itamar Franco
	Atribui a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) o acompanhamento e a avaliação das ações de defesa civil em seu território de atuação. Mantem a supervisão das ações pela SEDEC. Vale ressaltar que este decreto se descreve como transitório até nova edição e reformulação do SINDEC estabelecido em 1988.
16 de agosto	Decreto nº 895
	Governo Itamar Franco
	Nova edição do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec). Segundo Marco da Defesa Civil Moderna brasileira.



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



	<p>Deixa claro os objetivos do Sindec, colocando em contraponto com todas as demais o uso do termo desastre ao invés de calamidade pública, aumentando assim a abrangência das ações de Defesa Civil;</p> <p>Primeira referência de um planejamento permanente contra Desastres Naturais ou Antropogênicos em situação de Normalidade;</p> <p>Definição das ações de defesa civil, tais quais, prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações e recuperar áreas deterioradas por desastre;</p> <p>Redefinição do termo Defesa Civil;</p> <p>Redefinição dos termos estado de calamidade pública e situação de emergência trazendo-os mais próximos a atual realidade e dando facilidade administrativa para sua decretação. Vinculando-os ao termo desastre;</p> <p>Primeira definição do termo Desastre vinculando este a ações naturais ou antropogênicas e causadores de danos humanos, materiais ou ambientais e seus respectivos prejuízos econômicos e sociais sobre um ecossistema. Podemos ver neste inciso o início do uso de conhecimentos científicos para gerar métodos e doutrina na área de conhecimento da gestão de riscos;</p> <p>Mantem a estrutura de constituição do Sindec, separando os órgãos estaduais e municipais dos órgãos setoriais. Temos aqui a primeira referência a órgãos de defesa civil municipal, mas como Comissão Municipal de Defesa Civil, ainda existentes em nosso território nacional. Apesar do município ser a célula básica ao atendimento de desastres, somente neste decreto que vamos ter uma definição de como seria esta estrutura municipal;</p> <p>Transforma a SEDEC de uma secretaria especial em uma Secretaria Nacional, ampliando de forma contundente sua atuação. Estabelece como a responsável por promover e coordenar as ações de defesa civil em âmbito nacional.;</p> <p>Primeira menção na instituição de Centros de Ensino e Pesquisa sobre Desastres (Ceped) para ampliar a cientificidade da gestão de riscos em território nacional;</p> <p>Primeiro incentivo para criação de órgãos municipais de defesa civil, sendo uma competência da SEDEC;</p> <p>Inclusão da SEDEC no Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (Sipron);</p> <p>Deixa claro que o atendimento a desastres ficam a cargo da administração municipal e somente na impossibilidade de capacidade de atendimento a suplementação pelo governo do estado e união respectivamente ao vultu. Cabe ressaltar que tais agravamentos de atendimento sempre serão em modo de cooperação e a coordenação sempre ficara a cargo da municipalidade;</p> <p>A decretação da situação de emergência e do estado de calamidade pública segue os mesmos tramites anteriores, tal qual 1988, porém sem a definição de vigência e do uso do Funcap. Em 2004 foi dada nova redação tirando a necessidade da homologação estadual e assim criando um <i>by-pass</i> do governo municipal direto ao federal;</p>
9 de dezembro	Lei nº 8.745
	Governo Itamar Franco
	Dispõe sobre a contratação por tempo determinado de pessoal por parte da União, ficando destacado como primeira necessidade a assistência a situações de calamidade pública e em segundo a combate de surtos endêmicos atualizada em 2010 por emergências em saúde pública. Mais adiante temos a inclusão em 2008 do combate a emergências ambientais.
1994	
8 de março	Decreto nº 1.080
	Governo Itamar Franco
	Primeira lei de regulamentação do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) desde 1969.
	Estabelece a destinação do fundo para suprimentos, pagamentos de serviços e reembolso de despesas todos relacionados a desastres;
	Vincula seu uso a decretação de ECP e SE;



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



Define de onde provem fontes de recurso para o fundo, e mantém a junta deliberativa para o uso;
Estabelece a SEDEC como órgão de apoio administrativo à Junta Deliberativa;
Define as competências da Junta;
Permite o uso de recursos em casos de urgência de forma ad referendum da junta, dando o prazo máximo de 72 horas para justificação do ato.

