



# RECUPERAÇÃO DE DESASTRES NO BRASIL

Uma pesquisa legal e política



CRUZ VERMELHA  
BRASILEIRA

**+CIFRC**

*Disaster Law*

© **International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2022**

Any part of this publication may be cited, copied, translated into other languages or adapted to meet local needs without prior permission from the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, provided that the source is clearly stated.

Requests for commercial reproduction should be directed to the IFRC Secretariat:

**Address:** Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Geneva, Switzerland

**Postal address:** P.O. Box 303, 1211 Geneva 19, Switzerland

**T** +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org) | **W** [ifrc.org](https://www.ifrc.org)

# TABELA DE CONTEÚDOS

---

|                                                                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Agradecimentos</b>                                                                                                                            | <b>5</b>  |
| <b>Sumário executivo</b>                                                                                                                         | <b>6</b>  |
| <b>1. O perfil dos riscos e dos desastres no Brasil</b>                                                                                          | <b>7</b>  |
| <b>2. O desastre de Brumadinho e suas consequências</b>                                                                                          | <b>8</b>  |
| 2.1 Fatos e arranjo institucional                                                                                                                | 8         |
| 2.2 Os programas de recuperação a serem implementados a partir do Acordo de Reparação Judicial e seu desdobramento                               | 11        |
| <b>3. Principais leis, políticas e planos sobre recuperação de desastres no Brasil</b>                                                           | <b>16</b> |
| 3.1 Governança                                                                                                                                   | 19        |
| 3.2 As agências setoriais                                                                                                                        | 22        |
| <b>4. Financiamento do processo de recuperação de desastre</b>                                                                                   | <b>24</b> |
| 4.1 Aspectos legais sobre financiamento público                                                                                                  | 24        |
| 4.2 Assistência financeira para vítimas de desastre                                                                                              | 27        |
| 4.3 O seguro como financiamento auxiliar no processo de recuperação                                                                              | 30        |
| <b>5. Análise, planejamento, monitoramento e avaliação no âmbito da recuperação de desastres</b>                                                 | <b>32</b> |
| <b>6. Reconstrução de infraestruturas</b>                                                                                                        | <b>34</b> |
| 6.1 Habitação                                                                                                                                    | 34        |
| 6.2 Hospitais e escolas                                                                                                                          | 35        |
| <b>7. Proteção ambiental e gerenciamento de resíduos como componentes do processo de recuperação de desastre</b>                                 | <b>37</b> |
| 7.1 Leis, políticas, estratégias e planos nacionais que consideram as normas ambientais                                                          | 37        |
| 7.2 Gerenciamento de resíduos                                                                                                                    | 39        |
| <b>8. Inclusão e tutela de grupos vulneráveis</b>                                                                                                | <b>41</b> |
| <b>9. A relação entre desenvolvimento sustentável, redução de risco de desastre e adaptação às mudanças climáticas no cenário da recuperação</b> | <b>43</b> |

|                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>10. Fraude e corrupção</b>                                                            | <b>45</b> |
| <b>11. Principais constatações e recomendações</b>                                       | <b>47</b> |
| 11.1 Aprimoramento de previsões legais e definições já existentes                        | 47        |
| 11.2 Matérias relevantes para a recuperação de desastres que não são reguladas no Brasil | 48        |
| 11.3 Necessidade de regulamentação de previsões legais existentes                        | 50        |
| 11.4 Recomendações para Brumadinho                                                       | 51        |
| <b>Notas de Fim</b>                                                                      | <b>52</b> |

# Agradecimentos

---

A autora deste trabalho de pesquisa é Fernanda D. L. Damacena (consultora IFRC Disaster Law), como parte de um projeto de direito e recuperação de desastres. A revisão técnica foi fornecida por Rachel Macleod, Oficial Sênior de Direito de Desastres da IFRC e Rebeca Muñoz, Oficial de Direito de Desastres da IFRC para América Latina.

A autora agradece aos informantes-chave, listados abaixo em ordem alfabética, que concordaram em colaborar para a realização da presente pesquisa com um interesse notável e sincero em seus propósitos, compartilhando suas opiniões com base em suas experiências.

**Coronel Alexandre Lucas**, Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil.

**Felipe de Souza Brandão**, Coordenador da Vigilância Socioassistencial de Brumadinho.

**Leonardo Ali**, Coordenador Nacional de Gestão de Riscos e Desastres.

**Leonardo Castro Maia**, Promotor de Justiça.

**Lucas Romario Lara**, Coordenador Defesa Civil Brumadinho.

**Luís Gabriel Menten Mendoza**, Gerente de Recuperação Ambiental Integrada da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM).

**Natália Oliveira**, familiar de vítima fatal / Comissão dos Não Encontrados.

**Natalia Silva de Souza**, Analista Ambiental da Gerência de Recuperação Ambiental Integrada da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM).

**Renata Bernardo**, Coordenadora Adjunta do comitê pro Brumadinho.

Este relatório foi produzido com a assistência financeira do Ministério Federal Alemão para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. As opiniões aqui expressas não podem de forma alguma ser consideradas como a opinião oficial do Ministério Federal Alemão para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

A IFRC agradece e reconhece o apoio do Ministério Federal Alemão para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que permitiu o desenvolvimento deste relatório.



Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development

# Sumário executivo

Este trabalho faz parte de um projeto de pesquisa global sobre ‘Direito, Recuperação e Reconstrução de Desastres’ conduzido pela Unidade de Direito relativo a Desastres da IFRC (IFRC Disaster Law). Após a publicação em 2020 de uma Revisão de Literatura sobre Direito, Recuperação e Reconstrução de Desastres, a IFRC Disaster Law realizou mapeamentos em nível de país sobre direito e recuperação de desastres em todo o mundo, tendo selecionado o Brasil para este relatório, com especial observação sobre o desastre de Brumadinho ocorrido em 25 de janeiro de 2019.

Em consonância com a missão da Unidade de Direito relativo a Desastres da IFRC, de fornecer apoio técnico aos governos no desenvolvimento e aprimoramento de leis, políticas, estratégias e planos para gestão de risco e de desastres, além de garantir a coerência política integrada, o objetivo deste relatório é fornecer um conjunto de recomendações para o aprimoramento da legislação nacional em relação à recuperação e reconstrução de desastres. Em outras palavras, este levantamento legal visa informar futuros esforços legislativos que favoreçam processos de recuperação sustentável que levem à rápida restauração dos meios de subsistência, infraestrutura, habitação, serviços e atividades de desenvolvimento do país. Ademais, apoiará o desenvolvimento de uma Lista de Verificação abrangente sobre Gestão de Risco e de Desastres, como parte dos esforços da IFRC para a consolidação dos documentos de orientação existentes que abordam todas as fases do gerenciamento de risco e de desastre.

A pesquisa mapeou leis, políticas, estratégias, planos e projetos de leis que abordam as fases de recuperação e reconstrução de desastres. Utilizou-se de ferramenta da pesquisa on line, sendo o critério temporal o de 10 anos (2012–2022). As palavras-chave adotadas foram: desastre, calamidade, recuperação, reabilitação e reconstrução. Além do levantamento e análise federal, os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais foram objeto da pesquisa pelo fato de conjugarem uma tipologia significativa de riscos e desastres em seus territórios. Em complemento, entrevistas com atores-chaves experientes no gerenciamento de diferentes tipos de desastres no país foram realizadas nos modos on line e presencial, nas cidades de Brasília, Brumadinho e Belo Horizonte. Em Brasília, de forma síncrona, foram ouvidas a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Cruz Vermelha Nacional. Em Brumadinho e Belo Horizonte as entrevistas foram realizadas presencialmente, considerando instituições e pessoas que têm acompanhado e atuado no processo de recuperação após os desastres ocorridos em 25 de janeiro de 2019. Entre os entrevistados estão alguns dos compromitentes do “Acordo Judicial de Reparação,” homologado em 04 de fevereiro de 2021, pessoas ligadas à administração pública municipal, estadual e cidadãos de Brumadinho. As consultas realizadas foram fundamentais para acrescentar uma perspectiva de recuperação de desastres na prática e contribuíram para o desenvolvimento de um conjunto de recomendações com base em conquistas anteriores e obstáculos vividos na recuperação de desastres no Brasil.

O Brasil é um país com um perfil de alto risco e ocorrência de diferentes tipos de desastres. Apesar de possuir um quadro legislativo estruturado tanto em termos de gerenciamento de riscos, quanto de desastres, ainda enfrenta desafios. Para capturar esses pontos, uma variedade de temas e questões foram selecionados para os propósitos deste relatório, desde os arranjos legais e institucionais na fase de recuperação de desastres, até os mecanismos que regulam a gestão financeira, avaliação e monitoramento, reconstrução de infraestrutura, recuperação gradual, proteção de grupos vulneráveis, e fraude e corrupção na gestão de fundos e recursos no processo de recuperação de desastres. Os resultados e recomendações poderão ser encontrados na seção 11 e subdivisões.



# 1. O perfil dos riscos e dos desastres no Brasil



O Decreto nº 10.593/20 dispõe sobre a organização e funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Plano Nacional e o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres. De acordo com este ato do poder executivo, os sistemas integrantes do sistema nacional deverão fornecer dados e informações relativos aos seguintes tipos de riscos: climatológicos; incêndio; manejo de produtos perigosos; saúde; em barragens; hidrogeológicos; hidrológicos; meteorológicos; nucleares e radiológicos; e sismológicos (artigo 36, § único, I a X). Essa previsão legal não é exaustiva, mas representa uma amostra da quantidade de riscos presentes no território nacional, os quais variam bastante por conta das diferenças de geografia, biomas e vulnerabilidades típicas de cada região do Brasil.

O estudo “Panorama dos 30 anos de desastres no Brasil”<sup>1</sup> (período entre 1991 a 2020) apresenta uma análise histórica da ocorrência e dos impactos decorrentes desses eventos nos últimos 30 anos. Os dados foram obtidos a partir das informações dos municípios e estados no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres. Os resultados apontam para 63.643 eventos, sendo que 5.182 municípios apresentaram ao menos um registro. No total, foram contabilizadas 7.865.416 pessoas desabrigadas e desalojadas, 4.307 óbitos e mais de 3 milhões de habitações destruídas ou danificadas. Os danos materiais e prejuízos resultaram em uma média de R\$ 18,26 bilhões por ano.<sup>2</sup> Doze grupos de desastres foram considerados pelo estudo: estiagem; seca; enxurradas; inundações; chuvas intensas; alagamentos; movimentos de massa; vendavais; ciclones; granizo; incêndio florestal; erosão; onda de frio; e tornado. No período entre 1991 a 2020 os seguintes números foram registrados: 36.060 ocorrências de seca e estiagem (69% dos eventos no Nordeste); 9.015 enxurradas (43% na região Sul); 5.462 inundações (região Sudeste com 35% é a que apresenta maior incidência desse tipo de evento, seguida pela Nordeste com 22%); 3.458 vendavais e ciclones (68% na região Sul, seguida pela região Sudeste com 20%); 2.697 chuvas intensas (35% no Sul e 22% no Sudeste); 1.644 eventos de granizo (predominante na região Sul do país, com 85%); 1.351 registros de alagamentos (40% na região Sudeste); 1.298 incêndios florestais (predominância do evento ocorre na região Centro-Oeste (52%), seguida pela região Sudeste (21%); 1.146 movimentos de massa (mais concentrados na região Sudeste, que apresenta 69% do total); 561 situações de erosão (regiões Norte e Nordeste são as mais afetadas); 113 ocorrências de onda de frio (54% na região Sul); e 87 tornados (86% na região Sul).<sup>3</sup>

Esse panorama demonstra por si a importância de leis, políticas e estratégias diretamente voltadas à recuperação e reconstrução. No Brasil não são raras as vezes em que uma região sequer se recuperou de um evento e já está sob a declaração de emergência ou estado de calamidade pública devido a outro. Ocorre que o processo de recuperação é o primeiro passo do reinício de um novo ciclo que pode ser positivo ou negativo, sendo neste último caso um facilitador de um novo desastre.

## 2. O desastre de Brumadinho e suas consequências

### 2.1 Fatos e arranjo institucional



No dia 25 de janeiro de 2019, em Brumadinho (localizado no estado de Minas Gerais) alguns trabalhadores almoçavam no refeitório da mineradora Vale do Rio Doce S.A, outros trabalhavam no Centro Administrativo da empresa, quando a barragem da mina do Córrego do Feijão rompeu afetando essas estruturas e os arredores. Duzentas e setenta e duas pessoas morreram, entre elas dois nascituros.<sup>4</sup> A avalanche de lama alcançou a comunidade rural Vila Ferteco, gerou o carreamento de aproximadamente 12 milhões de m³ de rejeitos que atingiram a calha do ribeirão Ferro-Carvão até sua confluência

com o rio Paraopeba, propagando-se até o remanso da Usina Hidroelétrica de Retiro Baixo, entre os municípios mineiros de Curvelo e Pompéu.

A barragem que se rompeu em Brumadinho é do tipo “a montante”, que permite a ampliação para cima do dique usando o próprio rejeito como fundação. Trata-se de um dos modelos de construção de barragens mais usados na mineração no Brasil, por causa do custo, mas também um dos mais instáveis. Desde 2020 este tipo de barragem passou a ser proibido por lei (artigo 2ºA da Lei nº 14.066/20).

O desastre de Brumadinho representa o maior desastre trabalhista envolvendo uma empresa privada da história do Brasil. Sua ocorrência desencadeou uma série de questionamentos como: localização de refeitório em empresas com áreas de risco; falha no acionamento de sirene; posição da equipe de comunicação de emergência dentro da empresa; plano de ações emergenciais de barragem de mineração; definição de mancha de inundação com tempo insuficiente para salvamento; comunicação de riscos às comunidades próximas das barragens; observância das normas ambientais e fiscalização; normas de segurança, entre outros.

A magnitude do desastre de Brumadinho movimentou os cenários legislativo e jurisdicional no país. Em termos legislativos, leis estaduais e federais passaram a regular de forma mais rigorosa o exercício da atividade mineraria. Além da proibição de construção ou alteamento de barragem pelo método a montante, o Plano de Ações Emergenciais de Barragem de Mineração foi reconfigurado por novas regulamentações da Agência Nacional de Mineração, a exemplo da Resolução nº 95/22.

No âmbito judicial, em termos coletivos e de recuperação pública, em 4 de fevereiro de 2021, Governo do Estado, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal e Defensoria Pública de Minas Gerais (compromitentes) realizaram um Acordo Judicial de Reparação<sup>5</sup> com a Vale do Rio Doce S.A (compromissária) no valor total de R\$ 37.689.767.329,00 (trinta e sete bilhões, seiscentos e oitenta e nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e nove reais). O acordo contou com a mediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e não tem influência sobre ações individuais. Embora esta seja uma pesquisa legislativa, os aspectos dos documentos relevantes para a fase de recuperação do desastre foram observados.

A partir da realização do Acordo de Reparação Judicial, que responsabiliza a empresa Vale do Rio Doce S.A, um modelo específico de governança e gestão no processo de recuperação teve início. A composição estabelecida pelo Acordo compreende: i) obrigações de fazer (quando a empresa Vale do Rio Doce S.A paga e executa); ii) obrigação de pagar da empresa; e iii) recursos já executados como medidas emergenciais e de reparação.<sup>6</sup>

As medidas de reparação/recuperação foram organizadas em quatro grupos denominados de anexos, que correspondem a 4 programas, quais sejam: Programa de Reparação Socioeconômica (I), Programa de Reparação Socioambiental (II), Programa de Mobilidade (III) e Programa de Fortalecimento do Serviço Público (IV). Após o desastre foram identificadas iniciativas prioritárias de reparação incorporadas ao Acordo de Reparação Judicial. Atualmente denominadas de Projetos Especiais, elas compõem um grupo de ações complementares as dos anexos correspondentes a: estudos de avaliação de risco; monitoramento da qualidade da água para consumo humano; e memorial em homenagem às vítimas.

Segundo o Acordo de Reparação Judicial, todos os planos e projetos que compõem os anexos devem ser avaliados pelos compromitentes, e tanto o início da execução, quanto a quitação das obrigações da empresa compromissária dependem da aprovação das auditorias e dos compromitentes. O processo não é simples, pois envolve perdas humanas, danos e impactos ambientais e socioeconômicos de grande magnitude, com 26 municípios afetados. Os impactos negativos na economia não se restringiram aos municípios da bacia do Rio Paraopeba, mas tiveram reflexos na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no estado de Minas Gerais como um todo. Sem dúvidas, o prejuízo de Brumadinho não se compara ao das demais áreas afetadas.

Em 2022 o território sofre com o desdobramento do desastre. Entre as principais consequências apuradas no processo de entrevista, pode-se mencionar:

1. Prejuízo na saúde dos moradores, especialmente o aumento de doenças respiratórias devido à movimentação de caminhões, trânsito, sujeira e poeira;
2. Aumento do fluxo de pessoas e de veículos em função do início das obras na cidade, mas não comportados pela estrutura atual do município;
3. Especulação imobiliária e dificuldade de moradia para os locais. Quem não possui casa própria não está conseguindo arcar com as renovações contratuais, pois os aluguéis aumentaram muito. Essa realidade tem deslocado moradores de Brumadinho para a parte periférica da cidade, zona rural e, posteriormente, para outros municípios;
4. Aumento do fluxo de entrada de pessoas no município. Estima-se que mais de 5.000 pessoas tenham chegado à cidade desde 2019, ano do desastre. Esse número está aumentando, pois, muitos migrantes estão em busca de trabalho que acreditam estar disponível devido às obras da construção civil. Como a expectativa de emprego muitas vezes não se confirma, muitas pessoas ficam em situação de rua, sem emprego e viram público da assistência social, que não tem recursos suficientes para tanto;
5. Inflação. Serviços básicos como supermercado, gasolina e transporte estão inflacionados pela sobrecarga de demanda e pouca oferta;
6. Tráfico de drogas e seus anexos como violência e prostituição passaram a fazer parte do cotidiano do município; e
7. Aumento da insegurança pública, de suicídios, homicídios, bem como abalo psicológico são mencionados pelos entrevistados como exemplos de consequências de um desastre em uma localidade onde a consciência do risco é muito real.

O arranjo institucional desenhado para o processo de recuperação de Brumadinho foi definido em juízo,<sup>7</sup> perante o Tribunal de Justiça do Estado, e segue uma lógica própria e diferente do que estabelece o arcabouço normativo de proteção e defesa civil no Brasil. As entrevistas realizadas com atores que têm acompanhado o processo de recuperação apontaram para duas etapas de um processo no qual, em uma linha do tempo, existe uma conjuntura de participantes antes, e outra depois do Acordo de Reparação Judicial.

Logo após o desastre, a empresa Vale do Rio Doce S.A e todos os entes da federação estiveram envolvidos e participaram do gabinete de crise instaurado, onde foram delineadas ações emergenciais que duraram cerca de um ano e meio. Desde o primeiro momento do desastre o Estado de Minas Gerais tomou à frente das atividades de resposta juntamente com a empresa. Neste período, foi criado o Comitê Pró-Brumadinho, órgão lotado na Secretaria de Planejamento do Estado, cuja responsabilidade era a de coordenar a atuação de todos os órgãos estaduais no pós-desastre. Com a entrada em vigor do Decreto Estadual nº 48.183/21<sup>8</sup> sua configuração do Comitê mudou. Atualmente o órgão segue na mesma secretaria, não exerce mais a função de execução, mas mantém as atribuições de coordenação e articulação, tanto no âmbito do governo estadual quanto das instituições de justiça comprometidas, com o objetivo de auxiliar o cumprimento do acordo.<sup>9</sup>

De acordo com informações apuradas nas entrevistas, o delineamento do desenho institucional do processo de recuperação do desastre ponderou quem deveria ser compromissário e, portanto, participar de todo processo de governança e gestão da recuperação. Essa definição foi pautada por alguns critérios. Com o objetivo de simplificar as relações e garantir efetividade, um dos critérios adotados foi processual. Ou seja, ponderou-se quem, no âmbito da legislação brasileira, seria legitimado a propor ações coletivas em relação ao desastre e quem, mesmo não possuindo essa característica, já estava habilitado ou acompanhando as ações judiciais como *amicus curie*, por exemplo.<sup>10</sup>

Um segundo critério adotado pelos comprometidos foi a opção pela não criação de novas entidades ou estruturas ao longo do processo de recuperação. Ao invés disso, buscou-se fortalecer uma estrutura previamente existente e que pudesse atender a todos. Nesse sentido, um dos pilares do Acordo Judicial é o princípio do “fortalecimento do serviço público” (artigo 11, mais especificamente no 11.1.6). O mesmo é reiterado em vários momentos do documento, desde a definição do funcionamento, até a destinação dos recursos. Segundo relatos das entrevistas, como era necessário reparar pessoas, mas não se sabia exatamente quem, entendeu-se que seria adequado estabelecer uma estratégia de reparação e recuperação capaz de atender à coletividade.

No que tange à execução do processo de recuperação, os comprometidos optaram por uma estrutura típica do Direito Civil Nacional, ou seja: credor (instituições de justiça e estado de Minas Gerais) x devedor (Vale do Rio Doce S.A, empresa responsável pelo desastre). Nesse contexto, a empresa Vale do Rio Doce S.A cumpre com suas obrigações (de fazer e pagar) e os credores e auditorias independentes dão quitação quando for o caso.

Ainda, como premissa do Acordo, todos os compromissários decidem, conjuntamente, e por maioria. Se houver empate, o mesmo deve ser discutido até se chegar a um entendimento conjunto. Esse tipo de solução demanda convívio institucional permanente e uma certa flexibilidade por parte dos comprometidos, em prol da fluidez de todo o processo. As instituições comprometidas entrevistadas acreditam que, por ser mais simplificado, esse modelo de arranjo institucional gera menos burocracia.

Na composição do arranjo institucional os 26 municípios impactados pelo desastre, inclusive Brumadinho, não possuem ingerência decisória no processo de recuperação. Para alguns dos entrevistados esse é um dos pontos mais delicados e um desafio a ser superado. O município de Brumadinho, por exemplo, gostaria de: i) ter sido um dos comprometidos do Acordo; ii) desempenhar um papel mais importante no processo de recuperação; e iii) de ter voz ativa nos processos de tomada das decisões, principalmente aquelas que impactam em suas políticas públicas.

No Acordo de Reparação Judicial não há nenhuma regra prescritiva a respeito da participação direta dos municípios atingidos nos processos de tomada de decisão ou execução. Apesar disso, cabe lembrar que transparência e participação social informada são princípios adotados como regra de interpretação para o preenchimento de lacunas e integração do Acordo (item 11.1.4).

Além da questão envolvendo a participação dos municípios no processo de recuperação, observa-se que o sucesso do arranjo institucional proposto depende de um aprendizado contínuo e que também envolve questões institucionais, que externalizam a necessidade e o esforço contínuo, de conciliar diversas lógicas de execução. O arranjo institucional criado para o enfrentamento da recuperação do desastre teve por objetivo garantir a efetividade desse processo decisório, o que deve refletir em uma recuperação mais célere (item 11.1.3 do Acordo). Ocorre que a coordenação dessa perspectiva de gestão não demanda apenas a construção, mas a manutenção de um ambiente de cooperação, unanimidade e, ao mesmo tempo, respeito às atribuições dos compromitentes. Isso implica num esforço voltado à manutenção da articulação institucional, funcionamento dos canais de comunicação e estabelecimento de fluxos e processos que não gerem estagnação no processo de recuperação.

Além dos desafios de uma melhor interlocução entre municípios e signatários do Acordo, e da fluidez do arranjo institucional, um outro ponto merece destaque, qual seja, a percepção dos benefícios que o processo de recuperação pode trazer não chegou a Brumadinho. Talvez o fato de o Anexo I.4, que versa sobre a recuperação socioeconômica do Município, ainda não ter sido todo executado, explique parcialmente esta sensação. Além disso, os seguintes exemplos, mencionados pelos entrevistados, elucidam um sentimento de tempo demasiado de espera, e de que muito ainda precisa ser feito tendo Brumadinho como prioridade: incômodo diário pela convivência com obras e poeira; a existência de novos problemas sociais; atendimento das demandas de outros municípios também afetados antes de Brumadinho; a necessidade de uma melhor comunicação entre as comunidades impactadas pelo desastre e as assessorias independentes que as representam perante os compromissários.

## 2.2 Os programas de recuperação a serem implementados a partir do Acordo de Reparação Judicial e seu desdobramento



A configuração dos Anexos que compõem o Acordo está detalhada nas páginas 38 a 62 do documento e pode resumidamente apresentada da seguinte forma:<sup>11</sup>

### **Anexo I - Programa de Reparação Socioeconômica**

- I.1. Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas*
- I.2. Programa de Transferência de Renda à população atingida*
- I.3. Projetos para Bacia do Paraopeba*
- I.4. Projetos para Brumadinho*

### **Anexo II – Programa de Reparação Socioambiental**

- II.1. Recuperação Socioambiental*
- II.2. Compensação Socioambiental dos danos já conhecidos*
- II.3. Projetos de Segurança Hídrica*

### **Anexo III – Programa de Mobilidade**

### **Anexo IV - Programa de Fortalecimento do Serviço Público**

## Componentes do Anexo I - programa de reparação socioeconômica

O projeto Demandas das Comunidades Atingidas (I.1) possui um valor de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) de investimento, sendo R\$ 1.000.000.000,00 (1 bilhão de reais) reservado para projetos de crédito e microcrédito. O mesmo deve ser orientado pelo princípio da participação informada, assegurada em todo o processo. Todas as ações a serem desenvolvidas devem partir diretamente das necessidades específicas identificadas pelas pessoas e comunidades atingidas em seus territórios, que definirão os projetos de seu interesse, com apoio de assessorias técnicas independentes. Como o projeto envolve obrigação de pagar da Vale do Rio Doce S.A, uma auditoria externa independente será contratada para análise e acompanhamento da execução financeira dos recursos, que será fiscalizada pelos Ministérios Públicos e Defensoria Pública de Minas Gerais. Até o final desta pesquisa a governança e a gestão do projeto de crédito e microcrédito ainda não havia sido definida.

O Programa Transferência de Renda à População Atingida (I.2) conta com o valor de R\$ 4.500.000.000,00 (4,4 bilhões de reais), tem previsão de duração de 4 anos, e um público estimado de 140 mil pessoas atendidas. Os pagamentos começaram em novembro de 2021 às pessoas que já recebiam do extinto Pagamento Emergencial da Vale do Rio Doce S.A. O projeto passa por uma fase de transição e definição de critérios para o recebimento dos valores. Os novos critérios que apontarão quem deve receber é uma pergunta que, pelo Acordo, será respondida pelas instituições de justiça signatárias do Acordo, após consulta feitas às pessoas atingidas. A Fundação Getúlio Vargas é a empresa contratada para o gerenciamento do programa.

Os Projetos para Bacia do Paraopeba (I.3), por sua vez, disponibilizam do valor de R\$ 2.500.000.000,00 (2 bilhões e 500 milhões de reais). Os critérios de divisão dos valores estão previstos no Acordo. Correspondem à obrigação de fazer da Vale do Rio Doce S.A, e contemplam iniciativas voltadas à reparação dos efeitos socioeconômicos do rompimento, a partir do fortalecimento dos serviços públicos em 25 municípios da Bacia do Paraopeba. Os primeiros projetos a serem executados na região integram ações emergenciais, e são chamados pacotes de resposta rápida. São iniciativas aprovadas pelos compromitentes do Acordo, a partir de diagnósticos realizados pelo poder público estadual, nas áreas de saúde, desenvolvimento social e agricultura, pecuária e abastecimento. Os compromitentes deram ordem de início em janeiro de 2022 para que a Vale do Rio Doce S.A iniciasse a execução de seis destes projetos nos 25 municípios.

Os demais projetos de reparação socioeconômica relacionados a este Anexo estão sendo definidos. De acordo com informações apuradas nas entrevistas, uma Consulta Popular foi realizada por meio de aplicativo do governo do Estado, com a participação das prefeituras e população atingida pelo desastre, os quais indicaram as áreas prioritárias de investimentos. No total, cento e treze projetos foram selecionados a partir de uma série de critérios.<sup>12</sup> Oitenta e cinco deles são referentes aos vinte e cinco municípios impactados; e cinco estão em execução. A partir dos indicativos da Consulta Pública (item 5.3 do Acordo),<sup>13</sup> vinte e sete projetos foram selecionados pelos compromitentes do Acordo para Brumadinho. Os mesmos estão sendo detalhados pela Vale do Rio Doce S.A e se relacionam as seguintes ações: i) fortalecimento do complexo de saúde; ii) continuidade das ações de assistência social e saúde; iii) requalificação de centros urbanos (o que engloba obras de melhorias de circulação de acesso e dentro da cidade; obras de pavimentação; segurança; melhoria de acessibilidade; sinalização; cidade colorida; regularização fundiária); iv) gestão territorial; e v) fase 2 do projeto, correspondente ao "Fomento Agro", ligado à ampliação do conhecimento e rastreabilidade da produção agrícola.

Até o término desta pesquisa, existiam: três projetos específicos para cada um dos vinte e cinco municípios; um projeto especial para uma comunidade; e nove projetos regionais, que contemplam mais de um município da bacia do Paraopeba. Os projetos regionais incluem: i) construção de casas populares (1.502 previstas para serem construídas em 11 municípios); ii) instalação de usinas

fotovoltaicas (78 em 15 municípios); iii) construção de creches (sete contemplando quatro município); iv) construção de ponte sobre o Rio Paraopeba no município de Papagaios; e v) pavimentação de obras em seis trechos de rodovias mineiras.<sup>14</sup>

Relevante mencionar que os projetos deste Anexo I constituem obrigação de fazer da Vale do Rio Doce S.A, portanto, não têm relação ou dependência com os valores mencionados na Lei Estadual Mineira nº 23.830/21, que autorizou a abertura de crédito suplementar ao orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais, por recursos recebidos em decorrência do termo de acordo judicial. Segundo a Lei estadual nº 23.830/21, o valor de R\$11.060.000.000,00 (onze bilhões e sessenta milhões de reais) deve atender às despesas previstas nos Anexos I a VI descritos, cujas ações, projetos e valores destinados à recuperação contemplam: i) programa de mobilidade: execução de programas de apoio ao desenvolvimento municipal (R\$ 450.000.000,00); recuperação e manutenção da malha viária (R\$250.000.000,00); construção e adequação de rodovias (R\$ 300.000.000,00); ii) programa de fortalecimento do serviço público, despesas públicas, contratações temporárias e estruturas de apoio por meio de: capacitação de gestores municipais (R\$ 8.000.000,00); contratações temporárias (R\$ 792.079,24); estruturação de museu ambiental (R\$ 1.000.000,00); estruturas de apoio (R\$ 25.701.867,83); ressarcimentos de despesas públicas (R\$ 4.984.954,86); implantação de fábrica de software para construção de sistema de governança ambiental (R\$ 360.190,30); elaboração de projetos rodoviários/pequenas pontes (R\$ 300.000,00); iii) projeto de segurança hídrica do programa de reparação socioambiental: intervenções e obras a serem realizadas, sob a responsabilidade do estado de Minas Gerais, com o objetivo de aumentar a resiliência das Bacias do Paraopeba e Rio das Velhas, de modo a garantir o abastecimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (R\$ 2.050.000.000,00).

O último conjunto de ações integrantes do Anexo I são os Projetos Destinados à Recuperação de Brumadinho (I.4), cujo montante a ser disponibilizado é R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais). Esses projetos constituem obrigação de fazer da Vale do Rio Doce S.A, e devem contemplar iniciativas voltadas à reparação dos danos socioeconômicos provocados pelo desastre, a partir do fortalecimento dos serviços públicos exclusivamente no município.<sup>15</sup>

Até o final da pesquisa oito projetos deste Anexo estavam em execução na cidade: sete emergenciais e um da Consulta Popular. No início de janeiro de 2022 três primeiros projetos de Reparação Socioeconômica tiveram início e dizem respeito a:

1. programa de fomento agro ampliação do conhecimento e rastreabilidade da produção agrícola: realização de estudos que apontem as necessárias adequações produtivas locais, implantação da rastreabilidade da produção, e a elaboração e implantação de projetos produtivos individuais junto aos agricultores locais;
2. distrito industrial de Brumadinho – fase A: realização de estudos para estruturação de um Distrito Industrial no município de Brumadinho e para constituição e atração de novos negócios industriais-terciários;
3. Brumadinho Digital - fase A: realização de um estudo preliminar que descreverá qual a solução de conectividade para o município, quais os investimentos deverão ser feitos, a forma de sua realização, prazos e riscos.<sup>16</sup>

Entre abril e maio de 2022 outros quatro projetos de impacto local tiveram execução iniciada. São eles:<sup>17</sup>

1. construção do pelotão do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, que gerará melhoria no atendimento para proteção à vida, ao patrimônio e ao meio ambiente no município de Brumadinho e municípios próximos (a previsão de custo é de R\$ 17.930.188,54). Prazo estimado para conclusão é de cinco anos;

2. estruturação de uma sala de urgência na UPA Valdemar Assis de Barcelos (previsão de investimento é de R\$ 825.264,64). Prazo estimado para a entrega é de um ano e um mês;
3. manutenção do termo de pactuação de atos em Brumadinho, que consiste na transferência de recursos para a continuidade de fortalecimento das ações de saúde e assistência social no município, iniciadas após o rompimento. A previsão de execução é de um ano e nove meses, e o custo estimado é de R\$ 10.990.875,03;
4. fortalecimento dos serviços socioassistenciais municipal, que tem o objetivo de contribuir no fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Prevê a aquisição de bens e materiais para os equipamentos públicos do SUAS, a ampliação de equipes técnicas e a capacitação dos trabalhadores da rede socioassistencial.

### **Componentes do Anexo II - programa de reparação socioambiental**

O Programa de Recuperação Socioambiental (II.1) não possui teto financeiro. A estratégia neste quesito foi deixar clara a diferença dos danos imediatos, que são visíveis, e os que não são. Lama e poeira são visíveis, mas do ponto de vista ambiental só se terá total clareza em relação ao dano depois de um tempo. E este diagnóstico demanda estudo, pesquisa, perícia etc. A partir desse contexto, o Acordo Judicial prevê um valor de referência inicialmente estimado de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), mas a empresa Vale do Rio Doce S.A se obrigou a fazer o necessário para atingir os indicadores da parte da recuperação ambiental. Assim, se ao longo do processo de recuperação houver uma obra que gere outro dano ambiental passível de recuperação, por exemplo, o mesmo entra na lógica do plano de recuperação e não está sujeito a teto. Por outro lado, um dano desconhecido e, portanto, não passível de recuperação de imediato, entrará no grupo dos danos que embora não tenham sido conhecidos na época do Acordo são passíveis de novas tratativas.

O valor de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) deve ser empregado no Plano de Reparação Socioambiental da Bacia do Rio Paraopeba, que está sendo elaborado desde 2019 por uma empresa contratada pela Vale do Rio Doce S.A, a Arcadis. Este plano deve: i) ser construído conforme os parâmetros do Sistema Estadual de Meio Ambiente (Sistema) e demais órgãos competentes; ii) ser avaliado pelos órgãos técnicos competentes; e iii) ter sua construção acompanhada por uma auditoria socioambiental independente, que foi contratada em 15 de fevereiro de 2019.

As primeiras versões do plano foram apresentadas pela consultoria Arcadis em 2019 (versões dos capítulos 1 e 2). Desde então, o Sistema Estadual de Meio Ambiente realiza reuniões periódicas com as equipes da consultoria e da Vale do Rio Doce S.A para avaliação dos capítulos, programas, planos e acompanhamento das ações emergenciais já aprovadas, e em processo de execução. Quando os capítulos, programas e planos atingirem os requisitos estabelecidos pelo Sistema Estadual, serão encaminhados para a validação dos compromitentes do Acordo. O que for devidamente validado irá para a fase de execução.

### **Componentes de Anexo III - programa de mobilidade**

Esse Anexo tem um orçamento de R\$ 4.950.000.000,00 (quatro bilhões e novecentos e cinquenta milhões de reais), a serem pagos em 12 parcelas. A execução dos projetos é de responsabilidade do Poder Executivo do Estado, por meio de seus órgãos e entidades. Diversas regiões de Minas Gerais devem ser beneficiadas por ações relacionados com recuperação de rodovias e pavimentação; construção de ponte e do Rodoanel; bem como pelo investimento em melhoria do metrô, em complemento a recursos destinados pelo Governo Federal. A Controladoria Geral do Estado, o Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa do Estado são os responsáveis pelo monitoramento e fiscalização das obras. Este Anexo tem um cronograma de desembolso com início em 01/2021 e previsão de fim em fevereiro 2026.

### **Componentes de Anexo IV - programa de fortalecimento do serviço público**

O orçamento é de R\$ 3.650.000.000,00 (três bilhões, seiscentos e cinquenta milhões de reais). Está sob a responsabilidade do Poder Executivo Estadual, por meio de suas entidades e órgãos. Os projetos que compõem este Anexo preveem melhorias na saúde, segurança, turismo, meio ambiente e tecnologia. Da mesma forma que o Anexo anterior, Controladoria Geral do Estado, Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa do Estado são os responsáveis pelo monitoramento e fiscalização das obras. O Anexo tem um cronograma de desembolso que teve início em janeiro 2021 e vai até fevereiro 2023.

### 3. Principais leis, políticas e planos sobre recuperação de desastres no Brasil

No Brasil, as primeiras ações e estratégias ligadas à proteção e defesa civil nascem de uma perspectiva de segurança dirigidas à população dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial. As primeiras disposições legais a respeito da temática, como os Decretos-Lei nº 4.624/42, nº 4.716/42 e nº 5.861/43, trataram do inicialmente denominado “Serviço de Defesa passiva antiaérea” e, posteriormente, do “Serviço de Defesa Civil e Diretoria Nacional de Defesa Civil”, e denotam uma ação mais voltada à resposta.

As previsões legais relacionadas à fase de recuperação aparecem de maneira um pouco mais detalhada no Decreto nº 97.274/88, que tratava sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil – SINDEC.<sup>18</sup> Os Decretos nº 895/93 e nº 5.376/05 seguiram linhas semelhantes ao de 1988 e foram revogados em 2010 pelo Decreto nº 7.257/10,<sup>19</sup> recentemente revogado pelo Decreto nº 11.219/22.

Em 2022 as Leis nº 12.340/10,<sup>20</sup> nº 12.608/12<sup>21</sup> e nº 12.983/14<sup>22</sup> representam o conjunto de normas federais que tratam especificamente sobre prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres no Brasil (artigo 3º da Lei nº 12.608/12). Embora todas façam menção à fase de recuperação, nenhuma destina um capítulo específico para esta fase do desastre. Até o final desta pesquisa esse conjunto normativo havia sido parcialmente regulamentado pelos Decretos nº 10.593/20, nº 10.692/21,<sup>23</sup> nº 10.689/21<sup>24</sup> e nº 11.219/22,<sup>25</sup> portarias e instruções normativas do governo federal.

Ainda no contexto normativo federal, embora se trate de uma norma voltada às matérias ambiental e mineraria, cabe mencionar a Lei nº 14.066/20,<sup>26</sup> pois ela simboliza uma tomada de consciência sobre a necessidade de uma revisão legislativa visando aprimorar a segurança do exercício da atividade de mineração no país. Sua publicação representou alterações no ordenamento jurídico brasileiro, impactando as Leis nº 12.334/10, nº 7.797/89, nº 9.433/97, e o Decreto-Lei nº 227/67, que versam sobre segurança de barragem, fundo nacional do meio ambiente, política de recursos hídricos e código de mineração, respectivamente. Para os fins de recuperação de desastre, a passagem mais relevante da Lei nº 14.066/20 diz respeito à inserção do inciso VIII no artigo 5º<sup>27</sup> da Lei nº 7.797/89. De acordo com a nova redação do mencionado artigo e inciso da Lei nº 7.797, os projetos de recuperação de áreas degradadas por acidentes ou desastres ambientais passam a estar entre as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos financeiros do fundo do meio ambiente.

Historicamente a regulação federal sobre gerenciamento de risco e desastre no Brasil nasce da emergência, do rescaldo de um desastre. Por essa razão, no início da estruturação do arcabouço normativo sobre desastre no Brasil a fase de resposta recebeu maior atenção. Essa realidade mudou com o tempo. Primeiro com a inserção da perspectiva da prevenção, depois da recuperação. A Lei nº 12.983/14 tem um papel importante no contexto da recuperação. Ela alterou a Lei nº 12.340/10, que passou a dispor sobre uma série de questões relevantes para essa fase do desastre como, por exemplo: i) possibilidade de devolução dos valores transferidos para recuperação, pelo ente beneficiário, caso haja vício nos documentos apresentados (artigo 5-A); ii) autorização para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o Ministério da Defesa, mediante solicitação do ente federado interessado, atuem, em conjunto ou isoladamente, na recuperação, execução de desvios e restauração de estradas e outras vias de transporte rodoviário sob jurisdição do ente federado afetado pelo desastre (artigo 6º); iii) a determinação de que entre as finalidades do Fundo Nacional de Calamidade Pública está o custeio, no todo ou em parte das ações de recuperação de áreas atingidas por desastres (artigo 8º, II); e iv) a definição de que às licitações e aos contratos destinados à execução de ações de recuperação atingidas por desastres aplica-se o regime diferenciado de contratações públicas (artigo 15-A).

Além da perspectiva de transferência de recursos, a Lei nº 12.340/10 menciona a recuperação no momento em que prevê a instituição, pelo governo federal, de um cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos (artigo 3º-A). Os Municípios incluídos no mencionado cadastro deverão observar uma série de atribuições, dentre as quais a elaboração de um Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, onde deverá estar clara a indicação das responsabilidades de cada órgão em todas as fases do ciclo de desastre (artigo 3º - A, §§ 2º e 7º).