1995

17 de janeiro	Decreto s/nº
	Governo Fernando Henrique Cardoso
	Delega a competência para o reconhecimento de ECP e SE para o titular da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento.
10 de julho	Lei nº 9077
	Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)
	Autoriza o uso de estoques públicos de alimentos no combate à fome. Regulamenta a doação de alimentos as populações atingidas por calamidades ou emergências. Em 2010 dada nova redação vinculando a doação a populações atingidas por desastres apenas quando decretado a SE ou o ECP.

2004

4 de fevereiro	Decreto nº 4.980
	Governo Lula
	Da nova redação ao Sindec e ao FUNCAP retirando a necessidade de Homologação do Estado para a decretação de SE e ECP criando um <i>by-pass</i> do governo municipal direto ao governo federal.

2005

17 de fevereiro	Decreto 5.376
	Governo Lula
	Terceiro Marco da Defesa Civil Brasileira, reformula o Sindec. Passa a ver as ações de defesa civil objetivando fundamentalmente a redução de desastres, mudando definitivamente a visão responsiva a desastres; Divide as ações de defesa civil em prevenção de desastres, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e reconstrução e recuperação; Mantém as definições de defesa civil, SE, ECP e apenas suprime a palavra vulnerável da definição de desastres, deixando assim aberto a todos os ecossistemas; Amplia as finalidades do Sindec, incluindo o estudo, avaliação e redução dos riscos de desastres; Amplia a divisão dos desastres incluindo os desastres mistos; A SEDEC se torna Secretaria Nacional de Defesa Civil, mantendo o a mesma sigla; Na constituição dos órgãos do sistema, desmembra os órgãos estaduais dos municipais e pela primeira vez institucionaliza a municipalidade com um órgão permanente de Defesa Civil, a Coordenadoria Municipal (COMDEC) ou equivalente; Primeira menção aos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs); Amplia mais uma vez as atribuições da SEDEC pulando de 17 para 26 competências; Cria um Grupo de Apoio a Desastres, multidisciplinar para atuar em todo o território nacional; Defini a criação de áreas prioritárias para investimento buscando a minimização de desastres; Cria a obrigação a ter a prevenção e minimização de desastres como prioridade ao invés da resposta; Cria a promoção de intercâmbio técnico para aprimoramento das ações de defesa civil;



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



Estabelece a obrigação em elaborar e implementar planos de contingência de defesa civil;
Cria a obrigação de implementar o CENAD (Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres);
Cria diversos sistemas de apoio a ações de defesa civil, tais quais: Sistemas de Informações sobre Desastres no Brasil - SINDESB, o Sistema de Monitorização de Desastres, o Sistema de Alerta e Alarme de Desastres, o Sistema de Resposta aos Desastres, o Sistema de Auxílio e Atendimento à População e o Sistema de Prevenção e de Reconstrução;
Cria competências aos órgãos municipais (COMDECs) tendo como principais a necessidade de ter recursos orçamentários para ações de minimização e recuperação, elaborar planos diretores, de contingência e de operações, vistoriar edificações e áreas de risco, proceder à avaliação de danos e prejuízos;
Pela primeira vez estabelece a necessidade de ter o ensino de prevenção e preparação de desastres no ensino básico;
Institucionalização dos formulários de notificação preliminar de desastres – NOPRED e de avaliação de danos – AVADAN;
Define e dá atribuições aos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC);
Da atribuição a homologação do Governo do Estado a efeitos jurídicos no âmbito do estado, sendo permitido em casos excepcionais o reconhecimento do Governo Federal sem a homologação estadual. Neste ponto corrige um ato anterior que foi muito questionado no período, o já citado *by-pass*;
Dá ao Prefeito Municipal a responsabilidade das ações de resposta, reconstrução e recuperação em casos de desastre;
Dá competências e obrigações aos criados CENAD e Sistemas.
Modifica novamente o decreto de regulamentação do FUNCAP.