Em 2012 entrou em vigor a Lei nº 12.608 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Nessa lei a fase da recuperação é expressamente mencionada nos seguintes momentos: entre as ações (artigo 3º); diretrizes (artigo 4º) e objetivos (artigo 5º, III); no âmbito das definições de competências dos entes federados; e quando a lei trata do sistema de informação. A Lei 12.608/12 autoriza a criação de um sistema de informações de monitoramento de desastres informatizado, por meio de base de dados compartilhada entre os integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, visando o oferecimento de informações atualizadas para todas as fases do desastre (prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação) em todo o território nacional. (artigo 13). O Decreto nº 10.593/20 regulamenta parcialmente esse sistema de informação nos artigos 35 e 36. Todavia, não traz maiores informações a respeito de como se daria o compartilhamento das informações em termos de recuperação.

Dos decretos que regulamentaram as Leis nº 12.340/10 e nº 12.608/12, apenas o nº 10.593/20 e nº 11.219/22 abordam a fase da recuperação.

O primeiro aborda a recuperação no campo das definições e entre os objetivos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. De acordo com o ato do poder executivo, ações de recuperação abrangem a reconstrução e são compreendidas como: “medidas desenvolvidas após a ocorrência do desastre destinadas ao restabelecimento da normalidade social que abrangem: a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída, a recuperação do meio ambiente e da economia” (artigo 2º, IV).

A Portaria nº 2/20<sup>28</sup> da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que cria e institui o Grupo de Resposta a Desastres, também traz o conceito de ações de reconstrução (artigo 2º, IV). O mesmo não difere do Decreto Federal, mas é mais exemplificativo.<sup>29</sup>

No âmbito deste mesmo Decreto a recuperação é mencionada: como parte da definição de “proteção e defesa civil” (artigo 2º, X); <sup>30</sup> no âmbito dos conceitos de sistema federal, estadual, distrital e municipal de proteção e defesa civil (artigo 10, XI, XII e XIII); na definição de estado de calamidade pública e situação de emergência (artigo 2º, VIII e XIV);<sup>31</sup> e entre os objetivos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (artigo 11, VI).

O novíssimo Decreto nº 11.219/22<sup>32</sup>, por sua vez, regulamenta os artigos 1º-A, 3º, 4º, 5º e 5º-A da Lei nº 12.340/10, no que concerne às transferências obrigatórias de recursos financeiros da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco, resposta e recuperação de desastres.

No aspecto das disposições gerais (artigo 1º ao 4º) estabelece sobre: i) a anuência do ente federativo beneficiário solicitante de recurso ao governo federal em relação à observância da Lei nº 12.340/10; ii) competência para planejamento e execução das ações de prevenção em áreas de risco, de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres; e iii) o papel complementar da União no processo de prevenção, resposta e recuperação.

O trâmite da transferência de recursos financeiros é definido dos artigos 5º ao 23. Esta parte do Decreto orienta como se dará o repasse dos valores da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal e estabelece, separadamente, por fase do desastre, o passo a passo para sua obtenção e aprovação. O Decreto reitera o conceito de “ações de recuperação” presente no inciso IV do caput do artigo 2º do Decreto nº 10.593/20 (artigo 20).

Essas ações de recuperação deverão: estar relacionadas aos danos ocasionados pelo desastre durante a vigência do ato de declaração da situação de emergência ou do estado de calamidade; se limitarão à reconstrução de infraestrutura destruída ou danificada pelo evento; promover a resolução do problema de forma definitiva; e poderão divergir da infraestrutura original afetada, desde que tenham o objetivo de promover maior resiliência a desastres, em relação à condição anterior. Ainda, serão rejeitadas propostas que impliquem alterações geométricas ou estruturais com finalidade meramente estética (artigo 21, §§ 1º a 2º).

O ente federativo que requerer a transferência de recursos financeiros da União deverá apresentar plano de trabalho, no prazo de noventa dias, contado da data de ocorrência do desastre, com a indicação de propostas para as ações de recuperação a serem executadas, contendo, no mínimo, os requisitos presentes no artigo 22, § 1º, I a V e § 2º. Desta solicitação decorrerá uma análise técnica realizada pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional, cujos critérios de avaliação para concessão ou não do recurso estão previstos no artigo 23, §§ 1º a 3º. A transferência de recursos financeiros federais para reconstrução de unidades habitacionais destruídas ou interditadas, definitivamente, em decorrência de desastres também é mencionada pelo Decreto (artigo 22, § 3º).

Ato contínuo à obtenção do recurso é o processo de execução, acompanhamento e prestação de contas das ações de prevenção, resposta e recuperação, todos regidos pelo Decreto. Nesse contexto, uma vez que o federado obtenha a aprovação do Ministério do Desenvolvimento Regional para o recebimento do recurso (artigo 24), a execução e o acompanhamento das aquisições, serviços e obras são regidas por disposições relacionadas à possibilidade de: utilização de recurso excedente para ações correlatas às aprovadas anteriormente; pedido de recursos adicionais (artigos 25 e 26); e recebimento de visita técnica do Ministério do Desenvolvimento Regional para coleta de informações e fiscalização sobre o atendimento das propostas (artigo 28 e 29).

Além disso, aquele que receber o recurso do governo federal tem o dever de realizar as etapas necessárias à execução e fiscalização das ações objeto do Decreto, com observância da legislação orçamentária, ambiental e fiscal (artigo 30).

A prestação de contas é um momento crucial para a análise da lisura do processo de transferência de recursos. Neste ponto a nova regulamentação traz: prazo para apresentação; notificação por descumprimento de prazo; a possibilidade de instauração de uma “tomada de contas”; registro de inadimplência do dever de prestação de contas (artigo 32); as hipóteses de aprovação, aprovação com ressalva e rejeição das contas (artigo 33); e os critérios de avaliação em relação a cada uma dessas últimas três hipóteses (34, § 1º).

Em complemento, duas novas disposições relacionadas com o processo de prestação de contas merecem destaque. A primeira diz respeito à obrigação de manutenção dos documentos a ela referentes, pelo prazo de cinco anos, contado da data da aprovação da prestação de contas, com obrigação de disponibilização, em caso de solicitação (artigo 35). A segunda, refere-se à hipótese de responsabilização do encarregado pela prestação de contas por inclusão ou orientação de inclusão de documento ou informação falsa (artigo 36).

Ainda, o processo de transferência dos recursos da União ao ente federado que tiver projeto aprovado poderá ser suspenso com bloqueamento da conta bancária especificamente criada para este fim, em todas as hipóteses previstas no artigo 37, após a oportunidade de esclarecimento e justificativa do beneficiário. Uma dessas hipóteses diz respeito à inexecução do objeto da ação de recuperação (artigo 37, III).

Por fim, observa-se no Decreto uma preocupação com a transparência e informação, visto que tanto o Ministério do Desenvolvimento Regional, quanto os entes federativos beneficiários devem disponibilizar, em seu sítio eletrônico, os dados e as informações referentes às transferências obrigatórias de recursos financeiros da União efetuadas na forma prevista no Decreto (artigos 38 e 39).

Em decorrência de sua entrada em vigor ficam revogados os Decreto nº 7.257/10; nº 7.505/11; e os artigos 42 a 44 do Decreto nº 10.593/20.

As leis federais e seus decretos regulamentadores não mencionam os princípios 'build back better' or 'build back safer'. Contudo, o Decreto nº 11.219/22 traz uma previsão próxima no artigo 21, § 1º. No nível estadual, vale destacar o Decreto nº 46.935/20,<sup>33</sup> que instituiu a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, e menciona a diretriz "estimular a adoção de ações proativas (...) de 'reconstruir melhor' em recuperação, reabilitação e reconstrução".

### 3.1 Governança



#### Arranjo institucional em termos gerais

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios, Distrito Federal, e constitui-se em Estado Democrático de Direito (artigo 1º Constituição Federal).

Essa união é composta pelo órgão central União; 26 estados, o Distrito Federal de Brasília e mais de 5.000 municípios. Cada um desses entes possui auto-organização e autonomia financeiro-administrativa.

A regulação jurídica do desastre no Brasil acontece no âmbito desta federação onde União, Estados, Distrito Federal e Municípios integram, juntamente com outros atores, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (artigo 4º, I a VI do Decreto nº 10.593/20).

O arranjo institucional legal em vigor em 2022 segue uma perspectiva de sistema e está além da mera defesa, pois tem como dever também a proteção. Os órgãos e as entidades integrantes dos sistemas federal, estadual, distrital e municipal de proteção e defesa civil devem atuar de forma articulada, sem vinculação hierárquica, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, lotada no Ministério do Desenvolvimento Regional (artigo 6º, § 2º do Decreto nº 10.593/20).

Cada um desses sistemas é representado por uma secretaria. O federal pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; o estadual pelas secretarias estaduais, regionais e distrital; e o municipal pelas coordenadorias/diretorias. No âmbito local, nem todos os municípios brasileiros possuem um órgão formalizado por lei para representar a defesa civil. Muitos exercem essa função junto às secretarias do meio ambiente, obras, urbanismo e assim por diante. Por outro lado, existem também as defesas civis municipais instituídas por lei, mas que não conseguem exercer de maneira efetiva as ações de proteção e defesa civil por razões como: déficit estrutural, de pessoal, falta de capacitação ou, ainda, pela ausência de continuidade do serviço público, uma vez que não há no Brasil uma carreira da defesa civil, sendo a maioria dos cargos comissionados.<sup>34</sup>

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, exerce as funções de órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e de coordenação do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (artigo 5º do Decreto nº 10.593/20). Entre suas competências legais estão: a coordenação e o apoio técnico ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil; e a articulação com os órgãos e as entidades federais para a execução das ações de gerenciamento de riscos e de desastres no âmbito do Sistema Federal (artigo 5º, § único, I e II do Decreto nº 10.593/20).

Dois fatores primordiais tornam bastante complexa uma gestão federal integral do processo de recuperação de todos os desastres no Brasil. O primeiro é o número de decretos de situação de emergência e calamidade pública que aumenta diariamente. O segundo é o financiamento insuficiente, conforme descrito em detalhes na seção relacionada com financiamento público para resposta de desastre. Antevendo a essa realidade, o Decreto nº 10.593/20 (artigo 10) determina que os sistemas de proteção e defesa civil se estruturam, inclusive financeiramente (federal, estadual e municipal), e conversem entre si numa gestão integrada de risco e desastre. Essa orientação está em vigor desde 2020, mas ainda precisa de um tempo para funcionar, pois envolve muito trabalho de capacitação e estruturação física e legislativa. Em complemento, o Decreto nº 11.219/22 expressamente estabelece que o papel da União no contexto de recuperação é de apoio (artigo 4º).

## Competências legais

Os sistemas mencionados têm competências estabelecidas em lei (artigos 6º a 8º da Lei 12.608/12), mas uma das diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é a atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas. O artigo 9º, por sua vez, regula o que se denomina de competência comum à União, Estados e Municípios. Dessas competências, as correspondentes aos incisos III, V e VI são as mais aplicáveis à fase de recuperação.

Nos termos do artigo 6º, cabe à União: i) definir diretrizes e aprovar planos de trabalho de ações de prevenção em áreas de risco e recuperação em áreas atingidas por desastres; ii) efetuar os repasses de recursos aos entes beneficiários, de acordo com os planos de trabalho aprovados; iii) fiscalizar o atendimento das metas físicas de acordo com os planos de trabalho aprovados, exceto nas ações de resposta; e iv) avaliar o cumprimento do objeto relacionado às ações previstas.

De acordo com o artigo 7º da Lei nº 12.608/12, os estados possuem duas competências que, expressamente, mencionam a recuperação. A primeira diz respeito ao fornecimento de dados e informações para o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres. A segunda está relacionada ao dever de estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres.

As competências dos municípios estão previstas no artigo 8º. “Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres” é a competência municipal que mais se aproxima do objeto da recuperação, conforme artigo 8º, XIII. As demais ações estão ligadas às demais fases do ciclo de desastre.

Tendo em vista a independência federativa, cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) têm autonomia para instituir seus respectivos sistemas de proteção e defesa civil.

O Decreto nº 46.935/20<sup>35</sup> do Rio de Janeiro é um exemplo de ato do poder executivo que regula o arranjo institucional e o papel de cada órgão componente do sistema estadual de proteção e defesa civil (artigo 20). Entre as competências do estado está o dever de apoiar os municípios nas ações de recuperação, quando solicitado. Ademais, o mesmo artigo é expresso no sentido de que as atividades de recuperação são de responsabilidade do Governo Municipal. O artigo 9º reorganizou o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil, que passou a contar com nova estrutura: Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil (órgão superior, constituído pelos representantes das Secretarias Estaduais do Governo do Estado); Órgão Central (Secretaria de Estado de Defesa Civil); Órgãos Regionais (Coordenações Regionais de Proteção e Defesa Civil); Órgãos Municipais (Secretarias Municipais de Proteção e Defesa Civil, ou órgãos municipais correspondentes); Órgãos Setoriais (órgãos e entidades da Administração Pública); Órgãos de Apoio (entidades privadas, organizações não governamentais, clubes de serviços, instituições religiosas, entidades comunitárias, associações, fundações e organizações voluntárias, com representatividade jurídica e/ou reconhecida, que manifestem interesse e possam apoiar o sistema).

A recuperação está, expressamente, entre os deveres de dois órgãos do sistema: Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil e Grupo Integrado de Ações Coordenadas. Ao primeiro, conforme o artigo 13, XI, cabe propor critérios técnicos, analisar e aprovar obras/ serviços destinados a minimizar danos e recuperar áreas deterioradas por desastres. Ao segundo, compete a colaboração na formação de banco de dados e cadastramento de recursos disponíveis em cada órgão ou entidade para as ações de socorro, assistência e recuperação (artigo 17, II).

Em Minas Gerais, ao final desta pesquisa, diversas proposições tramitavam na Assembleia Legislativa do estado. Em termos institucionais no que concerne à recuperação de desastre, o Projeto de Lei estadual nº 1.287/19<sup>36</sup> propõe a alteração da Lei nº 23.304/19, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado. O projeto pretende a inserção de uma nova competência no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, qual seja: “promover ações setoriais e intersetoriais para a recuperação socioeconômica e socioambiental dos municípios afetados por desastres minerários”. A proposição não vai além da definição da competência e sua meta. Ainda assim, representa um passo importante porque são raros os projetos de lei estaduais no Brasil que abordam diretamente a fase de recuperação. Além disso, a essência desta proposta é pautada pela lógica da setorialidade e intersetorialidade, uma tendência mundial em matéria de recuperação de desastre.

### O envolvimento de outros atores

O envolvimento de outros atores na recuperação de desastres é previsto pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Nessa linha, uma das competências municipais, estabelecida pela Lei nº 12.608/12 é “estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas” (artigo 8º, XV).

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil tem por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. Dele poderão participar, além dos atores mencionados as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil (artigo 11, § único da Lei nº 12.608/12).

Embora não tenham recebido uma previsão específica na Lei nº 12.608/12 os Núcleos de Proteção e Defesa Civil são atores importantes no sistema nacional. A previsão legal que mais se aproxima do seu âmbito de atuação está no artigo 5º, XIV, entre os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, qual seja: “orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e resposta em situação de desastre e promover a autoproteção”. Na prática esses núcleos são compostos por voluntários e desenvolvem o papel de reunião da comunidade, seus representantes e a defesa civil do município.

### 3.2 As agências setoriais



O Brasil tem diversas agências, mas nenhuma foi criada com a finalidade específica de regular e fiscalizar a redução de riscos ou de desastre. Essa pesquisa observou o corpo normativo federal instituidor das agências reguladoras brasileiras, bem como os decretos e leis que as regulamentam. Em todos os casos as disposições sobre desastres não consideram, pontualmente, a fase de recuperação, embora alguns planos e projetos tenham sido identificados, conforme se verificará na sequência.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSF) foi criada pela Lei nº 9961/00,<sup>37</sup> como órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde. Em nenhum momento a lei menciona os termos desastre ou calamidade, tampouco seu processo de recuperação. Atualmente vigora o Plano Nacional de Saúde 2020–2023.<sup>38</sup> Dentre as estratégias de gestão do Plano no País estão os Centros de Operações de Emergência em Saúde, que têm por objetivo promover a resposta coordenada por meio da articulação e integração dos atores envolvidos. A sua estruturação deve permitir a análise dos dados e das informações para subsidiar a tomada de decisão dos gestores e técnicos, na definição de estratégias e ações adequadas e oportunas para o enfrentamento deste tipo de situação. Mas como o próprio nome elucida, esses centros têm vocação para resposta, de modo que o planejamento para a recuperação não é, ao menos do ponto de vista legal, seu foco.

Apesar disso, importante mencionar a proposta do Programa Vigidesastres, sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Vigilância em Saúde Ambiental, do Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador, da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Segundo o governo federal, sua organização propõe uma atuação baseada em ações de redução do risco, manejo dos desastres e recuperação dos seus efeitos.<sup>39</sup> Até o final desta pesquisa o programa ainda não havia sido totalmente implementado.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) foi criada pela Lei nº 9782/99<sup>40</sup> para o exercício de atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização na área de vigilância sanitária. Entre as competências da União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária está o dever de atuar em circunstâncias especiais de risco à saúde. Cabe destacar que a perspectiva de risco adotada pela lei não é a de um risco potencialmente catastrófico, ao menos, não expressamente. Este é o único momento em que o desastre é mencionado no texto normativo.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal, de acordo com a Lei nº 9.427/96.<sup>41</sup> Sua vinculação com o desastre existe porque ela é a entidade responsável por conceder, autorizar ou registrar o uso do potencial hidráulico, quando se tratar de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica, conforme nova redação da Lei nº 14.066/20. Apesar disso, a lei que cria a autarquia, mesmo em suas modificações mais recentes, não aborda a recuperação de desastre.

Instituída pela Lei nº 9472/97,<sup>42</sup> a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), originariamente, não levou o desastre em consideração. Embora as Resoluções emitidas pelas agências reguladoras não tenham sido analisadas nesta pesquisa, a Resolução nº 739/20,<sup>43</sup> que aprova o Regulamento sobre o Uso de Serviços de Telecomunicações em Desastres, Situações de Emergência e Estado de Calamidade Pública merece destaque. Ela termina os abrangidos pelo regulamento deverão elaborar e manter plano de contingência, descrito pela resolução como: o planejamento realizado para controlar e minimizar os efeitos previsíveis de um desastre específico, de modo que as prestadoras possam

responder, recuperar, retomar e restaurar a operação do serviço.<sup>44</sup> A mesma norma define Plano de Restabelecimento de Serviço, que dentre outras questões deve prever estratégias a serem adotadas para assegurar condições de continuidade das atividades e para limitar graves perdas.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) foi criada pela Lei nº 9984/00,<sup>45</sup> é responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, e estabelece regras para sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos. Algumas competências da agência são fundamentais para o gerenciamento de riscos de desastres bastante conhecidos, como os antropogênicos, secas e estiagem.<sup>46</sup> Da forma como estão redigidas tendem à prevenção, mas nada impede que regulamentações posteriores tragam a recuperação. O potencial de escassez hídrica em função do cenário de queimadas e secas em diferentes partes do país demanda medidas de segurança hídrica. A Norma Técnica sobre medidas de segurança, contingência e emergência, inclusive racionamento, seria editada pela ANA até o primeiro semestre de 2021. No entanto, a Agência adiou a definição sobre para 2024. Outra medida que saiu da agenda de edição de Normas de Referência do calendário de 2022 a 2023 da agência foi a Norma Técnica sobre redução de perdas. No campo de competência desta agência, a atuação deve se dar para os fins de definição, por exemplo, quando rejeitos tóxicos atingem corpos de água. Três atos normativos decorrentes do desastre de Brumadinho foram editados e estão à disposição no site da agência, mas nenhum tem como foco ou menciona recuperação, todos tratam de resposta e fortalecimento do cumprimento da legislação com vistas a evitar novos desastres.<sup>47</sup>

Contudo, cabe mencionar a existência do Plano de Ação: Estratégia Nacional para o Gerenciamento dos Riscos Hídricos 2022–2040.<sup>48</sup> A visão do documento é de articulação, informação e monitoramento das Políticas de Recursos Hídricos e Defesa Civil para uma atuação preventiva ligada à gestão e mitigação dos danos relacionados aos eventos hidrológicos extremos, e a promoção do desenvolvimento sustentável. Seu foco não é, portanto, a recuperação de desastre. Apesar disso, promover ações integradas para a recuperação de bacias hidrográficas é um dos objetivos do subprograma 4.2 (Revitalização de Bacias Hidrográficas), o que é de extrema importância para a fase de recuperação de qualquer desastre que atinja curso hídrico.