2008	
17 de setembro	Lei nº 11.775
	Governo Lula
26 de novembro	Decreto nº 6.663
	Governo Lula
Regulamenta pela primeira vez as caracterizações para a decretação de Estado de Calamidade Pública e Situação de Emergência para fins de transferência de recursos.	

2010	
2 de julho	Medida Provisória nº 494
	Governo Lula
Após fortes desastres ocorridos nos Estados de Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro é promulgado a MP para alterar o Sindec e o Funcap para poder atender as populações atingidas de forma menos burocratizada. Estabelece um regulamento para a nova formatação do Sindec; Modifica o reconhecimento de SE e ECP voltando com o <i>by-pass</i> do estado, não havendo mais a necessidade da homologação estadual; Defini como transferências obrigatórias os recursos para ações de socorro, assistência as vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução; Cria mecanismos administrativos para a rápida transferência de recursos, inclusive com a ausências de planos de trabalho; Transfere a regulamentação do Funcap para a MP e revoga a lei de 1969; Cria sistemas de Cotas para transferência de recursos entre os entes.	
4 de agosto	Decreto nº 7.257
	Governo Lula
Regulamenta a MP 494 que modificou o Sindec por necessidade no atendimento de estados atingidos por severos desastres.	



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



	<p>Incrementa os conceitos de ações de socorro, ações de assistência às vítimas, ações de restabelecimento de serviços essenciais, ações de reconstrução e ações de prevenção.</p> <p>No artigo 5º ratifica diversos itens já constante nos Sindec de 2005, mas que ainda não haviam sido colocados em prática, tais como o CENAD e o Grupo de Apoio a Desastre (GADE);</p> <p>Estabelece regras do requerimento de SE e ECP e coloca o prazo de até dez dias após o desastre ocorrido. Cria a possibilidade do reconhecimento independente de qualquer informação por parte do Ministério de Integração Nacional;</p> <p>Estabelece as formas de transferências de recursos e cria o Cartão de Pagamento de Defesa Civil – CPDC para recursos de pronto emprego em ações de resposta;</p>
1 de dezembro	Lei nº 12.340
	Governo Lula
	Converte a MP 494/2010 em lei. Em 2012 parte da lei é revogada, em 2013 é dada nova redação por outra Medida Provisória que em 2014 revoga a MP e da nova redação a lei, inclusive a sua ementa.
2011	
27 de junho	Decreto nº 7.505
	Governo Dilma
	Neste decreto temos a alteração do regulamento da MP 494/2010 e modifica as normatizações do Cartão de Pagamento de Defesa Civil – CPDC. Cria diversos dispositivos legais para regulamentar e fiscalizar de forma mais efetiva os recursos de transferência obrigatória do referido cartão.
2012	
10 de abril	Lei nº 12.608
	Governo Dilma
	Conhecido como o “Estatuto da Defesa Civil” institui pela primeira vez a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Cabe ressaltar que esta lei teve sua importância e criação tendo em vista o mega desastre da região Serrana do Rio de Janeiro em 2011 com mais de 900 mortes. <p>Institui o novo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, o Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres e altera diversas leis anteriores sobre gestão de riscos.</p> <p>Acrescenta a todas as citações de defesa civil o termo proteção e defesa civil;</p> <p>A PNPDEC amplia as ações de defesa civil incluindo a mitigação e modificando a reconstrução em apenas recuperação e estabelecendo a abordagem sistêmica dessas ações;</p> <p>Agrega a Política Nacional as diretrizes anteriormente estabelecidas somente ao SINDEC;</p> <p>Acrescenta novos objetivos como a estimulação do desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização, o monitoramento de eventos potencialmente causadores de desastres, a produção de alertas antecipados, o estímulo a iniciativas que resultem em moradia em local seguro e o desenvolvimento de consciência nacional acerca dos riscos de desastre;</p> <p>Cria competências aos entes federados em ações de proteção e defesa civil;</p> <p>Tendo a união além das já estabelecidas anteriormente, a competência de instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, realizar o monitoramento e alertas para a possibilidade de desastres, fomentar a pesquisa de desastres e apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres;</p> <p>Nas competências estaduais destaca a instituição do Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil</p> <p>Nas competências municipais destaca a possibilidade de intervenção preventiva e evacuação da população de áreas de alto risco ou de edificações vulneráveis,</p>