A Agência Nacional de Mineração (ANM) foi criada pela Lei nº 13575/17 e regulamentada pelo Decreto nº 9.406/18. Entre suas competências está o dever de observância e implementação das orientações e diretrizes fixadas no Decreto-Lei nº 227/67 (Código de Mineração), legislação correlata, e políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia. Essa especificidade aproxima as atribuições da agência do gerenciamento de riscos e desastres. A Resolução nº 95/22<sup>49</sup> corrobora essa realidade ao dispor sobre a consolidação dos atos normativos que dispõem sobre segurança de barragens de mineração. Importante e inovadora versa sobre o Plano de Segurança de Barragem, instrumento da Política Nacional de Segurança de Barragem, e a respeito do Plano de Ação de Emergência para Barragens de Mineração. Os planos são fundamentais para a prevenção e resposta. Não foram localizadas regulamentações da agência relacionadas com o processo de recuperação de desastre.

As leis<sup>50</sup> que criam as demais agências reguladoras, bem como os seus regulamentos, apesar de um rol extenso de atribuições, não consideram o desastre ou sua fase de recuperação.

## 4. Financiamento do processo de recuperação de desastre

### 4.1 Aspectos legais sobre financiamento público



No Brasil, a Lei nº 12.340/10 dispõe sobre a transferência de recursos para prevenção, resposta e recuperação de desastres, que poderá ser efetuada de duas formas (artigo 1º - A): depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal (inciso I), ou por meio de transferência do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP) a fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (inciso II). Ambas são obrigatórias nos termos da lei, mas cada uma tem a sua forma de exequibilidade e eficácia.

#### Transferência de recursos da União aos demais entes federados

Apesar de obrigatória, a transferência desse recurso do governo federal não consegue atender a todas as fases do ciclo de desastre. Com a ocorrência de um evento que atenda aos requisitos legais, os valores são repassados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil ao ente federado afetado. Essas transferências ocorrem na medida das possibilidades orçamentárias do governo federal, que conta com um orçamento deficitário. Os recursos disponíveis, hoje, são basicamente consumidos por resposta. Na prática, diante de um grande desastre ou de uma temporada de muitos eventos extremos, o orçamento acaba sendo suplementado por outras fontes de recursos como medidas provisórias (ato do poder executivo), emendas parlamentares e créditos extraordinários, todas alternativas emergenciais, mas que não trazem uma melhoria orçamentária definitiva.

Apesar da insuficiência, essa é a fonte de recurso para desastre mais bem regulamentada no país. O artigo 1º-A, parágrafo § 2º da Lei 12.340/10 estabelece as obrigações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados pelas transferências de recursos.<sup>51</sup>

Até setembro de 2022 a Portaria nº 3033/20<sup>52</sup> era a única a regulamentar essa parte da lei, esclarecendo procedimentos, papéis e responsabilidades da União e dos entes beneficiados pela transferência e recebimento de recursos. Em outubro, o Decreto nº 11.219/22 (vide seção 3 deste texto) incorporou boa parte do ato ministerial.

A Portaria nº 998/22,<sup>53</sup> por sua vez, trata da transferência de recursos da União para reconstrução de unidades habitacionais destruídas por desastres. Quantidade de unidades habitacionais a serem construídas, prazo de encaminhamento de plano de trabalho, tipos de ações de reconstrução permitidas, valor de transferência e elegibilidade para recebimento do benefício são assuntos abordados pela Portaria. Esta foi a primeira vez que um ato normativo conectou, expressamente, a liberação de recurso para recuperação de desastre aparece a algumas responsabilidades. Nos termos do artigo 10, o ente público beneficiário deverá, por meio de declaração, responsabilizar-se por: i) dispor, adquirir ou regularizar a titularidade do terreno destinado à reconstrução das unidades habitacionais; ii) monitorar as áreas desocupadas de forma a impedir a reocupação dos imóveis destruídos ou interditados e o estabelecimento de novas ocupações; iii) garantir a reconstrução das unidades habitacionais em área não susceptível a riscos de desastres; e iv) prover as infraestruturas urbana e de serviços públicos necessárias à plena habitabilidade das unidades reconstruídas.

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

O Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP) possui natureza contábil e financeira, e tem como finalidade custear, no todo ou em parte, ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres nos entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade (Lei nº 12.340/10 artigo 8º). Em tese, a movimentação desse recurso deveria ocorrer através de uma transferência fundo a fundo, ou seja, do FUNCAP aos fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Muitos estados e municípios brasileiros constituíram seus fundos na expectativa de receber esses recursos, sobretudo a partir 2014, quando legislação brasileira passou a prever essa possibilidade (Lei nº 12.983/14 alterou a Lei 12.340/10 neste sentido). Apesar de um aparente avanço legislativo, e de o artigo 9º, § 2º da Lei 12.340/10 tratar este tipo de transferência como obrigatória, essa fonte de financiamento nunca funcionou. Isso porque o 3º do mesmo artigo obstaculiza o processo no momento em que prevê que o repasse dos recursos deverá observar o disposto em regulamento. Infelizmente, até o momento do término da pesquisa o regulamento não havia sido publicado.

Alguns projetos de lei, tanto federais, quanto estaduais, têm observado essa lacuna. Por exemplo, o Projeto de Lei federal nº 193/22<sup>54</sup> prevê o repasse de pelo menos 1% dos recursos dos fundos constitucionais do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) para o FUNCAP. Esses fundos constitucionais objetivam o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, financiando o setor produtivo. O texto em análise na Câmara dos Deputados altera a Lei nº 7.827/89<sup>55</sup> (Lei que instituiu os fundos). Conforme o projeto, o dinheiro oriundo dos três fundos constitucionais deverá ser destinado aos municípios que decretaram situação de emergência ou estado de calamidade pública em decorrência de enchente, alagamento ou seca, dentre outras hipóteses relacionadas aos efeitos de fenômenos naturais. O projeto tramita em caráter conclusivo.

No âmbito estadual, o Fundo Estadual para Calamidades Públicas do Rio de Janeiro foi criado pela Lei nº 6.994/15.<sup>56</sup> De natureza contábil e financeira, tem como finalidade custear ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres nos Municípios do Estado. Nesse sentido o texto dispõe sobre: i) patrimônio do fundo (constituído por cotas que serão integralizadas anualmente pelo Estado e seus Municípios); ii) meio de integralização das cotas por parte dos Municípios (voluntária, em moeda corrente; para cada parte integralizada pelos Municípios, o Estado integralizará três partes); iii) possibilidade de recebimento de doações; iv) composição do conselho diretor; e v) vedação expressa, salvo casos excepcionais previstos em lei, sobre remanejamento, transposição ou a transferência de recursos para outra ação que não seja de resposta. Mas este fundo estadual seguiu a mesma trajetória do federal. Embora tenha uma lei que criou, a mesma nunca foi regulamentada pelo Poder Executivo.

Também no estado do Rio de Janeiro a Lei nº 9.564/22<sup>57</sup> autorizou a liberação de valores de um fundo para auxílio na recuperação de desastre. Os recursos utilizados vêm do Fundo de Recuperação Econômica dos Municípios Fluminenses.<sup>58</sup> A disponibilização dos valores se deu devido ao estado de calamidade pública homologado em fevereiro de 2022, pelo desastre ocorrido no município de Petrópolis. Os recursos do referido Fundo foram destinados à concessão de crédito, a fim de recompor o capital de giro das micro, pequenas e médias empresas situadas nas áreas atingidas. Além do auxílio de crédito, cabe salientar que a Lei pretende contribuir para a manutenção de empregos existentes, uma vez que há previsão de assinatura de um compromisso contratual nesse sentido quando da concessão do financiamento às empresas.<sup>59</sup> Esta foi uma medida pontual, para um município, e pelo tempo em que perdurar o estado de calamidade (no caso 180 dias). A Lei nº 9.564/2022 foi regulamentada pelo Decreto nº 47.983/22.<sup>60</sup>

Em Minas Gerais, a preocupação com a composição dos recursos financeiros por meio de fundo decorre dos desastres ocorridos no estado, como por exemplo, Brumadinho. Nesse sentido, o Projeto de Lei Estadual nº 3459/22<sup>61</sup> propõe a instituição do Fundo Emergencial de Apoio às Populações Atingidas por Desastres (FEAPAD). Seu objetivo é promover apoio as vítimas e municípios imediatamente após a ocorrência, nas necessidades urgentes de assistência e reconstrução. A previsão é a de que o fundo seja gerenciado pela Defesa Civil. O projeto já apresenta uma proposição em relação ao que seriam os recursos do fundo.

Ademais, cabe lembrar que uma das fontes de financiamento do FUNCAP, definida por lei (artigo 9º, II, da Lei nº 12.340/10), são as doações, mas elas também não têm seu procedimento regulamentado. Apesar disso, as campanhas de doação em prol da recuperação de desastres são uma realidade no país. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei federal nº 698/22,<sup>62</sup> que busca definir obrigações dos entes federativos quanto ao apoio, recebimento, envio e distribuição de doações e suprimentos às vítimas de desastres. Como se pode perceber, a perspectiva da proposição é diferente da existente na lei. Logo, a lacuna de regulamentação das doações ao fundo federal persiste.

### Outras fontes de financiamento

Algumas alternativas de financiamento para o pós-desastre já possuem previsão legislativa em legislações correlatadas à matéria de proteção e defesa civil. Uma delas está prevista na Lei nº 7.797/89, que criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente. O objetivo desse fundo é desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira (artigo 1º). Por sua descrição constitutiva o Fundo Nacional de Meio Ambiente não foi originalmente pensado para financiar desastre e recuperação. Ocorre que por conta de uma alteração legislativa, o artigo 5º da Lei recebeu passou a contar com o inciso VIII, segundo o qual a recuperação de áreas degradadas por desastres ambientais passa a compor a lista as situações consideradas prioritárias para as aplicações dos recursos financeiros do fundo (A Lei nº 7.797/89 foi alterada pela Lei nº 14.066/20).<sup>63</sup>

Uma das formas de financiamento crescente no Brasil são as linhas de crédito especificamente direcionadas aos Municípios vítimas de desastres. O Programa “BNDES Automático Emergencial”,<sup>64</sup> do Banco Nacional de Desenvolvimento<sup>65</sup> visa apoiar retomada da atividade econômica em municípios afetados por desastres, por meio de financiamento a capital de giro isolado. O programa é direcionado a micro, pequenas e médias empresas localizadas em municípios de até 500 mil habitantes, que tenham decretado estado de emergência ou estado de calamidade pública devido a eventos geológicos, biológicos, com substâncias radioativas, rompimento ou colapso de barragens, enxurradas, ciclones ou tempestades. Podem solicitar o financiamento: empresas com receita operacional bruta ou renda anual até R\$ 300 milhões; empresas individuais de responsabilidade limitada; e empresários individuais e cooperativas. Os requisitos básicos para solicitar o financiamento são: possuir sede e administração no País; e apresentar Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica regularmente constituído. Uma observação temporal importante, é que o protocolo do pedido de financiamento deverá ocorrer até 6 meses após a data de expedição de decreto municipal ou estadual que reconhecer o estado de calamidade pública do município.

Apesar dessas possibilidades, o arcabouço normativo brasileiro não regula, expressamente, algumas possibilidades relevantes de financiamento como, por exemplo, fundo fiduciário de vários doadores; fontes regionais; valores arrecadados em plataformas de mídias sociais; ou mesmo a hipótese do custeio privado das ações de recuperação.

Apesar disso, algumas movimentações legislativas podem ser observadas neste sentido. O Projeto de Lei federal nº 8822/17<sup>66</sup> propõe a instituição do Programa Nacional de Apoio à Segurança Pública, e autoriza o financiamento privado para essa área, por meio de fundos específicos de investimento. Sua

finalidade é captar e canalizar recursos para os órgãos de segurança pública relacionados no artigo 144 da Constituição Federal e assemelhados, com a possibilidade de incentivo fiscal (dedução do imposto de renda) para quem investir em projetos que beneficiem a segurança pública. Esta é uma proposição relevante para a fase de recuperação de desastre, pois a defesa civil está entre os “assemelhados” de que fala a Constituição. Nenhuma lei no Brasil autoriza qualquer espécie de dedução ou incentivo que possa alcançar as fases do ciclo de desastre. O texto do projeto prioriza expressamente a prevenção, mas cabe destacar a relevância de se considerar as demais fases do ciclo de desastre como a recuperação.

Além das possibilidades mencionadas, o Projeto de Lei nº 442/91<sup>67</sup> que tramita há anos no Congresso Nacional destina valores para a reconstrução de áreas impactadas por desastre. Originariamente a proposta legislativa previa a legalização da exploração de jogos e apostas em todo o território nacional, mas passou por diversas alterações. A parte do projeto correlata ao gerenciamento de risco e de desastre diz respeito à proposta de criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Se aprovada a contribuição incidirá sobre a receita bruta dos jogos e apostas dos estabelecimentos regulados, com alíquota de 17%. Segundo o texto do projeto, os recursos obtidos por meio do tributo terão diversos destinos, sendo 5% (cinco por cento) voltados a ações de reconstrução de áreas de risco ou impactadas por desastres, bem como ações para construção de habitações destinadas à população de baixa renda remanejadas de áreas de risco ou impactadas por desastres, e 5% (cinco por cento) para ações destinadas para prevenção de desastres no âmbito da defesa civil.

Quanto às fontes internacionais, ao definir os níveis de desastre no País, a Portaria 260/22,<sup>68</sup> que estabelece os procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, menciona a possibilidade de ajuda internacional eventualmente nas hipóteses de desastres de nível III (artigo 5º, III).

## 4.2 Assistência financeira para vítimas de desastre



No Brasil, uma previsão legislativa que se assemelha a um financiamento privado para o momento da recuperação está prevista na Lei do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).<sup>69</sup> Em sua essência os valores resguardados por esse Fundo têm por objetivo proteger o trabalhador e permitir que aos poucos, por depósito mensal do empregado, o mesmo possa ir formando um patrimônio auxiliar em um momento especial ou de demissão sem justa causa. De acordo com o artigo 20, XVI da Lei nº 8.036/90,<sup>70</sup> existe a possibilidade de saque do fundo de garantia para atendimento de necessidade pessoal cuja urgência e gravidade seja decorrente de desastre, devidamente reconhecido pela Administração Pública. Para poder realizar o saque calamidade o trabalhador precisa possuir saldo positivo na conta do Fundo e não ter realizado saque por motivo de calamidade nos últimos 12 meses. O valor é limitado a R\$ 6.220,00 por pessoa para cada evento caracterizado como desastre, respeitando o intervalo de 12 meses entre um saque e outro. Após o envio o decreto municipal à União, o governo repassa os dados para a Caixa, que faz então o crédito dos valores aos beneficiários de cada cidade. O Decreto nº 5113/04 regulamenta essa possibilidade. Os valores sacados não precisam ser devolvidos.

Ainda em âmbito federal, desde 2020, devido à pandemia do Coronavírus, o Ministério da Economia desenvolveu uma série de medidas econômicas voltadas à redução dos impactos do desastre. O objetivo das ações foi restaurar a atividade econômica e os meios de subsistência pós-desastre, tanto para pessoas físicas, quanto jurídicas. As medidas foram direcionadas à indústria, comércio e serviços de pequeno, médio e grande porte nos eixos fôlego ao fluxo de caixa,<sup>71</sup> ampliação de prazos de contratos de câmbio relativos ao comércio exterior,<sup>72</sup> prorrogação dos prazos das prestações dos parcelamentos

tributários,<sup>73</sup> legislação trabalhista,<sup>74</sup> crédito, seguro e garantias,<sup>75</sup> e manutenção da oferta de bens e serviços<sup>76</sup> entre outros, como preservação ao consumo responsável e desburocratização.

Outras formas de assistência a pessoas afetadas por desastre também podem ser observadas em nível estadual, tanto por ato do poder executivo, quanto do legislativo. Esta pesquisa considerou os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Nesse sentido, o Decreto nº 47.962/22<sup>77</sup> do Rio de Janeiro determinou a inclusão imediata das vítimas do desastre do Município de Petrópolis, ocorrido em fevereiro de 2022, no Programa Aluguel Social.<sup>78</sup> Os recursos para pagamento do referido benefício correm por conta do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS). A Resolução 528/2022 regulamentou sua concessão. As famílias afetadas devem receber o benefício no valor de R\$ 1.000, que decorrerá de aporte de recursos do estado (R\$800,00), e do município de Petrópolis (R\$ 200,00).

No mesmo estado, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais passou a financiar o objetivo da Lei nº 8.772/20,<sup>79</sup> que é o de prover renda mínima emergencial a empreendedores da economia popular solidária e da cultura radicados no Estado, em casos de emergência ou calamidade oficialmente decretados. Para fazer jus ao recebimento dos valores os empreendimentos precisam estar registrados no Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários e Comércio Justo e na Secretaria de Estado de Cultura. A renda mínima emergencial concedida é de 50% (cinquenta por cento) do valor do salário-mínimo vigente à época do desastre, devendo ser assegurada aos beneficiários, com periodicidade mensal, enquanto perdurarem as consequências do desastre. Diferentemente do fundo estadual para calamidades públicas, que não foi regulamentado, esta lei ganha contornos de política pública na medida em que, de forma ampla, reconhece o problema de um público específico e se propõe a solucioná-lo, por meio de auxílio prévio, planejado e de longo prazo.

De acordo com a nova redação do artigo 1º da Lei nº 9191/21,<sup>80</sup> em caso de emergência ou de calamidade pública, os recursos do Programa Supera Rio de Janeiro (criado como medida de apoio de recuperação da pandemia) também poderão ser utilizados para a concessão de crédito para a micro, pequenas e médias empresas situadas nas áreas abrangidas por desastre. Ademais, aos contratos ativos do Programa Supera Rio de Janeiro com empresas situadas nas áreas abrangidas pelo desastre poderá ser concedido prazo adicional de carência de até 12 (doze) meses. AgeRio é a responsável pela gestão da linha de crédito.

A Lei nº 9.563/2022<sup>81</sup> autorizou o poder executivo a prorrogar e parcelar o calendário de pagamento do imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores dos veículos registrados em municípios que tenham Decreto de Calamidade pública decorrente de desastres, e a concessão de parcelamento de débitos do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, cujo fato gerador tenha ocorrido no mesmo exercício financeiro em que tenha ocorrido o desastre, sem a incidência de juros e multa de mora.

Benefícios fiscais também representam medida de apoio no processo de recuperação. No Estado do Rio de Janeiro, a pandemia por Covid-19 e o desastre de fevereiro de 2022, no município de Petrópolis, foram os principais motivos de aprovações de leis neste sentido. Neste quesito, a Lei nº 9.707/22<sup>82</sup> determinou a isenção da taxa de serviços estaduais relativa à prevenção e extinção de incêndios, do exercício de 2021, das moradias abrangidas pelo aluguel social, nos municípios que decretaram estado de emergência ou calamidade pública, nos quatro primeiros meses de 2022, em decorrência das fortes chuvas no Estado do Rio de Janeiro. A Lei Estadual nº 9.618/22,<sup>83</sup> por seu turno, autorizou as unidades federadas a concederem benefícios fiscais destinados aos estabelecimentos localizados nos municípios abrangidos por estado de emergência ou de calamidade pública, decorrente das chuvas.

Além dos atos normativos mencionados, nos últimos 10 anos são raros os projetos de lei protocolados nas Assembleias Legislativas Estaduais pesquisadas envolvendo, direta e expressamente, recuperação

de desastre e apoio a vítimas. Contudo, algumas proposições relevantes identificadas no estado do Rio de Janeiro dizem respeito aos seguintes aspectos:

1. custeio para aquisição de produtos domésticos;
2. pensão para dependentes de vítima de desastre;
3. assistência vítimas de desastre moradores de rua;
4. aluguel social.

O Projeto de Lei nº 3498/21<sup>84</sup> propõe que o Poder Executivo Estadual custeie a aquisição de produtos denominados “linha branca”, correspondentes a geladeiras, fogões, ar-condicionado, micro-ondas e máquinas de lavar, dentre outros, no valor de até R\$7.000,00 (sete mil reais), para as vítimas de desastres que tenham perdido seus imóveis.

Inovador, inclusive para os parâmetros federais, o Projeto de Lei Complementar nº49/21<sup>85</sup> trata das aposentadorias e pensões por morte do regime próprio de previdência social dos servidores civis ocupantes de cargo de provimento efetivo no Estado do Rio de Janeiro. Entre diversas proposições traz a questão da morte presumida e o desaparecimento comprovado de servidor em consequência de desastre. No primeiro caso, propõe que após a declaração pela autoridade judiciária competente, e decorridos seis meses de ausência, seja concedida a seus dependentes uma pensão provisória, a contar da data da declaração. No segundo caso, estabelece que em havendo prova do desaparecimento do servidor em consequência de desastre, seus dependentes farão jus à pensão provisória, independentemente da declaração e do prazo de seis meses, nos termos do regulamento.

Já o Projeto de Lei nº 4209/18<sup>86</sup> propõe a criação do Programa Estadual de Tratamento e Amparo aos Moradores de rua portadores de deficiências físicas e enfermidades crônicas, tanto em termos preventivos, quanto no pós-desastre. Como potenciais beneficiários do programa, o projeto aponta prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco e insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que tenham perdido a moradia em razão de inundação, alagamento, transbordamento, ou em decorrência de qualquer desastre.

A relação entre Proteção e Defesa Civil, programas sociais de auxílio e transparência são muito relevantes no processo gradual de recuperação. A Lei nº 21.059/13,<sup>87</sup> do estado de Minas Gerais, uniformiza os critérios de gestão e execução para transferência gratuita de bens, valores ou benefícios por órgãos e entidades da administração pública estadual, compreendidos no âmbito dos programas sociais que especifica. Um dos programas sujeito aos critérios uniformizados pela lei é o Programa Social de Ações de Defesa Civil nos Municípios Mineiros, cujo objetivo é assisti-los em ações de redução dos impactos de desastres, nos aspectos preventivo, de preparação para emergências, respostas e reconstrução. Todavia, embora a fase de recuperação apareça de forma expressa neste programa, os bens, valores ou benefícios distribuídos conduzem a uma ideia muito mais voltada a ações de resposta e auxílio emergencial do que reconstrução. Previsão muito mais direta e com maior potencial de efetividade em relação à fase de recuperação pode ser observada na parte da lei que versa sobre bens, valores ou benefícios permitidos no âmbito do Programa Social Preservação do Patrimônio Cultural. Nesta oportunidade a lei estabelece a possibilidade de destinação de valores para a conservação e restauração dos bens atingidos em desastres.

Por fim, cabe mencionar que perante à legislação federal brasileira, as vítimas de desastre não estão entre os beneficiários do seguro-desemprego. Para financiar esse benefício no âmbito da Seguridade Social, o Projeto de Lei federal nº 1.057/19<sup>88</sup> propõe a criação de uma contribuição para os empregadores que operem com risco potencial de danos ao meio ambiente (mediante acréscimo do inciso IV ao artigo 22 da Lei nº 8.212/91).

### 4.3 O seguro como financiamento auxiliar no processo de recuperação



Com exceção do seguro agrícola, que tem previsão legal e subsídio do governo federal, uma lacuna grave da legislação brasileira, no que concerne ao financiamento para desastre, é a não regulamentação do seguro. Atualmente, o desenvolvimento deste instrumento no País está a cargo da Superintendência de Seguros Privados, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro.

Até pouco tempo famílias ou indivíduos não podiam obter seguro privado para perdas por desastres, incluindo danos à habitação, porque essa não era uma oferta disponível no mercado brasileiro. Devido ao aumento de eventos extremos, especialmente alagamentos e vendavais, algumas seguradoras passaram a ofertar essa espécie de produto. Atualmente, o seguro residencial oferece diversas coberturas, sendo as mais comuns contra incêndio, queda de raios e explosão. Este seguro é destinado a residências individuais, casas e apartamentos, habituais ou de veraneio. Adicionalmente são oferecidas coberturas que indenizam os danos causados por alagamento, queimadas em zona rural, vendaval, dentre outros.

O seguro de automóveis, tradicionalmente, prevê coberturas para perdas parciais ou indenizações integrais decorrentes de colisão, furto/roubo, incêndio. Porém é possível a contratação de apólice compreensiva, que, além desses riscos, também pode oferecer coberturas para queda de granizo, submersão decorrente de inundações, alagamento etc. Contudo, é preciso estar atento à cláusula de perda de direito à indenização por agravamento intencional do risco.

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 766/22,<sup>89</sup> que altera a Lei nº 6.194/74<sup>90</sup> para estabelecer novas regras relacionadas à cobertura de danos pessoais ocorridos em veículos atingidos por desastres. De acordo com a proposta, deverão ser equiparados a acidente, para fins de pagamento da indenização do seguro de veículos automotores, os eventos danosos que envolvam veículos automotores de via terrestre causados direta ou indiretamente por desastres naturais como enchentes, inundações, alagamentos, deslizamento de encostas, queda de barreiras e demais situações congêneres, a serem previstas em regulamento.<sup>91</sup>

Atualmente, o seguro que mais tem movimentado recursos no Brasil é o agrícola. Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a estiagem da safra de fevereiro foi o motivo de acionamento de mais de 42,5 mil apólices de seguro rural, e 38,9 mil comunicados de perdas no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) até o final de janeiro de 2022, totalizando mais de 81 mil requerimentos. Os Estados mais atingidos pela seca foram Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. O levantamento teve como base dados das seguradoras habilitadas no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) do Ministério e do Banco Central do Brasil, autarquia responsável pelo Proagro.<sup>92</sup> Esse programa governamental é regulamentado pela Lei nº 12.058/09. Nesse caso não há participação das seguradoras. Para os casos que não se enquadram nos critérios legais há, ainda, a possibilidade do seguro rural contratado diretamente com a seguradora. Para essas situações existe o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, que oferece ao agricultor a oportunidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal.<sup>93</sup>

Como as perdas da safra de fevereiro não atingiram somente quem tinha seguro ou Proagro, em abril de 2022, uma medida provisória abriu crédito de R\$ 1,2 bilhão destinados a produtores afetados pela estiagem no Centro-Sul do Brasil. Estes números somados aos eventos de seca e estiagem que atingem mais de uma região do Brasil, de forma recorrente, apontam para a necessidade de uma política pública com foco específico.

Em complemento às considerações anteriores, cabe mencionar a Lei nº 14.066/20,<sup>94</sup> que instituiu a Política Nacional de Segurança de Barragens, e alterou o regramento aplicável à Lei nº 12.334/10<sup>95</sup> para inserir o seguro entre as possíveis obrigações do empreendedor. Assim, nos termos do artigo 17, § 2º da Lei nº 12.334/10, sem prejuízo das prerrogativas da autoridade licenciadora do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o órgão ambiental fiscalizador pode exigir, nos termos do regulamento, a apresentação não cumulativa de caução, seguro, fiança ou outras garantias financeiras ou reais para a reparação dos danos à vida humana, ao meio ambiente e ao patrimônio público pelo empreendedor de: (i) barragem de rejeitos de mineração ou resíduos industriais ou nucleares classificada como de médio e alto risco ou de médio e alto dano potencial associado; e (ii) barragem de acumulação de água para fins de aproveitamento hidrelétrico classificada como de alto risco. Apesar de importante, a previsão ainda precisa ser regulamentada em nível federal.

No estado de Minas Gerais, o Projeto nº 3.451/22<sup>96</sup> traz interessante proposta envolvendo desastre e seguro. Se aprovado, o poder executivo estadual estará autorizado a criar o seguro humanitário emergencial (SHE) para vítimas de desastres no estado de Minas Gerais. Fará jus ao seguro, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), a família da vítima fatal decorrente de desastres que ocorram no território do estado de Minas Gerais. Questão importante quando da previsão de um auxílio como este é a previsão dos recursos que sustentarão o programa. No caso do SHE, o seguinte grupo de recursos é levado em consideração: dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual e nos créditos adicionais; 0,5% do valor das emendas impositivas a cargo dos deputados estaduais; e 10% dos valores decorrentes da devolução de recursos não utilizados pelos poderes legislativo, judiciário, ministério público e defensoria pública no ano fiscal anterior. O projeto prevê, ainda, a regulamentação da lei, pelo poder executivo, no prazo de 30 dias.

## 5. Análise, planejamento, monitoramento e avaliação no âmbito da recuperação de desastres

A recuperação de um desastre requer análise, planejamento, monitoramento e avaliação, pois não são poucos os danos físicos, perdas econômicas e custos envolvidos. No Brasil, caberá ao município “proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres” (artigo 8º, XIII da Lei nº 12.608/12).

O procedimento para obtenção de recursos está previsto na Lei nº 12.340/10, requer a elaboração de um plano de recuperação. A Portaria nº 3033/20<sup>97</sup> e o Decreto nº 11.219/22 regulamentam o procedimento.

Uma das leis estaduais mais relevantes em termos de plano de recuperação de desastre no Brasil na atualidade é de nº 23.795/21,<sup>98</sup> que instituiu a Política Estadual dos Atingidos por Barragens. Um dos instrumentos dessa Política é o Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social, que deve observar alguns critérios em termos de ações direcionadas a: “grupos vulneráveis específicos, como mulheres, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e em situação de vulnerabilidade, populações indígenas, quilombolas e tradicionais, pesquisadores e agricultores, considerando suas especificidades; previsão sobre impactos socioeconômicos ocasionados por eventuais desastres e medidas preventivas e reparatórias respectivas; ao desenvolvimento do diálogo dos atingidos com órgãos competentes, a partir do conhecimento das demandas sociais e econômicas, e ampla participação das lideranças comunitárias; definição de critérios para recomposição territorial e econômica; à formação, capacitação e o aproveitamento de mão de obra de trabalhadores locais; ações relacionadas à adequação ou estruturação dos serviços básicos (como saúde, habitação, assistência social, saneamento básico, energia elétrica, educação e segurança pública) nos municípios impactados; à reparação integral das perdas ou prejuízos”.<sup>99</sup>

O Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social contempla demandas latentes identificadas durante as entrevistas realizadas em Brumadinho. Os afetados ou potenciais vítimas de um desastre precisam contar com uma previsão legal, de preferência, federal, que garanta um plano de recuperação que contenha ações ou obrigações de fazer contemplando: diferentes vítimas na medida de suas necessidades e características, o que inclui grupos vulneráveis; uma previsão sobre potenciais impactos a serem ocasionados por desastres futuros, o que inclui medidas preventivas e precaucionais; a priorização do diálogo entre atingidos, vítimas, instituições e o responsável pelo plano e desastre, sempre buscando a solução mais rápida, eficaz e eficiente para a vítima; um plano de recomposição do território em termos econômicos e socioambientais, quando for o caso; o direito à informação, participação; capacitação; e um plano com critérios não exaustivos, mas previamente estabelecidos, voltados à reparação integral das perdas e danos.

Outro ato do poder executivo a ser mencionado no quesito planejamento de recuperação de desastre é a Norma Complementar 1, anexa à Portaria nº 1.796/STI/19, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).<sup>100</sup> Ela versa sobre a gestão de continuidade de serviços de tecnologia e da informação e traz a definição de: i) Plano de Recuperação de Serviços de TI – PRSTI - documentação dos procedimentos e informações necessárias para que a ANAC operacionalize o retorno das atividades críticas à

normalidade; e ii) RTO - Recovery Time Objective - tempo máximo para retorno operacional de um serviço ou processo de negócio após a ocorrência de um desastre. De acordo com o documento, entre as diretrizes da Gestão da Continuidade de Serviços de TI deverão ser adotados planos proativos, de forma a viabilizar que os sistemas de informação que sustentam as atividades críticas da ANAC sejam recuperados e tenham sua continuidade assegurada, por meio da manutenção de estratégias e planos de recuperação viáveis.

## 6. Reconstrução de infraestruturas

### 6.1 Habitação



O artigo 14 da Lei nº 12.608/12 estabelece que os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a realocação de comunidades atingidas e moradores de áreas de risco. Devido a uma série de eventos ocorridos no início de 2022 no Brasil, sobretudo nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco, dois atos normativos infralegais do governo federal passaram a tratar da matéria.

A Instrução Normativa nº 01/22<sup>101</sup> regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), que apoia estados e municípios, por meio de financiamentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), na execução de empreendimentos e ações voltadas à promoção da moradia adequada para a população de baixa renda. Ao pontuar os critérios para análise das propostas, a instrução normativa menciona a reconstrução pós-desastre em área atingida por sinistro de origem ambiental como uma das priorizadas entre as modalidades Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários ou Produção de Conjuntos Habitacionais.

A Portaria nº 998/22,<sup>102</sup> por sua vez, regulamenta a Lei nº 12.340/10 e dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para transferência de recursos da União para reconstrução de unidades habitacionais destruídas por desastres. Os critérios para obtenção de recursos estão previstos no artigo 4º. O benefício será concedido aos que atenderem a algumas condições de elegibilidade (artigo 9º, § 2º), forem proprietários de unidade afetada e não tenham outro imóvel próprio. O valor da transferência por unidade habitacional observará os limites indicados no artigo 5º, inciso I, alíneas a) e b), do Decreto n. 10.600/21<sup>103</sup> (artigo 7º). Com o objetivo de prevenir e mitigar os processos de reconstrução em áreas de alto risco, o artigo 10, III da Portaria estabelece que as novas unidades habitacionais só poderão ser erguidas em áreas que não sejam suscetíveis à ocorrência de desastres. Note-se que essa é uma medida importantíssima, pois atrela o recebimento do recurso a uma obrigação que funciona como forma de desestímulo à reconstrução em áreas de alto risco.

O Programa Casa Verde e Amarela foi instituído pela Lei nº 14.118/21 com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), e residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais). O artigo 12 expressamente veda a concessão subvenções econômicas com a finalidade de aquisição de unidade habitacional por pessoa física. Mas uma das exceções a esta regra, prevista no § 2º, III do mesmo artigo, refere-se à possibilidade do atendimento de famílias desabrigadas que tenham perdido o seu único imóvel em razão de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecidos pela União.

No nível estadual merece menção o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, que custeia as despesas do Cartão Recomeçar, estabelecido pelo Decreto nº 48.057/2022<sup>104</sup> do estado do Rio de Janeiro. Esse cartão faz parte do Programa de Auxílio Financeiro às famílias vítimas de desastres decorrentes das enchentes, deslizamentos, desabamentos, incêndios, erosão marinha, vendaval e precipitação de granizo, nos municípios do estado. São beneficiárias do auxílio famílias de baixa renda atingidas por desastres. O mesmo pode servir para a cobertura de despesas com mobiliário residencial, eletrodomésticos e materiais de construção, observados os seguintes critérios de elegibilidade: i) renda familiar per capita de até meio salário mínimo, ou renda familiar total de até três salários mínimos à época do ocorrido; ii) inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais; iii) residência nos municípios

em que houve reconhecimento pela Defesa Civil quanto à situação de desastre; e iv) residência nos imóveis diretamente atingidos, mediante comprovação por meio de atestado de setor responsável do município atingido. O cadastramento das famílias beneficiárias será realizado pelos municípios afetados, cabendo ao Governo do Estado o pagamento dos benefícios no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), concedidos em parcela única, mediante a disponibilização de cartão magnético a ser fornecido por instituição financeira contratada pelo Estado.

Nenhuma lei federal brasileira desencoraja famílias a reconstruírem em áreas de alto risco. O que existe é uma espécie de diretriz de apoio para que as mesmas se mudem para áreas de menor risco. Nesse sentido, um dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é o combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, bem como a promoção da realocação da população residente nessas áreas (artigo 5º, XI, da Lei 12.608/12). De acordo com a Lei, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional com áreas suscetíveis a riscos é o instrumento operacionalizador desse processo, e deverá conter planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre. Nesse caso, de acordo com o que prevê a lei nacional, a competência para agir é claramente do município. A perspectiva da lei ao prever essa realocação é de prevenção, mas seria interessante ampliar esse dispositivo para que o mesmo abranja também áreas de desastre e sua recuperação.

Exemplo interessante no âmbito estadual vem da Lei nº 8.341/19,<sup>105</sup> que instituiu o Programa Estadual de Aquisição de Imóveis Usados no Rio de Janeiro. Por sua definição, os imóveis adquiridos devem ser destinados aos moradores de áreas de extremo risco, mas, também deverão atender casos de calamidades, objetivando complementar as políticas públicas de habitação do Estado. Um dos pontos relevantes da Lei é o condicionamento expresso no sentido de que as aquisições não sejam localizadas em área de risco. Ou seja, para ser adquirido, o imóvel deverá obedecer a diversos critérios, dentre os quais apresentar laudo da Defesa Civil que ateste sua localização fora de área de risco.

Além do desestímulo, medidas voltadas à responsabilização por ocupações de área de risco são muito importantes no Brasil, mas ainda não contam com uma previsão legal expressa em Lei. O Projeto de Lei nº 578/22<sup>106</sup> vislumbra a supressão dessa lacuna ao propor que a conduta de facilitar, permitir ou concorrer para autorização de ocupação ou construção de edificação em área de risco seja classificada como improbidade administrativa. Em trâmite na Câmara dos Deputados, se aprovada, a proposta altera a Lei 8.429/92.

## 6.2 Hospitais e escolas



O artigo 7º, V da Lei nº 12.340/10 determina que os municípios incluídos no cadastro nacional de área de risco deverão, no prazo de um ano, contado da data de inclusão no Cadastro Nacional, elaborar um plano de contingência. Um dos elementos do plano de contingência deve ser a definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre. O Decreto nº 10.692/21 regulamenta a Lei nº 12.340/10 e versa sobre o mapeamento das áreas de risco. Contudo, não menciona como as ações relacionadas ao atendimento médico-hospitalar e psicológico devem ser implementadas.

Especificamente em relação às escolas, a Lei nº 12.487/11<sup>107</sup> institui o plano especial de recuperação da rede física escolar pública, com a finalidade de prestar assistência financeira para recuperação das redes físicas das escolas públicas estaduais, do Distrito Federal e municipais afetadas por desastres. O plano tem como objetivos reequipar; reconstruir, reformar ou adequar a infraestrutura física predial das escolas públicas municipais, estaduais ou do Distrito Federal atingidas por desastres (artigo 2º). Seu financiamento está a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por meio de

transferência direta de recursos financeiros aos entes afetados. A lei estabelece que as intervenções realizadas no âmbito do plano constante do caput serão executadas contemplando-se as normas de acessibilidade para pessoas com deficiência.<sup>108</sup>

Ainda em relação à habitação e reconstrução no pós-desastre, observa-se que as leis, políticas, estratégias ou planos nacionais sobre Proteção e Defesa Civil não fazem referência à substituição de infraestrutura danificada/antiga por outra melhorada ou mais moderna. Também não há exigência ou incentivo à construção ou reconstrução de edifícios com características de resiliência a desastres e riscos climáticos.

## 7. Proteção ambiental e gerenciamento de resíduos como componentes do processo de recuperação de desastre

### 7.1 Leis, políticas, estratégias e planos nacionais que consideram as normas ambientais



O dever de recuperação do ambiente degradado é antigo no Brasil e está presente em diversos momentos da evolução histórica da legislação ambiental do País. A Lei nº 6938/81,<sup>109</sup> a Constituição Federal<sup>110</sup> e o Decreto Federal nº 10.965/22<sup>111</sup> são exemplos basilares de expressa determinação neste sentido. A Lei nº 6938/81 foi recepcionada pela Constituição Federal (que trata da matéria ambiental, principalmente, no artigo 225, mas em outras oportunidades também). Juntas elas representam um núcleo importante em termos de regulamentação da matéria ambiental. Contudo, nenhuma menciona ou considera, expressamente, gerenciamento de risco ou de desastre.

Em recente evolução, desde 2022, a obrigatoriedade de observância das normas ambientais no processo de recuperação de desastre passou a fazer parte do regime jurídico dos recursos minerais. A Lei Federal nº 14.066/20<sup>112</sup> foi responsável pela alteração da Lei nº 12.334/10 (que regulamenta a Política Nacional de Segurança de Barragens) e o Decreto-Lei nº 227/67 (Código de Minas). As modificações legislativas voltam-se prioritariamente à prevenção, mas a perspectiva da recuperação pode ser observada no artigo 17, I da Lei nº 12.334/10, que insere entre as obrigações do empreendedor de barragem o dever de (...) prover a reparação dos danos à vida humana, ao meio ambiente e aos patrimônios público e privado em caso de desastre.

Mas o ato normativo que de fato relaciona as matérias é a Lei nº 12.608/12. De acordo com o artigo 3º, § único, “a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil deve integrar-se à Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas correlatas, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável”. Algumas inovações recentes que aprimoram essa diretriz decorrem das regulamentações oriundas dos Decretos nº 10.593/20 e nº 11.219/22. Nos termos do artigo 2º, IV do Decreto nº 10.593/20, as ações de recuperação devem, entre outras medidas, abranger a recuperação do meio ambiente.

Ao regulamentar a Lei nº 12.340/10 no quesito transferência de recursos, o Decreto nº 11.219/22 expressamente determina que é de responsabilidade exclusiva do ente federativo beneficiário a realização das etapas necessárias à execução e à fiscalização das ações de prevenção, de resposta e de recuperação. Inclusive, a observância em relação a obtenção das licenças ambientais e das outorgas necessárias à execução das ações, quando aplicável (artigo 30). Essa previsão conecta as políticas nacional de proteção e defesa civil e a política nacional do meio ambiente, pois traz a tônica de uma recuperação de desastre ambientalmente orientada. Apesar da relevância, pelo fato de estar em um Decreto, ato de fácil revogação, seria interessante uma alteração legislativa específica neste sentido.

No contexto estadual, exemplo interessante pode ser observado na Lei nº 23.291/19,<sup>113</sup> que instituiu a Política Estadual de Segurança de Barragens em Minas Gerais.<sup>114</sup> Nos termos do artigo 23, § único: o empreendedor fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão ambiental estadual ou pela entidade competente, nas fases de instalação, operação e desativação e em usos futuros da barragem. O artigo 7º, b, por sua vez, estabelece novas exigências no âmbito do processo de licenciamento ambiental, qual seja, uma proposta de caução ambiental,

cujo propósito é garantir a recuperação socioambiental para casos de possíveis sinistros. Embora a inserção da perspectiva da caução seja inovadora e louvável, pois o licenciamento é um momento de observância das normas ambientais, alguns aspectos não positivos ligados a essa obrigação merecem destaque, pois afetam a sua efetividade:

1. nos termos da lei, a mencionada proposta de caução deve ser apresentada “no momento do processo de licenciamento ambiental, sem prejuízo das obrigações previstas nas demais normas ambientais, de segurança, e outras exigências estabelecidas pelo órgão ou pela entidade ambiental competente”. Observe-se que a lei não diz em que fase do licenciamento ambiental deve ser apresentada a caução, apenas menciona que é no curso do procedimento, o que traz insegurança jurídica, inclusive para o empreendedor;
2. o mesmo artigo que traz a hipótese da caução, também estabelece que sua aplicabilidade depende de regulamento. Mas o mesmo ainda não foi publicado, trata-se de mera possibilidade prevista em lei, mas sem eficácia na prática.

Ainda em Minas Gerais, Decreto nº 47.866/20<sup>115</sup> regulamenta o Instituto Mineiro de Gestão das Águas, cuja estrutura orgânica conta com uma Secretaria Executiva do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado. A interlocução entre as secretarias de estado representa um meio interessante de articular as matérias de recuperação de desastre com observância das normas ambientais.

Em complemento, a observância das normas ambientais no processo de recuperação de desastre também se dá pelo acoplamento de ações que conectam recurso hídrico e educação ambiental. O Projeto nº 624/19<sup>116</sup> da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais faz um movimento interessantíssimo nesse sentido ao propor a instituição de diretrizes para a elaboração do Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil para Desastres Hídricos. A proposta visa atender a uma das determinações do artigo 7º, III Lei nº 12.608/2012 (instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil). A recuperação dos danos causados por desastres hídricos é um dos objetivos do projeto. Entre suas diretrizes está a articulação das Políticas de Recursos Hídricos, Educação Ambiental, e de Proteção e Defesa Civil e demais políticas públicas correlatas, bem como a integração das ações de proteção e defesa civil com políticas setoriais para a construção de sociedades mais resilientes e sustentáveis.

O mesmo projeto prevê que as ações do Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil para Desastres Hídricos tenham um conteúdo mínimo. Entre os relacionados à recuperação destacam-se: inventário das obras públicas de infraestrutura hídrica cinza e verde existentes e em andamento; metas e planos de expansão de obras públicas de infraestrutura hídrica cinza e verde; balanço hídrico integral; medidas de retenção natural de água para garantir a recarga dos aquíferos que abastecem a bacia hidrográfica; medidas de economia de água para evitar o desperdício; estimativa de custos dos desastres hídricos; plano de gestão de stakeholders; previsão de medidas de socorro e de limitação dos danos, de assistência aos vitimados e de reabilitação do cenário do desastre hídrico; medidas de recuperação dos serviços públicos, da economia da área, da moral social, do bem-estar da população e dos ecossistemas; áreas para realocação de populações em áreas de risco; e reanálise das ameaças, vulnerabilidades e riscos da bacia hidrográfica, para identificação, registro e divulgação das lições aprendidas; reorganização do uso do solo para prevenção e redução de novos desastres.

Este projeto de lei retrata um sentimento presente em Brumadinho depois do desastre. Entre diversas questões o desastre lançou luzes para o problema da segurança hídrica. Em função disso, o Acordo de Reparação Judicial possui um anexo específico sobre o assunto. Segundo informações obtidas nas entrevistas, estão sendo desenvolvidos projetos voltados a segurança hídrica com pretensão de benefício para toda a região metropolitana de Belo Horizonte. As obras visam, inclusive, a possibilidade de transposição de uma bacia para outra, a fim de evitar o colapso da região metropolitana na hipótese de um novo desastre.

Em decorrência do desastre de Brumadinho, no final de 2019, foi criado um órgão que liga a observância das normas ambientais ao processo de recuperação. Trata-se da Gerência de Recuperação Ambiental Integrada, que atua conjuntamente com o Instituto Estadual de Florestas e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas na fase da recuperação do desastre. Esses atores, além dos compromitentes do Acordo de Reparação Judicial, compõem um arranjo institucional em construção e constante evolução, que tem estabelecido fluxos do processo de decisão do ponto de vista da recuperação ambiental. De acordo com as informações apuradas nas entrevistas, as versões do projeto de recuperação ambiental da Bacia do Paraopeba são apresentadas em capítulos que passam por leitura e avaliação da auditoria do Ministério Público e pela Gerência de Recuperação Ambiental Integrada.

Conforme os capítulos vão sendo aprovados, um conjunto de planos e programas, que são as medidas de recuperação, têm início. Paralelamente, um conjunto de indicadores vai subsidiando a quitação dos projetos que compõem os anexos do Acordo. Todo esse processo explica um pouco da demora em termos de resultados, os quais, aos poucos, devem aos poucos se tornar visíveis. De acordo com os atores envolvidos, apesar de estar em andamento, algumas dificuldades diminuem a velocidades do fluxo das atividades nesta parte da recuperação. A primeira delas seria a de que na Bacia do Ferro e Carvão, onde está a manja de rejeito, ainda ocorrem ações de buscas por corpos de vítimas, de maneira que essas áreas só ficarão disponíveis após a liberação pelo corpo de bombeiros. Outro ponto complexo da parte da recuperação ambiental parece ser organizar prazos, perspectivas e articular numa só visão futura a colocação de pontos finais. Isso ocorre porque os estudos e avaliações necessárias desta parte do cumprimento do Acordo requerem muita estrutura de pessoal, conhecimento técnico específico e tempo.

As entrevistas realizadas em Belo Horizonte sinalizam que a lacuna de pessoal, no caso do desastre de Brumadinho, tem sido suprida pela possibilidade de contratação temporária, devido aos recursos disponibilizados pelo Acordo Judicial. Mas há um ponto a ser superado nesse contexto que é o da descontinuidade no serviço público. Muitos técnicos que tiveram toda uma formação, e leram os capítulos 1 e 2 do processo de recuperação, documentos grandes e complexos, em 2022, não estão mais na administração. Situações como essa implicam em muito retrabalho.

Por fim, mas não menos importante, vale lembrar algumas outras questões importantes e ligadas ao processo de recuperação de desastre em observância às normas ambientais que não estão previstas em lei, planos ou regulamentos no Brasil: i) processo de reutilização/reciclagem de detritos de desastres, sempre que possível; ii) a restauração e o cuidados com os danos aos amortecedores naturais de desastres durante o processo de recuperação; iii) a gestão para que recursos naturais locais sejam usados como material de construção na recuperação de desastre; e iv) o envolvimento com especialistas em gestão de recursos naturais e atores ambientais locais.

## 7.2 Gerenciamento de resíduos



Outro tópico importante no processo de recuperação é o tratamento da gestão de resíduos<sup>117</sup> após o desastre. As políticas, estratégias ou planos nacionais correlatos não abordam a matéria. Um conjunto de portarias do governo federal regulamentam a matéria dos resíduos sólidos, a exemplo das de nº 222/2018, nº 280/20 e nº 279/19, mas nenhuma menciona ou foi desenvolvida na sequência de um desastre. Em abril de 2022 o Governo Federal lançou o Programa Recicla + e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, também sem qualquer consideração ao tratamento de resíduos depois do desastre.

Apesar dessa realidade, aos poucos o cenário parece estar se movendo. Por exemplo, em mais um movimento legislativo federal decorrente dos desastres ocorridos em Minas Gerais, o artigo 5º, IV da Lei

nº 12.334/10 passou a estabelecer que a fiscalização da segurança de barragens, para fins de disposição de resíduos industriais, está a cargo da entidade que concede a licença ambiental, sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. A lei de Lei nº 12.334/10 foi alterada em 2020, mas até o final desta pesquisa não havia regulamentação específica a respeito.

No contexto estadual, a Lei nº 22.805/17,<sup>118</sup> regulamentada pelo Decreto nº 47.629/2019,<sup>119</sup> estabelece medidas relacionadas a acidentes no transporte de produtos ou resíduos perigosos no Estado de Minas Gerais. Em complemento, observam-se, ainda algumas contribuições incidentais trazidas por alguns dos planos estaduais de resíduos sólidos (notadamente, os do Distrito Federal, Amazonas e Ceará), em prol do fortalecimento de uma necessária e urgente agenda institucional e regulatória para gestão integrada de resíduos de desastre no país.

## 8. Inclusão e tutela de grupos vulneráveis

A inclusão e tutela de direitos de grupos vulneráveis precisa de muito aprimoramento em termos legislativos no Brasil, o que é válido, também, para o arcabouço normativo de proteção e defesa civil. Mulheres, crianças, adolescente, idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, moradores de rua, população LGBTQIA+ e migrantes formam um conjunto de sujeitos de direito que representam esses grupos. As previsões legais relativas à prevenção, ocorrência ou recuperação de desastres raramente os consideram e, quando existentes, são esparsas e previstas em atos de menor força normativa.

Algumas situações auxiliam a visualização da necessidade de mudança dessa realidade. Atos de violência sexual e de gênero, embora pouco divulgados, não são raros em contextos de desastre. Apesar disso, não há no Brasil previsão legal abarcando essa situação. A Lei nº 12.845/13,<sup>120</sup> também conhecida como “Lei do Minuto Seguinte,” regulamenta o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual.<sup>121</sup> Ainda assim, uma regulamentação específica e o delineamento de políticas e programas para essa espécie de vítima em situação de desastre é importante.

Modelos positivos devem ser considerados neste processo de inclusão e tutela de grupos vulneráveis frente ao gerenciamento de risco e de desastre. A antiga Portaria Interministerial nº 2/12,<sup>122</sup> que instituiu o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e com Deficiência em situação de risco e desastre<sup>123</sup> é um exemplo. Estados, Distrito Federal ou Municípios que aderirem ao Protocolo Nacional devem instituir um comitê de proteção integral desses grupos em situação de riscos e desastres, os quais deverão ser articulados aos seus respectivos conselhos e instâncias de proteção e defesa civil (artigo 4º). O artigo 4º, § 1º, I – IV da Portaria menciona uma série de possíveis ações a serem desenvolvidas pelo comitê em prol desses grupos quando em situação de vulnerabilidade em áreas de risco e atingidas por desastre. A fase de recuperação é mencionada e, nos termos do Protocolo, deve ser desempenhada por meio de ações intersetoriais. As ações ligadas criança e adolescente podem ser vislumbradas da página 40 a 44. Em relação aos idosos, página 65 a 68. E sobre as pessoas com deficiência, das páginas 88 a 93.<sup>124</sup>

A Lei nº 8069/90<sup>125</sup>, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, prevê a possibilidade de doações ao Fundo (nacional, distrital, estaduais e municipais), as quais são passíveis de dedução no imposto de renda. Esse trâmite deve obedecer a alguns limites e orientações legais. No que concerne às situações de desastre, “os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente deverão fixar critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando, necessariamente, percentual para: programas de atenção integral à primeira infância em áreas em situações de calamidade” (artigo 260, § 2º, in fine).

Quanto às pessoas com deficiência há uma menção expressa na Lei nº 13.146/15.<sup>126</sup> De acordo com o artigo 10 “em situações de risco, emergência ou estado de calamidade pública, a pessoa com deficiência será considerada vulnerável, devendo o poder público adotar medidas para sua proteção e segurança”. Essa é uma previsão importante, mas que precisa ser regulamentada com clareza para garantia de maior efetividade.

A Lei nº 10.741/03 dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa. Embora não mencione expressamente situações de desastre, em mais de uma oportunidade a perspectiva da exposição ao risco pode ser observada. Os artigos 62 e o 55, § 3º são exemplos neste sentido. Ademais, de acordo com o artigo 97, é crime deixar de prestar assistência à pessoa idosa, quando possível fazê-lo sem risco pessoal,

em situação de iminente perigo, ou recusar, retardar ou dificultar sua assistência à saúde, sem justa causa, ou não pedir, nesses casos, o socorro de autoridade pública. A pena para a infração penal é de detenção 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa. Nos termos do artigo 97 § único, a pena pode aumentada de metade, se da omissão resulta lesão corporal de natureza grave, e triplicada, se resulta a morte.

Além das lacunas e insuficiências legislativas, a necessidade de inclusão de grupos vulneráveis em programas e projetos é uma realidade destacada durante a pesquisa de campo realizada em Brumadinho. O Acordo de Reparação Judicial realizado pela Vale do Rio Doce S.A no âmbito estadual prevê que a execução do instrumento levará em consideração as especificidades e singularidades de povos e comunidades tradicionais, por meio de consulta prévia, livre e informada (11.11). Define, ainda, que na efetivação dos Programas, Projetos e Ações, será reconhecida a especificidade das situações de mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, doentes crônicos e demais populações vulnerabilizadas (11.14). Apesar disso, as entrevistas realizadas em Brumadinho enfatizam a insuficiência e necessidade de projetos de recuperação que considerem as necessidades especiais desses grupos, em especial, dos idosos, pessoas com deficiência e dos que se moveram em função do desastre.

Aliás, a conexão entre desastre e o deslocamento humano é uma questão que já passou da hora de ser seriamente regulamentada pelo legislador brasileiro. Esta pesquisa identificou que esta é uma das preocupações dos cidadãos e da administração pública inerentes ao processo de recuperação de Brumadinho. As entrevistas destacam o deslocamento de pessoas da cidade para outras regiões, por conta do alto índice de especulação imobiliária e, também, a entrada de inúmeras pessoas no município, especialmente a partir de 2021, em busca da expectativa de trabalho gerada pelas obras realizadas pela Vale do Rio Doce. Os Venezuelanos foram mencionados como o grupo que mais adentrou ao território em 2022. Essa circunstância, assim como a dos demais grupos vulneráveis afetados por desastre, é uma lacuna a ser suprida pelo ordenamento jurídico brasileiro, e uma das necessidades no processo de recuperação de Brumadinho.

## 9. A relação entre desenvolvimento sustentável, redução de risco de desastre e adaptação às mudanças climáticas no cenário da recuperação

A redução de risco de desastre está presente em diversas passagens da Lei nº 12.608/12 e em seus regulamentos. A internalização deste aspecto demonstra a aderência da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres. Disposições gerais (artigo 2º, § 2º), objetivos (artigo 5º, IV), competência dos entes federados (artigo 8º, IV e V), e o conteúdo do plano estadual de defesa civil (artigo 7º, § único, I) são exemplos que corroboram essa afirmação. A conexão expressa entre desenvolvimento sustentável, redução de risco de desastre e adaptação às mudanças climáticas está presente no artigo 3, § único.

Além disso, o Brasil é signatário do Acordo de Paris sobre a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. O mesmo foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 9073/17.<sup>127</sup> O artigo 8º do Decreto assim dispõe: “as Partes reconhecem a importância de evitar, minimizar e enfrentar perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima, incluindo eventos climáticos extremos e eventos de evolução lenta, e o papel do desenvolvimento sustentável na redução do risco de perdas e danos”.

O Projeto de Lei Federal nº 4129/21<sup>128</sup> aparentemente pretende unir essas disposições. A proposta estabelece diretrizes para a formulação de planos nacionais, estaduais e municipais de adaptação às mudanças climáticas. Pelo projeto, os planos de adaptação às mudanças do clima deverão adotar diretrizes como gestão e redução do risco climático, estabelecimento de instrumentos financeiros e socioambientais para adaptação da sociedade e do meio ambiente, e previsão de medidas para enfrentamento dos desastres mais recorrentes. Embora a proposição não seja detalhista a ponto de tratar do viés da recuperação de desastre, sua aprovação pode representar o caminho para o aprimoramento dessa necessidade.

Na seara de proposições estaduais, o Projeto de Lei Complementar Nº 44/21,<sup>129</sup> que trata da Política Urbana e Ambiental do Município do estado do Rio de Janeiro, considera a adaptação do território diante dos efeitos das mudanças climáticas um dos desafios prioritários do ordenamento territorial. Como estratégia diante desse cenário menciona a importância do alinhamento com os preceitos da Agenda 2030, seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e aos princípios e diretrizes da Nova Agenda Urbana da Organização das Nações Unidas desenvolvidos no Plano de Desenvolvimento Sustentável da cidade. Infelizmente o projeto não menciona o Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres, mas a perspectiva do gerenciamento de risco aliado ao processo de adaptação às mudanças climáticas também aparece no capítulo relacionado à vulnerabilidade ambiental (subseção I, artigo 55). No conjunto das diretrizes da proposta de política urbana estão: i) a adoção de Soluções baseadas na Natureza (SbN) em projetos, valorando a importância dos serviços ecossistêmicos, visando a redução de riscos de desastres e adaptação às mudanças climáticas; ii) promoção de ações efetivas de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima, protegendo principalmente as populações e ecossistemas mais vulneráveis; e iii) definição de diretrizes de desenho resilientes para projetos urbanos e arquitetônicos, públicos e privados, visando a redução das vulnerabilidades socioambientais existentes e adaptação às condições futuras da mudança do clima. Um dos pontos mais relevantes da proposta é o fato de ela estar lastreada por um raciocínio de subsistência financeira. O texto atribui ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental o financiamento total ou parcial de intervenções de adaptação da cidade às mudanças climáticas.

Embora não mencione a possibilidade de remuneração para aqueles que adotarem as Soluções baseadas na Natureza (SbN) em projetos, a proposição estadual nº 44/21 está alinhada com a Lei nº 14.119/21, que Instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. As ações a serem promovidas por essa política estão nas disposições do artigo 7º e incisos I a VI. O inciso III expressamente pontua a uma ação relacionada à “conservação e melhoria da quantidade e da qualidade da água, especialmente em bacias hidrográficas com cobertura vegetal crítica importantes para o abastecimento humano e para a dessedentação animal, ou em áreas sujeitas a risco de desastre”. A passagem “áreas sujeitas a risco de desastre” refere-se à prevenção, no máximo à mitigação. Contudo, seria interessante a adoção de Soluções baseadas na Natureza (SbN), valorando a importância dos serviços ecossistêmicos, visando a redução de riscos de desastres e adaptação às mudanças climáticas também como uma alternativa no processo de recuperação de desastre. Para suprir essa lacuna, tanto a Lei nº 14.119/21, quanto a própria Política Nacional de Proteção e Defesa Civil poderiam ser alteradas.

## 10. Fraude e corrupção

A Lei nº 12.340/10, regulamentada pelo Decreto nº 11.219/22, dispõe sobre transferência de recursos da União aos entes federados para ações de recuperação, resposta e prevenção. Apesar de nem a lei nem o Decreto mencionarem os termos fraude e corrupção, o processo de fiscalização e monitoramento existente no momento da concessão e prestação de contas representa uma forma de prevenção a esses atos ilícitos. O artigo 36 do Decreto menciona a possibilidade de responsabilização, na forma da lei, daquele que “incluir ou fazer incluir documento ou informação falsa na prestação de contas”. Não há na legislação brasileira um tipo penal especificamente voltado este tipo de ação em matéria de proteção e defesa civil.

O Decreto Federal nº 9203/17,<sup>130</sup> que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, também traz no artigo 18, III uma previsão importante, senão vejamos:

*A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio da promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.*

Cabe mencionar, ainda, que os Tribunais de contas da União e dos Estados são os órgãos fiscalizadores externos dos recursos envolvendo defesa civil no Brasil e emitem recomendações quando identificam alguma possibilidade de melhoria.

Observa-se, contudo, uma proliferação de proposições legislativas observando a matéria. Até o fim desta pesquisa seis projetos de lei tramitavam no Congresso Nacional.

O Projeto de Lei nº 3686/20<sup>131</sup> propunha a alteração do Código Penal para aplicar pena em dobro aos crimes cometidos contra a Administração Pública durante estado de calamidade pública. Apesar de relevante, o mesmo foi arquivado.

Já os Projetos de Lei nº 2558/20<sup>132</sup> e nº 2076/20<sup>133</sup> ligam improbidade administrativa e calamidade pública. O primeiro, atualmente apensado ao segundo, propõe a tipificação do crime de improbidade administrativa em estado de calamidade pública, por meio da alteração do artigo 10 da Lei nº 8.429/92, e a inserção de novas penalidades para o crime, por meio da alteração do artigo 12 do mesmo diploma legal. O Projeto de Lei 2076/20 trabalha com a proposta de alteração da Lei nº 8.072/90, para inserir no rol dos crimes hediondos os crimes contra a administração pública cometidos em ocasião de calamidade pública. Como se pode perceber, o segundo projeto é mais severo do que o primeiro pelo fato de ligar o crime de improbidade e períodos de calamidades a um regime de cumprimento de pena dos crimes hediondos. Outra diferença do Projeto 2076 para o 2558 é que ele se refere às situações de calamidade pública em geral, não apenas de pandemia, como o outro. A perspectiva da corrupção está presente tanto na parte da proposta de tipificação, quanto na justificativa da proposta.

Sob um outro ponto de vista, o Projeto de Lei nº 464/22<sup>134</sup> justifica-se pela necessidade de avanço na proteção jurídica de pessoas que venham a ser vítimas de fraudes, especialmente quando se encontrarem em estado de vulnerabilidade (econômica, política ou social, em razão de conflitos, guerras e outras calamidades). Se aprovado, traz uma novidade em relação ao crime de estelionato, uma vez que propõe uma alteração no parágrafo 4º do artigo 171 do Código Penal. Atualmente o artigo estabelece que crimes cometidos contra idosos e vulneráveis podem ter a pena aumentada em 1/3 ao dobro. De acordo com a proposição, pessoas expostas a qualquer calamidade pública passam a figurar no âmbito vulneráveis.

Os Projeto de Lei nº 2683/20 e 1175/19 (apensado) também propõem a alteração do Código Penal Brasileiro. As propostas visam inserir no ordenamento jurídico duas novidades. A primeira, um novo tipo penal de estelionato qualificado, o que implica numa punição mais rigorosa para o crime quando for cometido durante estado de calamidade pública, ou mediante o emprego de fraude que envolva programas ou benefícios sociais públicos. A segunda vai na mesma linha do projeto de lei anteriormente mencionado, pois propõe a inserção de nova causa de aumento de pena no crime desse tipo penal, consistente na prática criminosa em virtude de calamidade pública.

Como se pode perceber, as proposições envolvendo fraude e corrupção são importantes, mas seu alcance será muito mais efetivo se, expressamente considerarem todas as fases do ciclo de desastre, não apenas o período em que estiver em vigor o estado de emergência ou calamidade.

# 11. Principais constatações e recomendações

As leis, políticas e estratégias aplicáveis à recuperação de desastres no Brasil possuem muitos pontos positivos e evoluíram consideravelmente entre 2012 e 2022. O período de 2020 a 2022 merece destaque, pois representa um momento da história em que Decretos e Portarias voltados à regulamentação das Leis nº 12.340/10 e nº 12.608/12 apartaram arestas e impulsionaram movimentos aguardados há anos. A instituição do Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos, por exemplo, era uma lacuna aberta desde 2012, suprida pelo Decreto nº 10.692/21. O mesmo pode ser dito em relação à regulamentação da transferência de recursos da União aos demais entes federados prevista desde 2010 pela Lei nº 12.340/10, recentemente regulamentada pelo Decreto nº 11.219/22. Paralelamente ao movimento regulatório e à publicação de novas leis, observa-se o aumento de projetos de lei em tramitação tanto no nível federal, quanto estadual sobre a matéria, o que sinaliza para uma maior preocupação com o gerenciamento de riscos e de desastre no país.

Não obstante o avanço deste quadro legal, as informações obtidas ao longo desta pesquisa revelam desafios à fase de recuperação.

Com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil a pesquisa constatou três grandes eixos de recomendações em prol de uma fase de recuperação efetiva: i) melhor detalhamento sobre previsões e definições já existentes na legislação; ii) regulação de algumas matérias que até o final da pesquisa não estavam previstas na legislação brasileira, sobretudo no arcabouço normativo relativo ao Direito dos Desastres; e iii) necessidade de regulamentação de previsões normativas existentes.

## 11.1 Aprimoramento de previsões legais e definições já existentes



O artigo 2º do Decreto nº 10.593/20 traz uma série de definições importantes para o gerenciamento de risco e de desastre no Brasil. No inciso IV do referido artigo está a definição de “ações de recuperação”, as quais são compreendidas como: “medidas desenvolvidas após a ocorrência do desastre destinadas a restabelecer a normalidade social que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e da economia”. Esse conceito poderia ser complementado pela prioridade 4 da

Estrutura de Sendai, orientada pelos princípios “build back better and build back safer”. Construir melhor e de maneira mais segura é condição sine qua non para um novo ciclo de desastre caracterizado por menor vulnerabilidade e maior resiliência. Para tanto, recomenda-se uma definição legal, ainda que não exaustiva, acerca desses princípios. A mesma poderia compor o rol de princípios previstos no artigo 26 do mesmo decreto. Em complemento, recomenda-se premiação ou concessão de benefício econômico, financeiro, fiscal ou outro para ações públicas, privadas ou público-privada em conformidade com uma recuperação de desastre melhor e mais segura. Este é um movimento que representa incentivo por um lado, e segurança jurídica, por outro, ambos muito bem-vindos no contexto da implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no Brasil.

Em termos de arranjo institucional as competências da União, Estados, Distrito Federal, Município em matéria de gerenciamento de risco e de desastre estão previstas na Lei nº 12.608/12. As obrigações dos entes federados em relação à execução, acompanhamento e prestação de contas dos recursos obtidos para ações de recuperação acabam de ser regulamentadas pelo Decreto nº 11.219/22. Ocorre

que o processo de recuperação de desastre é mais abrangente do que o processo de transferência de recursos. Nesse sentido, recomenda-se um detalhamento mais refinado no que tange ao direcionamento de ações, grupo de beneficiados e penalidades claras para o caso de descumprimento do estabelecido em lei. É dizer, os afetados ou potenciais vítimas de um desastre devem poder contar com uma previsão legal, de preferência federal, que lhes garanta o direito a um plano de recuperação que contenha obrigações de fazer contemplando, no mínimo: diferentes vítimas na medida de suas necessidades e características, o que inclui grupos vulneráveis; uma previsão sobre potenciais impactos a serem ocasionados por desastres futuros, o que inclui medidas preventivas e precaucionais; a priorização do diálogo entre atingidos, vítimas, instituições e o responsável pelo plano e desastre, sempre buscando a solução mais rápida, eficaz e eficiente para a vítima; um plano de recomposição do território em termos econômicos e socioambientais, quando for o caso; o direito à informação, participação; capacitação; e um plano com critérios não exaustivos, mas previamente estabelecidos, voltados à reparação integral das perdas e danos.

## 11.2 Matérias relevantes para a recuperação de desastres que não são reguladas no Brasil



Algumas questões importantes para o processo de recuperação de desastres não estão previstas na legislação brasileira de proteção e defesa civil, regulamentos e leis correlatas.

**Engajamento de diferentes atores no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil:** além daqueles já nominados no artigo 4º, incisos I a VI do Decreto nº 10.593/20, a pesquisa identificou que a maioria das leis que criaram ou regulamentaram as agências reguladoras no Brasil sequer mencionam

risco ou desastre. Nesse sentido, recomenda-se a inserção dessas matérias entre as prioridades, ações e estratégias legais das agências, especialmente as que possuem uma ligação mais afeita à proteção e defesa civil, como é o caso da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Mineração (ANM). Conforme mencionado anteriormente, algumas normativas pontuais no âmbito das agências foram identificadas, sobretudo após o desastre de Brumadinho, mas as mesmas não são direcionadas à fase de recuperação.

Ainda no contexto de atores e engajamento cabe destacar o papel dos Núcleos de Proteção e Defesa Civil, pois eles reúnem comunidade, seus representantes e defesa civil do município. A menção legal a esses núcleos na Política Nacional é discreta e limitada, mas na prática eles existem por todo o País. Sua atuação é voltada, prioritariamente, à prevenção, mitigação e preparação, cujo foco é a conscientização do risco, mudança cultural e comportamental do cidadão.<sup>135</sup> Dada a importância desse trabalho no território afetado, recomenda-se a regulação sobre as diretrizes de atuação desses núcleos, considerando todas as fases do ciclo de desastre, posto que trata-se de uma lacuna a ser preenchida.

**Financiamento:** algumas formas complementares ao financiamento público para recuperação de desastre não são regulados de forma específica no Brasil. Doações oriundas de fundos fiduciários de vários doadores, fontes regionais, bilaterais, valores arrecadados em plataformas de mídias sociais, custeio privado e o seguro (privado ou em parceria com o público)<sup>136</sup> são alguns exemplos. Nem mesmo as proposições legislativas que de alguma forma mencionam essas matérias abordam questões como segurança jurídica, incentivos e benefícios para aqueles que se disponibilizarem a doar ou financiar ações de recuperação. Dado que o financiamento é uma das maiores necessidades para o aprimoramento da implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no país, recomenda-se a regulação não apenas de novas formas de obtenção de recurso, como o aprimoramento das existentes, conforme disposto a seguir.

Com exceção do seguro agrícola, que tem regulamentação específica, e de uma menção pendente de regulamentação da Lei nº 12.334/10 (artigo 17, § 2º), os demais tipos de risco potencialmente catastróficos existentes no Brasil não contam com uma política ou programa específicos para segurá-los. Projetos de lei que já reconhecem essa necessidade tramitam no tanto no âmbito federal, quanto estadual, conforme detalhadamente descrito no tópico relacionado aos recursos públicos desta pesquisa, mas o avanço significativo da questão permanece em aberto e requer regulação específica, pois além de tratar-se de fonte auxiliar de financiamento no processo de recuperação, possui relevantes reflexos para a prevenção de novos desastres.

**Ocupação e reocupação de áreas de risco:** este é um dos pontos nevrálgicos e mais desafiadores do cenário de recuperação de desastre no Brasil. Atenta à necessidade de enfrentamento dessa dificuldade a Portaria nº 998/22 estabelece que o beneficiário do recurso no pós-desastre fica responsável por “garantir que a reconstrução das unidades habitacionais não ocorra em área suscetível a riscos de desastres” (artigo 10, II). A previsão é relevante e inovadora, mas pelo fato de estar descrita em ato do poder executivo, suscetível de revogação a qualquer momento, recomenda-se que essa obrigação passa a integrar uma lei, que também poderia estabelecer sanção pelo seu descumprimento.

**A intersecção entre as matérias ambiental e de proteção e defesa civil:** cuidados e preocupações ambientais fortalecem o processo de recuperação de desastre. Nesse sentido, esta pesquisa identificou lacunas e recomenda a regulação nacional em relação aos seguintes pontos:

- tratamento de resíduos/detritos após o desastre, bem como a sua reutilização/reciclagem, quando possível;
- utilização dos recursos naturais locais como material de reconstrução;
- restauração e o cuidados com os danos aos amortecedores naturais no processo de recuperação;
- envolvimento, inclusive para fins de empregabilidade, de atores locais e conhecedores do ambiente natural no processo de recuperação;
- a obrigatoriedade de uma avaliação de impacto ambiental específica para (re)construção de habitação e infraestrutura danificada por desastre.

**Mudanças climáticas:** frente aos efeitos das mudanças climáticas, a reconstrução no pós-desastre precisa passar a considerar processos e medidas capazes de melhorar a resiliência a eventos extremos. Nenhuma das previsões legislativas em vigor ou proposição em trâmite no Congresso Nacional observa a lacuna de recuperar e reconstruir levando em consideração a variável climática e suas consequências. Pois essa é mais uma recomendação desta pesquisa. Porém, considerando que nem todas as regiões do país são iguais, importante que essa regulação considere as diferenças.

**Violência e tutela efetiva direcionada a grupos específicos:** desastres não causam violência necessariamente, mas agravam os fatores que a geram ou criam ambientes que permitem comportamentos violentos. Logo, recomenda-se que a ausência de criminalização da violência sexual e de gênero, praticadas em contexto de recuperação de desastre, seja suprida no Brasil.

**Outros grupos vulneráveis específicos como:** LGBTQIA+, crianças, adolescente, idosos, pessoas com deficiência, povos tradicionais, moradores de rua, vítimas de desastre e migrantes e deslocados precisam de uma legislação que os tutele efetivamente em todas as fases do ciclo de desastre, o que engloba a recuperação. Conforme identificado ao longo desta pesquisa, as legislações em vigor no âmbito federal que contemplam alguns desses grupos consideram o desastre quase sempre por meio da uma inserção de um artigo decorrente de alteração legislativa pontual, mas não a desenvolvem a ponto de trazer efetividade e proteção. Por essa razão, recomenda-se: i) o condensamento da tutela desses grupos em uma só proposição normativa; ii) o tratamento da questão no contexto das respectivas

legislações específicas; ou, ainda, iii) no âmbito do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (a ser delineado no Brasil), programas de governo, etc. Em qualquer dos casos, é fundamental que a regulação se proponha a trabalhar a definição de medidas, planos, instrumentos, metas, monitoramento, atores e setores responsáveis pela tutela desses grupos frente a riscos ou situações de desastre.

**Fraude e corrupção:** a fase de recuperação é um momento que demanda maior cuidado em relação à concessão e obtenção de recursos. As recentes regulamentações da lei 12.340/10 definem critérios para liberação de recursos destinados à recuperação, obrigações dos entes beneficiados pelos valores, fiscalização, entre outras questões. Esse é um movimento preventivo e que favorece a transparência. Para completar esse processo evolutivo, recomenda-se uma previsão legislativa apontando medidas sancionatórias ligadas à fraude e corrupção praticadas por pessoas físicas e jurídicas ligadas à administração de fundos e recursos destinados à recuperação de desastre.

**Soluções baseadas na Natureza (SbN):** a valorização da importância dos serviços ecossistêmicos, visando a redução de riscos de desastres e a adaptação às mudanças climáticas não é considerada uma alternativa no processo de recuperação de desastre em termos legais no Brasil. A supressão desta lacuna poderia vir tanto da alteração da Lei nº 14.119/21, quanto da própria Política Nacional de Proteção e Defesa Civil”, o que se recomenda com veemência.

### 11.3 Necessidade de regulamentação de previsões legais existentes



Alguns pontos relevantes para o processo de recuperação estão presentes no corpo de leis e políticas brasileiros, mas pelo fato de ainda não terem sido regulamentados têm sua efetividade comprometida na prática. Pelas razões expostas a seguir, e com o objetivo de contribuir para o processo de implementação do que já é uma realidade normativa em termos de Proteção e Defesa Civil no Brasil, bem como de legislações correlatas, recomenda-se a regulamentação dos pontos que seguem.

O primeiro deles conecta o exercício da atividade econômica mineraria, licenciamento ambiental e o risco da ocorrência de perdas e danos ambientais, patrimoniais e de vidas humanas. O § 2º do artigo 17 foi inserido recentemente na Lei nº 12.334/10. Apesar de representar um avanço relevante não apenas para o gerenciamento de riscos, mas para o processo de recuperação, o artigo depende de regulamento para ter efetividade.

Importante destacar que a alteração da Lei nº 12.334/10 veio após a Lei estadual nº 23.291/19,<sup>137</sup> que instituiu a Política Estadual de Segurança de Barragens no estado de Minas Gerais.<sup>138</sup> O artigo 7º, b da lei estadual estabelece a possibilidade de uma nova exigência no âmbito do processo de licenciamento ambiental, qual seja, uma proposta de caução ambiental para garantir a recuperação socioambiental em caso de desastre ou outro sinistro. Dois aspectos que comprometem a efetividade da regra precisam ser regulamentados: i) a lei consigna que a caução deve ser apresentada no momento do processo de licenciamento ambiental, mas não diz em que fase do procedimento, o que traz insegurança jurídica, inclusive para o empreendedor; e ii) a possibilidade de exigência da caução carece de regulamento, inexistente até o final desta pesquisa.

O artigo 9º, § 3º da Lei 12.340/10 versa sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, que é uma das fontes de recurso legal para recuperação de desastre no Brasil. Apesar de ser uma espécie de transferência obrigatória, essa fonte de financiamento nunca funcionou na prática. Isso porque o 3º do mesmo artigo obstaculiza o processo quando prevê que o repasse dos recursos deverá observar o disposto em regulamento. Até o momento do término da pesquisa o regulamento não havia sido publicado.<sup>139</sup> Ainda, o artigo 9º, II da Lei nº 12.340/10, que trata das doações, umas das fontes de recursos do fundo, também depende de regulamento.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil estabelece que os representantes das comunidades atingidas por desastre (dentre outros) comporão o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (artigo 12, § 2º, da Lei 12.608/12). Contudo, o Decreto 10.593/20, que regulamentou a composição do Conselho Nacional, não menciona a participação das comunidades afetadas. Assim, apesar da orientação de conduta geral de política pública, sua regulamentação não define como se dará o envolvimento dos mencionados representantes, tampouco como seria a participação das demais entidades em termos de reunião, planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos, em nenhuma das fases do ciclo de desastre.

## 11.4 Recomendações para Brumadinho



As recomendações anteriormente mencionadas servem para o processo de recuperação de Brumadinho, que é ao mesmo tempo ente da República Federativa do Brasil e um dos integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Contudo, em virtude de vivenciar cotidianamente o desdobramento do desastre, algumas de suas necessidades e desafios são bem específicos. Elas foram identificadas pelo conteúdo das entrevistas realizadas no município e dizem respeito a ações de recuperação direcionadas a/à/ao:

- **Saúde mental:** a construção de um hospital psiquiátrico, com atendimento 24 horas, foi uma das observações mais enfatizadas pelos entrevistados;
- **Arranjo institucional do Acordo Judicial de Reparação:** efetiva participação do município no processo de recuperação do desastre, sobretudo em relação à definição de políticas públicas que impactam diretamente o território e requerem continuidade;
- **Assessoramento:** melhor interlocução entre as comunidades atingidas e as assessorias que as representam perante os signatários do acordo, bem como maior participação dos atingidos nos processos de tomada de decisão mediados pelas assessorias;
- **Participação do cidadão de Brumadinho:** envolvimento dos cidadãos locais na prestação dos serviços que fazem parte do processo de recuperação, com capacitação, quando necessário.

Ademais, recomenda-se priorizar e agilizar projetos relacionados às seguintes questões-chave:

- financiamento de programas destinados à restauração da saúde respiratória da população, bastante comprometida com o nível de poeira;
- programas ou projetos que considerem os familiares das vítimas fatais, como, por exemplo, em termos de apoio psicossomático.
- idosos e pessoas com deficiência aguardam a sua inclusão tanto no processo de reconstrução da cidade, quanto no desenvolvimento de programas, projetos ou políticas que considerem e garantam a tutela dos seus direitos, inclusive no contexto de gerenciamento de risco, que é uma realidade no município;
- projetos que considerem a situação de desemprego dos que chegaram a Brumadinho com a esperança de um trabalho que nem sempre está à disposição; ou que possam auxiliar a assistência social do município no trabalho com este público.
- programas de habitação para aqueles que não possuem casa própria e estão sendo pressionados a deixar a cidade devido processo de especulação imobiliária; programas que abordem o tráfico de drogas e outras necessidades pontuais do território decorrentes do desastre, a serem ponderados conjuntamente pelas secretarias municipais específicas, comunidade, assessorias e signatários do processo de recuperação; e
- aceleração das obras e ações diretamente ligadas a Brumadinho.

# NOTAS DE FIM

- 1 Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/A\\_p\\_amp\\_dc\\_e\\_os\\_30\\_anos\\_de\\_desastres\\_no\\_Brasil\\_20221\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/A_p_amp_dc_e_os_30_anos_de_desastres_no_Brasil_20221_compressed.pdf). Acesso em: 12 set. 2022.
- 2 Idem, p. 27.
- 3 Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/A\\_p\\_amp\\_dc\\_e\\_os\\_30\\_anos\\_de\\_desastres\\_no\\_Brasil\\_20221\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/A_p_amp_dc_e_os_30_anos_de_desastres_no_Brasil_20221_compressed.pdf). Acesso em: 12 set. 2022, p. 30–53. Em estudo do qual participamos, as capacidades e necessidades foram analisadas considerando três eixos: estruturação (recursos materiais, organizacionais, financeiros e tecnológicos); capacitação; e governança (mecanismos formais e informais de participação e coordenação de atores estatais e não-estatais). Foram levantadas informações em 1.993 órgãos municipais. Disponíveis em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/diagnostico-de-capacidades-e-necessidade-municipais-em-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 13. set. 2022.
- 4 Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/entenda-o-acordo-judicial> Acesso em: 18 ago. 2022.
- 5 Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf> Acesso em: 18 ago. 2022.
- 6 Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf> Acesso em: 18 ago. 2022.
- 7 A íntegra do acordo está disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf> Acesso em: 08 set. 2022.
- 8 Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/geral/decreto\\_48.183\\_2021.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/geral/decreto_48.183_2021.pdf). Acesso em: 08 set. 2022.
- 9 Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf>. Acesso em: 08 set. 2022.
- 10 No primeiro grupo estão Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual e Estado. No segundo, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e a União. Os dois últimos deixaram o processo por entendimento de ausência de interesse. O primeiro seguiu e se tornou comprimento do acordo.
- 11 Todas as informações sobre os Anexos que compõem o projeto podem ser obtidas pelo acesso ao link: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf> Acesso em: 08 ago. 2022.
- 12 Critérios técnicos para seleção dos projetos após a Consulta Popular: i) aderência aos assuntos mais priorizados na Consulta Popular, realizada em novembro de 2021; ii) viabilidade técnica de implementação do projeto; iii) viabilidade de manutenção futura do projeto, ou seja, se o custeio posterior que a implantação do projeto acarreta pode ser comportado pelos órgãos públicos, tendo em vista que o intuito é de que esses projetos gerem legado para o território; iv) projeto que tem sincronia ou complementaridade a outras políticas públicas e ações em andamento no município; v) projeto que contribui para o desenvolvimento das vocações locais e/ou tem aderência à estratégia de desenvolvimento em curso para o território; vi) caráter de legado do projeto; vii) se o projeto fortalece a capacidade financeira local - gera economia aos cofres públicos (que pode ser direcionada para outras políticas) ou cria oportunidade de desenvolvimento socioeconômico (sendo fator propulsor de geração de renda e/ou atração de investimentos); viii) se o projeto promove o desenvolvimento urbano e fortalece a infraestrutura municipal; ix) se o projeto fortalece a capacidade institucional local, contribuindo para o fortalecimento do serviço público de forma sistêmica.
- 13 Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf> Acesso em: 08 set. 2022.
- 14 Informações obtidas no site: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho>. Acesso em: 08 set. 2022.
- 15 Informações obtidas no site: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho>. Acesso em: 08 set. 2022.
- 16 Informações obtidas no site: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho>. Acesso em: 08 set. 2022.
- 17 Informações obtidas no site: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho>. Acesso em: 08 set. 2022.
- 18 Neste Decreto a fase da recuperação de danos em situação de emergência ou estado de calamidade aparecia: entre os objetivos do sistema nacional; como incumbência do Ministério dos Transportes (no sentido de adoção de medidas de recuperação dos sistemas viários federais, terrestres, fluviais e marítimos); como atribuição do Ministério de Habitação e bem-estar social (abertura de linha de crédito especial objetivando a recuperação de bens atingidos, a construção de moradias para população de baixa renda e assistência social às populações, com vistas à execução de planos e programas de defesa civil); e como competência da secretaria da presidência (dar prioridade à alocação de recursos para assistência às populações e realização de obras de recuperação nas áreas atingidas).
- 19 Decreto nº 7.257/10. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.
- 20 Lei 12.340/10. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.
- 21 Lei 12.608/12. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.
- 22 Lei 12.983/14. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12983.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.
- 23 Regulamenta as Leis 12.340/10 e 12.608/12 com foco em prevenção. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Disponível em:
- 24 Regulamenta a Lei 12.608/12. Institui o Grupo de Apoio a Desastres no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: [https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/134/1/PRT\\_SENASP\\_2020\\_2.pdf](https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/134/1/PRT_SENASP_2020_2.pdf) Acesso em: 25 ago. 2022.
- 25 Regulamenta os artigos 1º-A, 3º, 4º, 5º e 5º-A da Lei nº 12.340/10 no que concerne às transferências obrigatórias de recursos financeiros da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco, resposta e recuperação de desastres. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d112319.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d112319.htm). Acesso em: 03 nov. 2022.
- 26 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14066.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14066.htm). Acesso em: 22 jul. 2022.
- 27 Artigo 5º, VIII, da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7797.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7797.htm). Acesso em: 22 jul. 2022.
- 28 Disponível em: [https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/134/1/PRT\\_SENASP\\_2020\\_2.pdf](https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/134/1/PRT_SENASP_2020_2.pdf). Acesso em: 08 ago. 2022.
- 29 "Ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional".
- 30 "Conjunto de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação destinadas a: a) evitar ou minimizar os efeitos decorrentes de desastre; b) preservar o moral da população; e c) restabelecer a normalidade social e torná-la resiliente".

- 31 VIII situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação. XIV emergência: situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação.
- 32 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11219.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11219.htm). Acesso em: 04 nov. 2022.
- 33 Decreto nº 46.935/20. Disponível em: <http://www.defesacivil.rj.gov.br/images/biblioteca/POLITICA-ESTADUAL-DE-PROTECAO-E-DEFESA-CIVIL.pdf>. Acesso em: 10 jul. de 2022.
- 34 Sobre a falta de profissionalização da defesa civil no Brasil: DA GLÓRIA BONELLI, Maria et al. Challenges for professionalism in civil defense and protection. Disaster Prevention and Management: An International Journal, n. ahead-of-print, 2022.
- 35 Decreto nº 46.935/20. Disponível em: <http://www.defesacivil.rj.gov.br/images/biblioteca/POLITICA-ESTADUAL-DE-PROTECAO-E-DEFESA-CIVIL.pdf>. Acesso em: 10 ago. de 2022.
- 36 Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2019&n=1287&t=PL](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=1287&t=PL). Acesso em: 12 ago. de 2022.
- 37 Lei nº 9961/00. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19961.htm#:~:text=L9961&text=LEI%20n%209.961%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%202000.&text=Cria%20a%20Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de,ANS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19961.htm#:~:text=L9961&text=LEI%20n%209.961%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%202000.&text=Cria%20a%20Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de,ANS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em 10 ago. 2022.
- 38 Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano\\_nacional\\_saude\\_2020\\_2023.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_2020_2023.pdf). Acesso em: jul. 2002.
- 39 Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svs/saude-ambiental/vigidesastres/vigidesastres>. Acesso em: 26 ago. 2022.
- 40 9782/99. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.
- 41 Lei nº 9.427/96. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19427cons.htm#:~:text=L9427consol&text=LEI%20N%C2%BA%209.427%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Institui%20a%20Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de,el%C3%A9trica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm#:~:text=L9427consol&text=LEI%20N%C2%BA%209.427%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Institui%20a%20Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de,el%C3%A9trica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 11 ago. 2022.
- 42 Lei nº 9472/97. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm). Acesso em: 20 jul. 2022.
- 43 Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2020/1496-resolucao-739>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 44 Resolução nº 739, de 21 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2020/1496-resolucao-739#art2>. Acesso em 01 ago. 022.
- 45 Lei nº 9984/00. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.
- 46 Entre essas competências destacam-se: organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens; e coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens e encaminhá-lo, anualmente, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de forma consolidada; e declarar a situação crítica de escassez quantitativa ou qualitativa de recursos hídricos nos corpos hídricos que impacte o atendimento aos usos múltiplos localizados em rios de domínio da União. BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm). Acesso em: jul. 2022.
- 47 Resolução nº 1, de 28 de janeiro de 2019 – Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastres; Resolução nº 2, de 28 de janeiro de 2019 - Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastres; Moção nº 72, de 29 de janeiro de 2019 - Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Disponíveis em: [https://www.snisb.gov.br/Entenda\\_Mais/legislacao-aplicada](https://www.snisb.gov.br/Entenda_Mais/legislacao-aplicada). Acesso em: jul. 2002.
- 48 Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-recursos-hidricos-1/pnrh\\_2022\\_para\\_baixar\\_e\\_imprimir.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-recursos-hidricos-1/pnrh_2022_para_baixar_e_imprimir.pdf). Acesso em: jul. 2022.
- 49 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-95-de-7-de-fevereiro-de-2022-380760962>. Acesso em: 20. ago. 2022.
- 50 Agência Nacional de Aviação Civil, criada pela Lei nº 11.182/05. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários, foi instituída pela Lei 10.233/01. A Agência Nacional de Transportes Terrestres, sobre a qual dispõe a Lei nº 10.233/01. E a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, cujas atribuições podem ser encontradas na Lei nº 9478/97 e atualizações posteriores.
- 51 i) demonstrar a necessidade dos recursos demandados; ii) apresentar, exceto nas ações de resposta, plano de trabalho ao órgão responsável pela transferência de recursos, na forma e no prazo definidos em regulamento; iii) apresentar a estimativa de custos necessários à execução das ações previstas, com exceção das ações de resposta; iv) realizar todas as etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco e de resposta e de recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, inclusive de engenharia, em todas as suas fases; e prestar contas das ações de prevenção, de resposta e de recuperação ao órgão responsável pela transferência de recursos e aos órgãos de controle competentes.
- 52 Portaria nº 3033/20. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.033-de-4-de-dezembro-de-2020-292419840>. Acesso em: 10 ago. de 2022.
- 53 Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-998-de-5-de-abril-de-2022-391058226>. Acesso em: 10 ago. de 2022.
- 54 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2314288>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- 55 Lei nº 7.827/89. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm). Acesso em 10 ago. 2022.
- 56 Lei nº 6.994/2015. Disponível em: <https://gov.rj.jusbrasil.com.br/legislacao/187850348/lei-6994-15-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 02 jul. 2022.
- 57 Lei nº 9.564/2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-9564-2022-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-utilizacao-dos-recursos-do-fundo-de-recuperacao-economica-dos-municipios-fluminenses>. Acesso em: 01 jul. 2022.
- 58 Lei nº 4534/05. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-4534-2005-rio-de-janeiro-cria-o-fundo-de-recuperacao-economica-de-municipios-fluminenses-e-da-outras-providencias-2020-04-17-versao-compilada>. Acesso em: 9 set. 2022.
- 59 O Decreto nº 47.983/2022 regulamentou a Lei.
- 60 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=428121#:~:text=Estabelece%20novas%20medidas%20de%20preven%C3%A7%C3%A3o,sa%C3%BAde%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 61 Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2022&n=3459&t=PL](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2022&n=3459&t=PL). Acesso em 10 jul. 2022.
- 62 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2318605>. Acesso em: 12 ago. 2022.

- 63 Sobre outras possibilidades de financiamento que poderiam ser aplicadas à recuperação ver o artigo: "Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil". Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril\\_v59\\_n235\\_p215](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p215). Acesso em: 06 nov. 2022.
- 64 Maiores informações em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-automatico-emergencial>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 65 Empresa pública federal.
- 66 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2155400>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 67 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/15460>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- 68 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-260-de-2-de-fevereiro-de-2022-378040321>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- 69 Informações sobre o que é o FGTS em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/sou-empregador/o-que.aspx>. Acesso em: 09. set. 2022.
- 70 Lei nº 8.036/90. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8036consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm). Acesso em: 08 ago. 2022.
- 71 Instrução Normativa nº 1.932/2020 da Receita Federal e Portarias nº 139/20 e 150/20 do Ministério da Economia. PIS (Programa de Integração Social), Pasep, Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social federal) e Contribuição para a Previdência por Empresas tiveram seu vencimento de abril e maio prorrogado para agosto e outubro. E o prazo de entrega da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) dos meses de abril, maio e junho, foi prorrogado para julho de 2020.
- 72 Circular nº 4.002 do Banco Central. Ampliou para 1.500 dias o prazo máximo entre a pactuação e a liquidação do contrato de câmbio de exportação. Houve também aumento de prazo para o pagamento antecipado de importação. O prazo anterior era de 180 dias e, com a nova medida, passou a ser de 360 dias. Essa alteração do prazo se aplica também aos pagamentos antecipados de importação que já efetuados.
- 73 A Portaria nº 201/2020 do Ministério da Economia prorrogou as prestações dos parcelamentos administrados pela Receita Federal e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) com vencimento em maio, junho e julho de 2020 para agosto, outubro e dezembro de 2020. Essa prorrogação não se aplicou aos parcelamentos no âmbito do Simples Nacional.
- 74 O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda foi instituído pela Lei nº 14.020/20, aplicável durante o estado de calamidade pública, com os seguintes objetivos: i) - preservar o emprego e a renda; ii) garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e iii) reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública. A norma dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, e sobre a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979/20.
- 75 A Lei nº 14.042/20 instituiu o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), com o objetivo de facilitar o acesso a crédito e de preservar agentes econômicos em razão dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, para a proteção de empregos e da renda. O Peac é operacionalizado sob modalidades: Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI), por meio da disponibilização de garantias via Fundo Garantidor para Investimentos (FGI); e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhas), por meio da concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis. Os beneficiários e toda regulamentação para fins de operacionalização das possibilidades de acesso a crédito estão na mencionada lei.
- 76 Lei 14.065/20. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
- 77 Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47962-2022-rio-de-janeiro-determina-a-inclusao-imediata-das-vitimas-da-calamidade-publica-no-municipio-de-petropolis-no-programa-aluguel-social>. Acesso em: 05 jun. 2022.
- 78 Na forma e pelo prazo previsto no Decreto Estadual nº 42.406/2010.
- 79 Lei nº 8.772/2020. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/bf79ea8b05fb727b0325853b0074d5ac?OpenDocument&Highlight=0,8772>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 80 Os benefícios presentes nesta lei não estão disponíveis apenas micro, pequenas e médias empresas, mas para profissionais autônomos, cooperativas, agricultores familiares, dentre outros, conforme o artigo 9º da Lei nº 9191/21.
- 81 Lei nº 9.563/2022. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=427631>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 82 Lei nº 9.707/2022. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/0e48ec2cbfcf74f60325885c0003e713?OpenDocument&Highlight=0,9707>. Acesso 01 jun. 2022.
- 83 Lei nº 9.618/2022. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/54c7fcefd6c95440325881b007acf58?OpenDocument&Highlight=0,9618>. Acesso em: 01 jun. 2022.
- 84 Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/230d4d14e560db1c0325866f0061efd3?OpenDocument&Highlight=0,3498>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 85 Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/d8e44c882da2fb640325874f006609ea?OpenDocument&Highlight=0,49>. Acesso em: 15. ago. 2022.
- 86 Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/c842b7720b7c3235832582b100533c62?OpenDocument&Highlight=0,4209>. Acesso em: 15. ago. 2022.
- 87 Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-21059-2013-minas-gerais-altera-a-lei-n-18692-de-30-de-dezembro-de-2009-que-uniformiza-os-criterios-de-gestao-e-execucao-para-transferencia-gratuita-de-bens-valores-ou-beneficios-por-orgaos-e-entidades-da-admi>. Acesso em: 15. ago. 2022.
- 88 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135422>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- 89 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2318975>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- 90 Lei nº 6.194/74. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6194.htm). Acesso em: 01 jul. 2022.
- 91 Segundo o autor da proposta, embora possa parecer evidente que ocorrências de lesões ou mortes em pessoas transportadas em veículos privados ou públicos atingidos por desastres deveriam estar cobertas pelo Seguro, a atual interpretação da Lei nº 6.194/74 tem refutado essa hipótese.
- 92 Disponível em: <https://cnabrazil.org.br/noticias/seca-reforca-necessidade-de-contratar-seguro-rural-confira-um-guia-de-como-funciona>. Acesso em 10 ago. 2022.
- 93 Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural#:~:text=0%20Programa%20de%20Subven%C3%A7%C3%A3o%20ao,aux%C3%ADlio%20financeiro%20do%20governo%20federal>. Acesso em 08 ago. 2022.
- 94 Lei nº 14.066/20. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14066.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14066.htm). Acesso 03 jul. 2022.

- 95 Lei nº 12.334/2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm). Acesso 03 jul. 2022.
- 96 Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2022&n=3451&t=PL](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2022&n=3451&t=PL). Acesso 03 jul. 2022.
- 97 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.033-de-4-de-dezembro-de-2020-292419840>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 98 Lei nº 23.795/2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=407986#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20dos,Peab%20%2D%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=O%20Povo%20do%20Estado%20de,Art>. Acesso em: 02 jul. 2022.
- 99 Artigo 3º, I a VIII.
- 100 Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2019/28/anexo-iii-anexo-a-portaria-no-1796-sti-de-11-de-junho-de-2019>. Acesso em: 20. ago. 2022.
- 101 Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/instrucao-normativa-n-1-de-20-de-janeiro-de-2022#:~:text=Regulamenta%20o%20Programa%20de%20Atendimento,a%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20MDR%20n>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- 102 Destaque-se que desde 2018 a Portaria nº 211 regulamentava a construção de novas unidades habitacionais para atingidos por desastres. Anteriormente, o procedimento passava por repasses do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Agora, os valores também poderão ser repassados a estados e municípios diretamente pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec). De acordo com o governo federal, o repasse para os municípios nesses moldes permite que esses entes federados façam suas licitações para contratar empresas locais que tenham interesse em fazer obras para reconstruir moradias que tenham sido destruídas por desastres. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-998-de-5-de-abril-de-2022-391058226>. Acesso em: 08 ago. 2022.
- 103 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10600.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10600.htm). Acesso em: 09. set. 2022.
- 104 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=431053>. Acesso em: 10. ago. 2022.
- 105 Lei nº 8.341/2019, Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/692507942/lei-8341-29-marco-2019-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 03 ago. 2022.
- 106 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2317937>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- 107 Lei nº 12.487/11. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12487.htm). Acesso em: 10.08.22.
- 108 A Portaria nº 2/2 instituiu diretrizes nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar durante a pandemia do Covid-19. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-2-de-5-de-agosto-de-2021-336647801>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- 109 Lei nº 6938/81. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 28.08.022.
- 110 Constituição Federal (artigo 225). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28. ago. 2022.
- 111 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10965.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.965%2C%20DE%2011,26%20de%20dezembro%20de%202017](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10965.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.965%2C%20DE%2011,26%20de%20dezembro%20de%202017). Acesso em: 28.08.022.
- 112 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14066.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14066.htm). Acesso em 15 ago. 2022.
- 113 Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23291&comp=&ano=2019>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- 114 A Lei nº 23.291/19 foi regulamentada pelos Decretos nº 47.739/2019, nº 47.866/2020, nº 48.078/2020, nº 48.140/21 e nº 47.866/20. Os três primeiros não abordam questões ligadas à recuperação. O Decreto nº 48.140/21, considera a fase de recuperação no capítulo relacionado com a descaracterização de barragens alteadas a montante.
- 115 Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47866/2020/?cons=1>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- 116 Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2019&n=624&t=PL](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=624&t=PL). Acesso em: 15 ago. 2022.
- 117 Lei nº 12.305/10. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 11. set. 2022.
- 118 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=354953>. Acesso em: 28.08.022.
- 119 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=376304>. Acesso em: 28.08.022.
- 120 Lei nº 12.845/13. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12845.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12845.htm). Acesso em: 10 set. 2022.
- 121 Os seguintes serviços devem obrigatoriamente estar disponíveis para atendimento imediato e de forma gratuita em todos os hospitais integrantes da rede do SUS: diagnóstico e tratamento das lesões físicas no aparelho genital e nas demais áreas afetadas; amparo médico, psicológico e social imediatos; facilitação do registro da ocorrência e encaminhamento ao órgão de medicina legal e às delegacias especializadas com informações que possam ser úteis à identificação do agressor e à comprovação da violência sexual; profilaxia da gravidez; profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis; coleta de material para realização do exame de HIV para posterior acompanhamento e terapia; e fornecimento de informações às vítimas sobre os direitos legais e sobre todos os serviços sanitários disponíveis (artigo 3º, I-VII).
- 122 Disponível em: <https://www.conass.org.br/ci-n381-publicada-portaria-inter-n2-que-institui-o-protocolo-nacional-conjunto-para-protecao-integral-a-criancas-e-adolescentes-pessoas-idosas-e-pessoas-com-deficiencia-em-situacao-de-riscos-e-desastres/>. Acesso em: 09. set. 2022.
- 123 Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sdh/protocolo\\_nacional\\_conjunto\\_protecao\\_integral\\_riscos\\_e\\_desastres\\_sdh\\_2013.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sdh/protocolo_nacional_conjunto_protecao_integral_riscos_e_desastres_sdh_2013.pdf). Acesso em: ago. 2022.
- 124 Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sdh/protocolo\\_nacional\\_conjunto\\_protecao\\_integral\\_riscos\\_e\\_desastres\\_sdh\\_2013.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sdh/protocolo_nacional_conjunto_protecao_integral_riscos_e_desastres_sdh_2013.pdf). Acesso em: ago. 2022.
- 125 Lei nº 8069/90. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em ago. 2022.
- 126 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm) [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 24 ago. 2022.
- 127 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 10 set. 2022.
- 128 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2308223>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- 129 Disponível em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/d305f3c25ec55a360325863200569353/29c579e1ba143199032587580054c6a6?OpenDocument>. Acesso em: 16 ago. 2022.
- 130 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: 6 set. 2022
- 131 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256976>. Acesso em 10 set. 2022.

- 132** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252169>. Acesso em 10 ago. 2022.
- 133** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2250315&ord=1>. Acesso em 10 ago. 2022.
- 134** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317342>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- 135** Vide: Exemplos de Boas Práticas no site da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/boas-praticas>. Acesso em 10 ago. 2022.
- 136** DAMACENA, Fernanda. Limites e potencialidades do seguro frente os eventos climáticos extremos. Revista Direito da Cidade, v. 11, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/36054>. Acesso em: 13 set. 2020.
- 137** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23291&comp=&ano=2019>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- 138** A Lei nº 23.291/19 foi regulamentada pelos Decretos nº 47.739/2019, nº 47.866/2020, nº 48.078/2020, nº 48.140/21 e nº 47.866/20. Os três primeiros não abordam questões ligadas à recuperação. O Decreto nº 48.140/21 considera a fase de recuperação no capítulo relacionado com a descaracterização de barragens alteadas a montante.
- 139** DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca; COSTA, Renato Eliseu; MARCHEZINI, Victor. Fundos públicos federais e implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no Brasil. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 215–242, jul./set. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril\\_v59\\_n235\\_p215](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p215). Acesso em: 05. nov. 22.



IFRC Disaster Law works with National Red Cross and Red Crescent Societies and governments to strengthen disaster risk governance, through the development and implementation of disaster and emergency-related legislation, policies and procedures. With 20 years of experience supporting the development and implementation of disaster law and policy around the world, we are the global leader in disaster law technical advice to governments.