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



mobilizar e capacitar radioamadores para atuação em ocorrências de desastre e prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres;
Não faz grandes mudanças no SINDEC, apenas acrescentando o termo proteção e instituindo a sigla SINPDEC. Como não há a revogação do regulamento decretado em 7257/2010
Também não faz grandes mudanças no CONDEC, apenas acrescentando o termo proteção e instituindo a sigla CONPDEC. Estabelece que lei complementar irá regula-lo.
Cria o Sistema de Informações de Monitoramento de Desastres estabelecendo como um ambiente informatizado;
Estabelece que os programas habitacionais devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco;
Permite que a União crie linhas de crédito específicos para atingidos por desastres;
Pela primeira vez define agentes de proteção e defesa civil e em agentes políticos, públicos e voluntários, dando subsídios para a ação legal na execução de ações em proteção e defesa civil na normalidade e anormalidade;
Veda a concessão de licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como não edificáveis;
Modifica as leis 12340/2010, 10257/2001, 9394/1996 e 6766/1979. Destaco a modificação na Lei de Diretrizes e Base de 1996 que insere nos currículos do ensino fundamental e médio o ensino dos princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental aos conteúdos obrigatórios.

2013

24 de dezembro

Medida Provisória nº 631

Governo Dilma

Altera a lei 12.340/2010 inserindo ações de prevenção nas transferências obrigatórias de recursos, modifica o Funcap, abolindo o sistema de cotas e, também, inclui as ações de prevenção no fundo. Permite que outros ministérios que executam ações de prevenção, de resposta ou de recuperação possam utilizar do sistema de transferências obrigatórias de recursos.

2014

2 de junho

Lei nº 12.983

Governo Dilma

Converte a MP 631/2013 em lei e amplia outras ações a seguir:
Modifica a ementa da lei 12340/2010, dispondo sobre transferência de recursos para ações de prevenção e recuperação de desastres e sobre o FUNCAP que passa a ser o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil;
Estabelece os elementos necessários a estarem presentes nos planos de contingência de proteção e defesa civil;
Estabelece as regras e elementos necessários para transferências obrigatórias de recursos;
Estabelece o regimento do novo FUNCAP;

2016

22 de dezembro

Instrução Normativa nº 02

Governo Temer

Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos.
Cria o Formulário de Informações de Desastre, a Declaração Municipal de Atuação Emergencial, a Declaração Estadual de Atuação Emergencial, Parecer Técnico e Relatório Fotográfico de desastre.



CONGRESSO ESTADUAL DE PREVENÇÃO DOS EFEITOS DA ESTIAGEM NORTE E NOROESTE - RJ

19 E 20 DE SETEMBRO DE 2018
CENTRO DE CONVENÇÕES | UENF | CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ



2017

**16 de
fevereiro**

Lei nº 13.415

Governo Temer

Altera a lei 9.394/1996 extinguindo no artigo 26 o parágrafo 7º incluído pela lei 12.608/2012 que versa sobre a inclusão no currículo do ensino fundamental e médio o ensino dos princípios de proteção e defesa civil e educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios.