



UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E
DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL – PPGPLAN
CURSO DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ORDENAMENTO ESPACIAL E JURÍDICO
SOBRE A REDUÇÃO DE RISCOS DE
DESASTRES NO BRASIL**

Filipe Bellincanta de Souza

FLORIANÓPOLIS/SC

2022

FILIPPE BELLINCANTA DE SOUZA

**ORDENAMENTO ESPACIAL E JURÍDICO SOBRE
A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. Área de Concentração: Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Econômico e Espacial. Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Orientadora: Prof.^a Dra. Isa de Oliveira Rocha.

FLORIANÓPOLIS/SC

2022

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do FAED/UDESC,
com os dados fornecidos pelo autor**

SOUZA, Filipe Bellincanta de.

Ordenamento espacial e jurídico sobre a Redução de Riscos de Desastres no Brasil / Filipe Bellincanta de Souza.

--2022.

96 p.

Orientadora: Isa de Oliveira Rocha

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação Acadêmico em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2022.

1. Redução de Riscos de Desastres. 2. Políticas Ambientais. 3. Brasil. 4. Governança Multinível. I. Rocha, Isa de Oliveira. II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação Acadêmico em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. III. Título.

ORDENAMENTO ESPACIAL E JURÍDICO SOBRE REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES NO BRASIL

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN, pela Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.
Orientadora: Dra. Isa de Oliveira Rocha.

BANCA EXAMINADORA

Prof ^a Dra. Isa de Oliveira Rocha	Orientadora	Programa de Pós-graduação em Planejamento territorial e Desenvolvimento Socioambiental - PPGPLAN/UDESC
Prof.Dra.Regina Panceri	Professora externa	Programa de Pós-graduação em Desastres Naturais - PPGDN/UFSC/Defesa Civil
Prof. Dr. Harrysson Luiz Da Silva	Professor externo	Programa de Pós-graduação em Desastres Naturais - PPGDN/UFSC
Prof. Dr. Pedro Martins	Professor suplente	Programa de Pós-graduação em Planejamento territorial e Desenvolvimento Socioambiental - PGPLAN/UDESC

*O sorriso é muito mais poderoso
a qualquer arma nuclear.*

- Osho

AGRADECIMENTOS

O tempo mostra o que não consegui enxergar, mostra quem fui, sou e quem serei. Só ele aponta aonde chegarei. E por causa disso, é na minha essência, dentro do meu conhecimento que tenho até agora, mostro a minha capacidade, supero-me, e acima de tudo, vivo o bem para o bem.

Degrau a degrau, desafio a desafio, o esforço, a coragem, o talento e a persistência compensarão darão a vitória como certa. Gratidão a Deus por cada batalha que passei e que venci, isso tudo me tornou mais forte e potencializou minha autoconfiança.

Agradeço e dedico os meus desempenhos ao meu pai Josmar e minha mãe Silvana, por entregarem-se, sacrificarem-se e investirem à formação das minhas liberdades públicas e privadas, ao meu desenvolvimento humano, pessoal e profissional. Gratidão por ter vocês como referências, junto ao meu irmão Leonardo, minha irmã Letícia - todos como minhas fontes de incentivo e força motriz de identidade no mundo. Ainda, aos demais familiares que me apoiam, acreditam em mim e no meu potencial.

Aos meus especiais tios Horácio Hideo Ueda e Reinaldo Antonio Baader pela integral fraternidade, apoio motivacional e incondicional, pelos sorrisos sinceros, conselhos e orientações que, sem dúvidas, fizeram-me ter sucesso e sabedoria diante das piores situações passadas e converter isso tudo em alegria e resiliência como poderosos eixos de liderança.

Agradeço à UDESC, aos docentes e seus colaboradores internos, aos colegas de monitoria e às diversas turmas do mestrado e do doutorado pela interação interdisciplinar no exercício da liberdade intelectual e do livre pensamento e expressão. Especialmente, ao Programa de Monitoria de Pós-Graduação - PROMOP que me oportunizou investir em conhecimento, adquirir livros e criar minha biblioteca frente ao período pandêmico e diversos cenários de dores, transgressões e retrocessos de múltiplas ordens Brasil afora.

Aos professores Dra. Regina Panceri (UFSC/Defesa Civil), Dr. Harrysson Luiz da Silva (UFSC), Dr. Massato Kobyama (UFRGS) e Dra. Sílvia Midori Saito (CEMADEN), todos do Programa de Pós-graduação em Desastres Naturais da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGDN/UFSC, que me

permitiram perceber regimes jurídicos, políticas públicas e intersectorialidade além do sentido *Ipsis Literis* da lei.

Ao Professor Dr. Pedro Martins, por ter sido um guia para este trabalho, o que me possibilitou aperfeiçoar estudos e práticas em elaborar trabalhos científicos com densidade, maior atenção, melhor pontualidade e coerência.

Agradeço à Professora Dra. Isa de Oliveira Rocha, minha orientadora. Gratidão por suas proativas e objetivas orientações, registro aqui minha plena admiração por sua inteligência e seu engajamento que proporcionou nada menos que a excelência.

Ao Professor Dr. José Rubens Morato Leite (UFSC), coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco – GPDA/UFSC e da Rede JUST-Side Brasil “Justiça e Sustentabilidade no Território via Infraestrutura de Dados Espaciais”, dos quais participo. Isso se dá pelo incentivo acadêmico-científico em torno de respostas às desregulações ambientais que permeiam a sociedade.

Em paralelo, à Dra. Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville (UFSC) pelas contribuições à dissertação e à minha jornada. Também, por encaminhar fortemente a ressignificação de pontes entre a teoria e prática neste trabalho. Afundo, com temas e instituições afins em colaborações espontâneas, recíprocas, contínuas e assertivas ao alinhamento normativo internacional em assuntos para gerar resiliência ambiental.

Ao Dr. Michel Prieur (Université de Limoges), pela compreensão, coordenação e pela experiência nas atividades desempenhadas e compartilhadas junto ao Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado – CIDCE, Limoges-França. Isso faz acreditar que é possível jovens do Sul-Global consigam interagir para gerar respostas relevantes sendo fator de impacto positivo via diálogo em âmbito Norte-Sul e Sul-Norte, como um efeito revigorante não baseado em mera imaginação.

Esses feitos me oportunizam condizer aos sistemas vivos em interações fluídas para continuar a construir vínculos sérios em sociedade para melhor sinergia entre os sistemas vivos e não-vivos.

Agradeço à Mãe-Terra pela saúde por cada suspiro até agora, pela conexão energética, por tornar verdadeiro o que idealizo e a todas as formas de

vida que me fazem sentir integrado à Ela, e por fornecer-me a energia o suficiente para enfrentar profundos desafios.

Essas interações me proporcionam maior preparo para encarar e perceber os desafios e converter os problemas ao rumo de desfrutá-los como oportunidades de encontrar mais pessoas de bem, além de considerar em nível de aperfeiçoamento humanístico. A todas as pessoas de bem que me auxiliam ou cruzam meu caminho durante o convívio entre a Universidade, o mundo e as minhas descobertas.

*No momento em que você duvida da
sua habilidade de voar, você cessa para
sempre sua chance de poder fazer isso.*

Portanto, viver é uma arte incrível.

- Peter Pan.

SOUZA, Filipe Bellincanta de. **Ordenamento espacial e jurídico sobre a Redução de Riscos de Desastres no Brasil**. Dissertação. Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN. Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. Florianópolis/SC.

RESUMO

Esta dissertação visa analisar a distribuição do Marco de Sendai em nível internacional e sua incorporação no Brasil. A metodologia compreendeu a análise documental entre o Marco de Sendai e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – Lei 12.608/12 para explicar e descrever suas aproximações como ordenamentos espaciais e jurídicos na escala nacional brasileira. A aplicação do método comparativo possibilitou um melhor correlacionamento dos objetos de estudos. A interação do Marco de Sendai é ramificada por um objetivo de criar a cultura de desastres e seu alcance entre escalas global-regional e nacional-local, bem como incluiu quatro prioridades que dispõe orientação para melhor perceber como a norma deve se adaptar para a ocorrência de desastres e melhor condução de decisões pelos *policymakers*. A sua incorporação no Brasil se deu pelo Plano Plurianual 2016-2019 que detém caráter executório e normativo que adentra ao âmbito dos arranjos institucionais, educacionais, pluralidade étnica, diversidade e proteção ambiental e vulneráveis. O desdobramento da governança multinível no Brasil adere o aspecto *top-down* a partir de o Brasil ser signatário do Marco de Sendai, mas permite que sua aderência social ocorra pelo nível regional e sua redistribuição de normas espaciais e jurídicas se dê pelo aspecto *bottom-up*. Além, foram desenvolvidas 13 (treze) recomendações orientadoras correspondentes à mesma quantidade de princípios do Marco de Sendai para dar luz à visão da cultura de desastres que ainda é crescente, mas frágil, e que constituiu ao cidadão, à organização da sociedade civil e agentes políticos adentrarem ao seu escopo de redução de riscos de desastres em nível institucional para políticas espaciais e jurídicas.

Palavras-chave: Redução de Riscos de Desastres; Políticas Ambientais; Brasil; Governança Multinível.

SOUZA, Filipe Bellincanta de. **Spatial and Legal Ordering on Disaster Risk Reduction in Brazil**. Dissertation. Master in Territorial Planning and Socio-environmental Development – PPGPLAN. Santa Catarina State University - UDESC. Florianópolis/SC.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the distribution of the Sendai Framework at an international level and its incorporation in Brazil. The methodology comprised the documental analysis between the Sendai Framework and the National Policy for Civil Defense and Protection - Law 12,608/12 to explain and describe their approximations as spatial and legal ordering on the Brazilian national scale. The application of the comparative method enabled a better correlation of the objects of study. The Sendai Framework iteration is ramified by a goal of creating the culture of disasters and its reach across global-regional and national-local scales, as well as including four priorities that provide guidance to better understanding how the standard should adapt to the occurrence of disasters and better decision-making by policymakers. Its incorporation in Brazil took place through the 2016-2019 Multiannual Plan, which has an executive and normative character that enters the scope of institutional, educational, ethnic plurality, diversity, and environmental and vulnerable protection. The unfolding of multilevel governance in Brazil adheres to the top-down aspect since Brazil is a signatory of the Sendai Framework but allows its social adherence to occur at the regional level and its redistribution of spatial and legal norms takes place through the bottom-up aspect. In addition, 13 (thirteen) guiding recommendations were developed corresponding to the same number of principles of the Sendai Framework to give light to the vision of a culture of disasters that is still growing, but fragile, and that constituted to the citizen, the civil society organization and political agents to enter its scope of disaster risk reduction at the institutional level for spatial and legal policies.

Keywords: Disaster Risk Reduction; Environmental Policies; Brazil; Multilevel Governance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Compreensão do Marco de Sendai.....	P.34
Quadro 2 - Mapeamento dos principais agentes e iniciativas em nível internacional.....	P.45
Quadro 3 - Funções e Diferenciação funcional interna do sistema político internacional.....	P.52
Quadro 4 - Dimensões analíticas do princípio da coesão territorial e respectivos componentes de intervenção.....	P.53
Quadro 5 - Atos normativos sobre a Redução de Riscos de Desastres no Brasil.....	P.55
Quadro 6 - Marco de Sendai no Brasil.....	P.65

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Produção de conflitos e (in) justiça espacial.....	P.20
Figura 2 Ciclo de Agendas sobre a Redução de Riscos de Desastres.....	P.25
Figura 3 Comunicação entre prioridades.....	P.30
Figura 4 Atores em jogo.....	P.38
Figura 5 RRD como processo de ordenamento territorial.....	P.42
Figura 6 Compreensão da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	P.56
Figura 7 ODS 11.11.b2 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias nacionais de Redução de Riscos de Desastres 2013-2017 (%)	P.67

LISTA DE ABREVIATURAS

CEMADEN – Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais

CENAD – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e de Desastres

CIDCE – Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado

CONPDEC – Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

GPDA – Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental na Sociedade de Risco

IDNR – Década Internacional para a Redução de Riscos de Desastres

ISDR – Estratégia Internacional para a Redução de Riscos de Desastres

MSRRD – Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres

OMM – Organização Meteorológica Mundial

ONU – Organização das Nações Unidas

PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PPA – Plano Plurianual

Rede JUST-Side: Justiça e Sustentabilidade no Território via Infraestrutura de Dados Espaciais

RRD – Redução de Riscos de Desastres

STC – Comitê Científico e Técnico

UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UNASUR – União das Nações Sul-Americanas

UNDRO – Gabinete de Assistência a Desastres da Organização das Nações Unidas

UNFCCC – Convenção Quadro das Nações Unidas para o Clima

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	P.16
CAPÍTULO 1 – TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS AGENDAS INTERNACIONAIS SOBRE DESASTRES.....	P.25
1.1 CICLO DE AGENDAS INTERNACIONAIS PARA A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES RD.....	P.25
1.2 MARCO DE SENDAI PARA A RRD.....	P.31
1.2.1 GOVERNANÇA E TERRITORIALIDADE PARA A RRD.....	P.32
CAPÍTULO 2 - INCORPORAR A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES NO BRASIL.....	P.51
2. REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES NO BRASIL.....	P.51
2.1 COMPETÊNCIAS DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.....	P.59
2.1.1 DA UNIÃO.....	P.61
2.1.2 DOS ESTADOS.....	P.61
2.1.3 DOS MUNICÍPIOS.....	P.62
2.3 MARCO DE SENDAI E POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: UM PARALELO ENTRE PRIORIDADES, ÓRGÃOS E AÇÕES.....	P.65
CAPÍTULO 3 – RECOMENDAÇÕES SOBRE A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES AO BRASIL.....	P.71
3. RECOMENDAÇÕES.....	P.71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	P.82
REFERÊNCIAS.....	P.83
APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO – CRONOLOGIA – MARCOS INTERNACIONAIS SOBRE A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES (1962-ATUAL)	P.88

INTRODUÇÃO

A proposta deste estudo é analisar as políticas de desastres em nível internacional pela arquitetura histórica com a chegada do Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres – MSRRD e o seu aceite mediante o seu fortalecimento pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil do Brasil - PNPDEC que, através do Programa 2040, houve o seu fortalecimento como ordenamento espacial e jurídico vigente no Brasil.

Para o presente trabalho, traz-se um pouco da experiência do autor sobre liderança jovem. A motivação pessoal decorre de participações em duas principais organizações da sociedade civil e por uma preocupação vocacional em assuntos internacionais.

Sente-se a necessidade em assimilar os modos de conjugação da governança com gestão de políticas ambientais contemporâneas. Especificamente, em prol de ser um agente de transformação socioambiental com postura de trabalho, pessoal e humanística de impacto positivo e de confiança pela coerência normativa e com a percepção da realidade.

A primeira participação da qual esta dissertação que o autor se inspirou é a Rede JUST-Side “*Justiça e Sustentabilidade no Território via Infraestrutura de Dados Espaciais*”, coordenada pela Dra. Alexandra Aragão da Universidade de Coimbra – Portugal. A rede JUST-Side é executada no Brasil pelo Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco – GPDA/UFSC, coordenado pelo Dr. José Rubens Morato Leite. Visa-se contribuir para a revisão ou adoção de políticas públicas sustentáveis, associadas à correção e prevenção de injustiças ambientais e territoriais relacionadas aos riscos decorrentes de desastres por meio do direito ambiental comparado e da cooperação interinstitucional.

A segunda atuação se dá na participação do autor junto ao Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado – CIDCE, localizado em Limoges, na França. Esta atuação permite desenvolvimentos interdisciplinares com especialistas ambientais que promovem o progresso através da proteção ambiental. Ainda, com interação em conferências internacionais relacionadas em temas ambientais e sustentabilidade para gerar diretrizes no formato de propostas aos Estados e às organizações internacionais, com coordenação pelo

Dr. Michel Prieur.

Com isso, torna-se possível permear que existe uma geração preocupada com temas globais voltados à ação contra a mudança do clima ligados a desastres ante ao ineficiente acesso à informação, participação pública e acesso à justiça ambiental em que, nesse contexto, vem a impactar no desenvolvimento sustentável em âmbito nacional do Brasil.

Há como propósito em contribuir no aprofundamento da agenda internacional após o ano de 2015 para minimizar os impactos negativos, isto é, realizar uma análise e gestão de políticas setoriais que servem como um rumo da governança sobre desastres.

Esta temática se apresenta de forma contemporânea como uma oportunidade de contribuir pela comunhão do conhecimento em influenciar a formação e engajamento socioambientais na adaptação e na resiliência ao território afetado. Portanto, a delimitação corrente permeia-se em reduzir riscos de desastres mediante a sua incorporação multinível no Brasil.

Os cenários internacionais da cultura de desastres viram sendo em busca da reciprocidade dos atos pactuados entre os Estados-Parte de forma retroativa em nível normativo já registrados, e que repercutem atualmente em prol de orientações e recomendações aliados aos princípios derivados do direito ambiental internacional.

Todavia, considerando-se a paupérrima inserção e iniciativas deste contexto ao cenário brasileiro, foi realizada uma extensa pesquisa de relatórios, resoluções, agendas e documentos sobre desastres disponíveis na Biblioteca Digital da Organização das Nações Unidas – ONU. Resultou-se na criação autoral do Apêndice A intitulado: *“Marcos Internacionais sobre a Redução de Riscos de Desastres entre o início de 1962-atual”*, com período de investigação entre janeiro de 1962 a dezembro de 2021.

A interação da organização da sociedade civil se traz à formação de políticas ambientais como reivindicação de princípios e critérios para desenvolver as liberdades públicas serem imprescindíveis à efetividade dos valores sociais. Isto, como pressuposto fundamental da construção da cultura de desastres como escopo do desenvolvimento como comprometimento para a equidade (LAVIEILLE; BÉTAILLE; PRIEUR, 2011; SEN, 2000).

Isto, para poder aproximar em nível metodológico, no qual apoia-se na

modalidade de análise documental de políticas ambientais com o devido uso do método comparativo, e tendo-se sido utilizado os seguintes critérios com base orientadora dos autores a seguir.

1. Sucessão normativa da cultura de desastres.
2. Similaridade subjetiva inter-agendas.
3. Liame normativo para a efetividade da RRD.

Sobre o critério 01: “*Sucessão normativa da cultura de desastres*”, o capítulo 01 (um) se desdobra no histórico cronológico dos marcos internacionais sobre desastres, com o Capítulo 02 (dois) voltado para a implementação do Marco de Sendai no Brasil e, em sequência, o Capítulo 03 (três) é abordado à estrutura orientadora intraterritorial de acordo com as normas extraterritoriais sobre desastres (LAVIEILLE; BÉTAILLE; PRIEUR, 2011; SEN, 2000; VASAK, 1977).

Após esse delineamento, fez-se a aproximação à aplicabilidade do Marco de Sendai para a RRD estar direcionada em produzir modificações permanentes sobre problemas hodiernos da sua própria execução. O que obriga a readaptação cotidiana, restrições e potencialidades não detectadas e dificilmente detectáveis frente às mudanças climáticas, os seus efeitos adversos e às condições sociais de vulnerabilidade que implicam no aperfeiçoamento das fases da gestão de riscos e de desastres entre a variabilidade normativa sobre a RRD.

O critério 02 (dois): “*Similaridade subjetiva inter-agendas*”, recebe o Capítulo 01 (um) como revisão e reprodução de atos normativos em torno das fases de gestão de riscos e de desastres. Ademais, ao Capítulo 02 (dois) foi permeado ao fortalecimento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC via Marco de Sendai perante o princípio da Coesão Territorial. Já no Capítulo 03 (três), fez-se a interpretação dos princípios do Marcos de Sendai de forma implícita ao princípio referido no formato de recomendações sugestivas ao Brasil (NOBRE; MARENGO, 2017; SANTINHA, 2014; SOUZA, 2022; WESTON; BOLLIER, 2013;

O estudo ao escopo é utilizado para verificar um paralelo entre o Marco de Sendai como ordenamento espacial e a PNPDEC como ordenamento jurídico escolhidos a fim de promover melhorias ao ambiente e ao Brasil pela coesão territorial, bem como ao aumento da resiliência coletiva. Isto tudo como políticas

materiais existentes, pois o caráter desigual da (re) produção e (re) apropriação do (s) território (s), pelo acesso diferenciado aos recursos territoriais gera conflitos implícitos entre os *stakeholders* e afetados, com interesses, meios e calendários diferenciados e que não possuem continuidade governamental de fato (MACHADO, 2020; SEN, 2000; WESTON; BOLLIER, 2013).

Assim, demonstra-se que o critério 03 (três): “*Liame normativo para a efetividade da RRD*”, torna-se como marco precursor para vincular a RRD como estratégia principal estratégia perante a cultura de desastres ao Capítulo 01 (um). Ao Capítulo 02 (dois), serve o vínculo para expor a capilaridade, o alcance e a projeção da efetividade ambiental perante a mutação de normas. Por efeito, ao Capítulo 03 (três) há desenvolvimento como compromisso socioambiental com o propósito de coerência normativa extraterritorial ao nível nacional via recomendações a Nações relevantes, no caso, ao Brasil (CANOTILHO, 1995; MACHADO, 2020; SEN, 2000).

A produção das normas ambientais sobre desastres pode ser compreendida na sua construção pela sua dimensão estrutural e a necessidade de concretude como dimensão processual pela cooperação e objetivos diferentes e até com atores divergentes, mas que dependem entre si para interagir na governança de desastres. A transformação se daria mediante o apoio do setor público sem a recusa da influência da participação pública dos afetados no território, os quais são afetados pela instabilidade normativa extraterritoriais e pela dificuldade de a intraterritorialidade estar em reação aos atores público-privado e vice-versa (SOUZA, 2022).

Além disso, a consecução e projeção das normas exequíveis poder-se-iam dar pela colaboração, também reconhecida como mitigação, enfrentamento, e/ou até mesmo pela categoria denominada Solidariedade (BECK, 2011). Este cenário, serve como elemento propulsor de alinhamento, coerência e aderência de normas internacionais *top-down* (de cima para baixo) para a escala global-regional sem ferir a adesão *bottom-up* (de cima para baixo) à escala nacional-local. Para tanto, sem uma recusar a outra e esta redistribuir àquela, e cuja adesão dependeria da cooperação entre objetivos, meios e estratégias em comum com a finalidade de gerir a coesão territorial (WESTON; BOLLIER, 2013; ZÜRN, 2010). O exposto pode ser demonstrado pela Figura 1 que segue:

Figura 1 - Produção de conflitos e (in) justiça espacial



Fonte: Extraído de Pereira; Ramalhete (2017, p. 13).

A compreensão do território e suas nuances pode auxiliar na formulação de ordenamentos espaciais e jurídicos e políticas públicas mais eficazes e atenuantes de danos decorrentes de desastres, bem como de recursos para a identificação de eventuais efeitos distributivos negativos e sua redistribuição espacial (ZÜRN, 2010).

Neste sentido, é preciso ter-se a ciência de que cada indivíduo conheça o posicionamento econômico e cultural sobre aquilo que o afeta e assim gerar o seu discernimento próprio. Visto, que o risco é considerado como um fato social, tem-se a RRD como a estratégia para a diminuição da vulnerabilidade dos sistemas vivos e não-vivos à gestão inteligente do ambiente e à preparação de alertas prévios a eventos adversos.

Para esse cenário, entende-se que a unificação de normas, coprodução de bens e serviços frente aos efeitos globalizantes em paralelo à ética fundada no respeito aos direitos humanos como base da construção da cidadania, pautase na Solidariedade calçada sob o direito ao desenvolvimento sustentável. Ainda, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à paz, à propriedade e ao patrimônio comum da Humanidade que refletem na concepção de vida em

comunidade, combinados em esforços comuns entre indivíduos, Estado, instituições públicas, privadas e todas às formas de personalidade jurídica (VASAK, 1977).

Com o fluxo elástico para essas interações, a concepção de Sociedade de Risco demonstra que a Humanidade vive em um mundo fora de controle, tendo a anormalidade institucionalizada pela cegueira moral e por determinações pautadas pela probabilidade, cuja fabricação de incertezas, aonde as inovações tecnológicas sem respostas socioambientais compatíveis, configuram um risco global decorrente do anonimato, insegurança e abismo socioambiental (BECK, 2006; SEN, 2000).

Isso se constrói a partir do multiculturalismo e dos saberes ao longo da história que se sobrepõem em uma forma de conhecimento pautado no modelo epistemológico que desconsidera e distancia o cerne de interação do cidadão com ações instrutivas em torno da sobrevivência e reação a desastres. Esse estrangulamento denuncia o sistema que sustentou essa hierarquização epistêmica moderna *top-down*, que se desenvolveu com a exclusão e o ocultamento de povos e de culturas que ao longo da História foram dominados majoritariamente pelo capitalismo e pelo colonialismo (SANTOS, 2006).

Trata-se de uma dificuldade a ser encarada e ao mesmo tempo uma vontade desafiadora. Isso significa em se empenhar em meio de características nacionais e com modelos alternativos de governança, mas sem inibir o uso de blocos regionais, para vir a ultrapassar as relações meramente comerciais e alcançar uma coesão territorial mais elevada de cooperação. Assim, a globalização classificaria políticas ambientais *bottom-up* (constituídas de baixo para cima) para que as necessidades de instância social, cultural e ambiental prevaleçam (SEN, 2000; ZÜRN, 2010).

Com efeito, a articulação e integração de diversos setores da sociedade em prol de um objetivo comum surge como uma estratégia de enfrentamento das questões socioambientais emergentes. Por isso, a Intersetorialidade propõe o rompimento da fragmentação de políticas públicas distributivas através do envolvimento e integração de vários setores. Esta categoria se desenvolve na integração de setores que lidam com múltiplas faces e naturezas de políticas públicas no atendimento a contemplar aos seus usuários. Esta não recusa a setorialidade, mas reconhece-a, soma a amplitude dos conhecimentos

científicos divididos para conjugá-los em direção de uma síntese (NÉLSIS, 2012; NOBRE; MARENGO, 2012).

Dentro desse contexto, insere-se a Governança Multinível que expõe a força do ordenamento espacial em diversas escalas de governança, em prol de compreender a técnica jurídica como eixo coercitivo. No segundo aspecto, tem-se como se examina o critério espacial do ordenamento jurídico com base na percepção da técnica geográfica como eixo de infraestrutura espacial (LAVIEILLE; BÉTAILLE; PRIEUR, 2011; ZÜRN, 2010).

O contexto de reordenamento de políticas setoriais se desdobra no sentido de visualizar as injustiças territoriais decorrentes de eventos climáticos ou de desastres em um *locus* ou *terroir*. Por isso, a justiça ambiental, ora derivada de esforços legais em paralelo às agendas internacionais vem ao sentido de abarcar essas injustiças decorrentes da afetação socioambiental por esses eventos. E, assim, promover a Redução de Riscos de Desastres - RRD frente às políticas públicas que não estejam subversivas a um viés isolado e excludente da governança contemporânea (MACHADO, 2020; NOBRE; MARENGO, 2017; SANTOS, 2006).

Diante disso, o art. 5º da PNPDEC indica comportamentos indispensáveis como a RRD ser incorporada às práticas dos órgãos da Defesa Civil sobre os aspectos da gestão territorial, planejamento de políticas setoriais e gerenciamento de riscos e de desastres. Além disso, implica de a União não só ser legalmente competente, mas também de ser hábil para elaborar planos nacionais e estaduais sobre o ordenamento do território, desenvolvimento econômico e social, em conformidade com o artigo 21, IX da CRFB/88.

É imprescindível produzir conexão geográfica e jurídica acessível, coerente e confiável na adoção de mecanismos capazes de combater políticas que atenuam ou agravam a geração de vulnerabilidades socioambientais. Com isso, visa-se combinar os ordenamentos que sejam capazes de subsidiar o controle de eventos adversos sobre eventos danosos a todas as formas de vida, cujos co-design, co-desenvolvimento e coprodução de bens e serviços servem como plataforma substancial de proteção ambiental (CANOTILHO, 1995; NOBRE; MARENGO, 2017; MACHADO, 2020).

Em nível investigativo, a delimitação se permeia em reduzir riscos de desastres mediante incorporação multinível no Brasil. Isto, para que as injustiças

ambientais e territoriais decorrentes de ordenamentos aplicados erroneamente em suas sucessões e que se procura identificar e contribuir para corrigir, estejam relacionadas a eventos que colocam em risco o espaço socioambiental. Associa-se questões de justiça ambiental à percepção dos diferentes impactos de desastres e mudanças climáticas nas comunidades e grupos sociais vulneráveis e à forma operacional de os mecanismos jurídicos se comunicarem como ordenamento espacial. Neste sentido, políticas eficazes encaminhariam as injustiças territoriais à tutela do ambiente ou transformação do território quando ao se gerar vulnerabilidade a grupos, comunidades e minorias em razão de racismo, etnia, crença, religião, aspectos socioeconômicos ou localização geográfica (CANOTILHO, 1995; MAMIGOMIAN, 1999; SANTINHA, 2014).

Ademais, foi tecida a hipótese em que se o Marco de Sendai incorpora a RRD, sendo estrutura normativa/regulatória e tem uma arquitetura norteadora, e este poder vir a distribuir a RRD e reordená-la como coesão territorial via recomendações nacionais alinhadas com os princípios do Marco de Sendai ao Brasil.

A partir daí, busca-se evidenciar como ocorre a sua distribuição e organização global contemporânea. Entender a RRD, pode vir a ser o significado de fortalecimento da governança para gerenciá-la em prol de conduzir resiliência como pressuposto de melhoria por respostas mais efetivas ao território.

No Capítulo 1, intitulado “*Distribuir a Redução de Riscos de Desastres pelo Marco de Sendai*”, detém a função em expor uma caracterização normativa sobre RRD entre os anos de 1962-2015 seguido de adentrar ao seu corpo estruturante e elaborar um diálogo entre os seus princípios para correlacionar com os seus principais mecanismos, planos, programas, metas e prioridades.

Os atores nacionais vêm a ser imprescindíveis na implementação e adoção de políticas, padrões, planejamento e estratégias que contribuam para a consecução dos objetivos e suas prioridades. A estratégia regional de RRD vem integrando adaptação climática e desenvolvimento sustentável que propõe prevenir e reduzir novos riscos e impactos de desastres e fortalecer a resiliência ambiental, social e econômica onde há a complexidade (MACHADO, 2020).

No Capítulo 2, com título “Redistribuir a Redução de Riscos de Desastres ao Brasil”, foi apresentado como está inserida a distribuição do Marco de Sendai em escala nacional em matéria constitucional aliada à RRD. Esta, para melhor

servir como um ordenamento jurídico e espacial capaz de fornecer políticas públicas policêntricas e redistributivas ao contexto da Lei de Proteção e Defesa Civil - Lei 12.608/12.

Consecutivamente, será exposto como essa caracterização normativa e gerencial está reconhecida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88. Isto, ao sentido de averiguar se os seus dispositivos legais são hábeis de promover um paralelo normativo alinhado entre o Marco de Sendai e a Lei referida.

A irradiação da escala internacional pode servir em dar força a partir de como o Marco de Sendai vem a estar incorporado ao Brasil, a fim de esboçar como se carrega um escopo de redistribuição das suas premissas extraterritoriais.

No Capítulo 3, intitulado *“Consolidar a Redução de Riscos de Desastres ao Brasil”* são demonstrados como os princípios norteadores do Marco de Sendai estão visualizados na adoção das prioridades em âmbito socioambiental evidenciado no Brasil com base no princípio da coesão territorial mediante metodologia de análise documental correlacionada com os métodos explicativo e descritivo. Isto, através da observação do Apêndice A que contém linhas do tempo sobre as resoluções histórico normativas vinculadas à RRD que estarão sintetizadas no capítulo 1.

CAPÍTULO 1

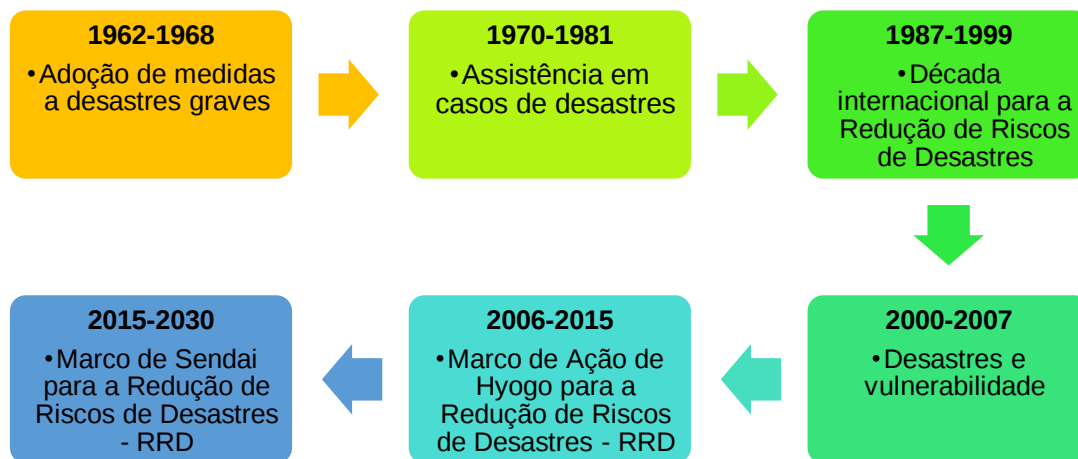
TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS AGENDAS INTERNACIONAIS SOBRE DESASTRES

1.1 Ciclo de agendas internacionais para a RRD

As regulações entre 1962-2015 sobre desastres surgiram com caráter de um processo histórico sobre desastres que envolvem a continuidade e a persistência de construção social frente aos riscos. Nos quais, a organização da sociedade civil deveria ser ativa como agentes de facilitação e fortalecimento de diretrizes sobre desastres que não ocorrem apenas de modo normal. Por isso, as suas interações precisariam ser conduzidas em prol de estratégias culturalmente estruturantes ao seu curso para com o ambiente, e não o oposto (SOUZA, 2022).

Para a compreensão temporal do assunto, traz-se a Figura que 2 demonstra o cenário cronológico em título exemplificativo:

Figura 2: Ciclo de Agendas sobre a Redução de Riscos de Desastres



Elaboração: Filipe Bellincanta de Souza

Em nível de investigação, encontrou-se que na década de 1960-1969 houve uma iniciativa interna de a Organização das Nações Unidas – ONU em estabelecer marcos regulatórios, cuja oportunidade foi criada a ação intitulada “*Adoção de medidas em relação a desastres graves*” diante da ocorrência de uma série de terremotos no Irã e na Iugoslávia entre 1962-1968. Outro exemplo

foram os furacões ocorridos em 1963 entre os países Haiti, Cuba, República Dominicana, Jamaica e Trinidad e Tobago. Por decorrência, foram empenhadas medidas de conexão extraterritoriais para assistência emergencial entre Estados Membros da Organização das Nações Unidas - ONU via um Plano de Reconstrução Territorial até 1968¹.

Para fins de continuidade tratando-se da governança sobre o tema, a partir de 1970 até 1981 foi desdobrado o Plano de “*Assistência em casos de Desastres*” que girou em torno de planejamento das fases de gestão de riscos e de desastres (antes, durante e após a ocorrência desses eventos), em conversação da escala internacional-nacional através da escala regional. Ainda, com o uso de satélites espaciais a fim do fortalecimento de políticas públicas por meio da cooperação internacional dos países envolvidos nesse contexto na identificação das causas, efeitos iminentes e melhoria dos sistemas de alerta e monitoramento. Em assuntos institucionais, em 06 de dezembro de 1971 foi criado o Gabinete de Assistência a Desastres da Organização das Nações Unidas – UNDRO que prestou serviços sobre estudos de prevenção, controle e previsão de desastres².

A partir deste órgão foi possível desenvolver resoluções e planos de ação à mitigação das secas na África e no Afeganistão entre 1971-1985. Durante esse período, as medidas implementadas se deram em planos de contingência para desastres e preparação de ação. Também, houve o fortalecimento do Escritório da UNDRO que resultou na Conferência das Nações Unidas no combate à desertificação em 28 de fevereiro de 1977.

Por consequência, foi possível gerar eixos de respostas como planejamento de prevenção pré-desastre³. Além disso, entre os anos de 1978-1981 houve uma série de medidas de fortalecimento interno do UNDRO para melhorar a cooperação técnica para os programas regionais e inter-regionais, ajuda humanitária na preparação e prevenção a desastres com reforços pela

¹ United Nations. Síntese das resoluções consultadas: **A/RES/1753,1882,188,2031**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

² United Nations. Síntese das resoluções consultadas: **A/RES/2717,2816,2757,3321,40228,10175,2959, 3345, 3337, 3322, 3455, 36225**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

³ Idem.

ONU sobre desastres. Isto é, para o aperfeiçoamento do Sistema de Alerta precoce e Monitoramento de Desastres⁴.

Em meados de agosto de 1992 na Costa Rica, foram desenvolvidos 05 (cinco) eixos programáticos de intervenção sobre investigação de desastres: 1. Estado, sistema político e prevenção. 2. Desenvolvimento. 3. Desastres e cultura. 4. Modelos de organização administrativa sobre desastres. 5. Instrumentos para aplicação de todas as etapas e fases da gestão de riscos e de desastres (BRASIL, 2017).

Mais tarde, houve uma reprogramação dos planos de ação com continuidade e inovação, cujo novo tema foi intitulado “*Década Internacional para a Redução de Riscos de Desastres - IDNDR*” entre 1987-1999. Obteve-se como ponto de partida a adoção da cooperação internacional para a redução de riscos de desastres através de análise e percepção da ocorrência de inundações, infestações de insetos, tufões e o El Niño⁵.

Esses eventos serviram como eixo de avaliação e posterior desenvolvimento do “*Quadro de Ação da Década Internacional para a Redução de Riscos de Desastres*”, cuja oportunidade fora estabelecidos comitês nacionais reconhecidos ao UNDRO com a criação do Dia internacional da redução de riscos de desastres em 01 de janeiro de 1990 e a consequente elaboração do Marco de Ação Internacional da IDNDR. Ainda, houve como desempenho a Declaração de Nova Iorque de 1991 que propôs a Conferência Mundial em nível representativo da IDNDR⁶.

Por resultado, houve o primeiro relatório do Comitê Científico e Técnico – STC sobre este tempo decenal. Entre 1994-1998 foi produzida a Estratégia de Yokohama como Plano de ação para Redução de Riscos de Desastres, a qual possuía como objetividade normativa o uso de Sistemas de Alertas Precoce nas fases de gestão de riscos e de desastres⁷.

⁴ United Nations. Síntese das resoluções consultadas: **A/RES/2717,2816,2757,3321,40228,10175,2959, 3345, 3337, 3322, 3455, 36225**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

⁵ United Nations. Síntese das resoluções consultadas: **A/RES/42169, 43202,4236, 45/185, 46/4149, 48/188, 49/22^a, 50/117/A, 51/185,52/200, 53/185, 54/220, 55/197**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

⁶ Idem.

⁷ Idem.

Um ano após esta etapa, ocorreu o Fórum da IDNDR como uma cultura global de prevenção com a criação de uma plataforma de diálogo multissetorial e interdisciplinar entre os colaboradores envolvidos naquele evento com quarenta (40) sessões temáticas sobre RRD articuladas com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura - UNESCO, a Organização Mundial Meteorológica - OMM e o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas - ECOSOC via o Sub-fórum do STC⁸.

Para a continuidade da governança sobre a RRD como um arranjo institucional sucessor, foi desenvolvida a Estratégia Internacional para a Redução de Riscos de Desastres – ISDR em 03 de fevereiro de 2000, que visou implementar tarefas multilaterais para a RRD na “*Década sobre Desastres e Vulnerabilidade*” entre 2000-2007. E mais, com a revisão da “*Estratégia de Yokohama Para um Mundo Mais Seguro*”. Em nível de agenda, a ISDR foi considerada como um efeito da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável por meio do Plano de Ação de Joanesburgo, que proporcionou a revisão das lacunas da Estratégia citada, a fim de integrar a RRD em políticas e em processo de desenvolvimento sustentável⁹.

A partir dessa condição como traços de ação para a década seguinte, foi organizada a Conferência Mundial sobre Redução de Riscos de Desastres em 2005 como conclusão da Estratégia de Yokohama e do seu plano de ação como endosso ao Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 sobre “*Reduzir Riscos para um futuro mais seguro*”, este, como incentivo interinstitucional para a RRD¹⁰.

Um ano mais tarde, foram criadas duas importantes instituições e um evento: 1. A Plataforma global para a Redução de Riscos de Desastres como Força-tarefa. 2. Centro Internacional para o Estudo do El Niño no Equador. 3. Fórum global sobre RRD. A primeira serviu para promover a interação entre os Estados-membros da agenda em comento. A segunda para apoio e incentivo aos estudos de mitigação do El Niño para a proteção aos vulneráveis. E o último

⁸ United Nations. Síntese das resoluções consultadas: **A/RES/42169, 43202,4236, 45/185, 46/4149, 48/188, 49/22^a, 50/117/A, 51/185,52/200, 53/185, 54/220, 55/197**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

⁹ United Nations. Síntese das resoluções consultadas: **A/RES/54/219, 56/195, 57/256, 57/190, 58/214, 58/215, 59/231, 59/232, 60/195, 60/196**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

¹⁰ Idem.

girou em torno de uma etapa de avaliação do Quadro de Ação de Hyogo com a sua ampliação nas escalas nacional-local para o aumento da resiliência de comunidades das Nações afetadas por desastres¹¹.

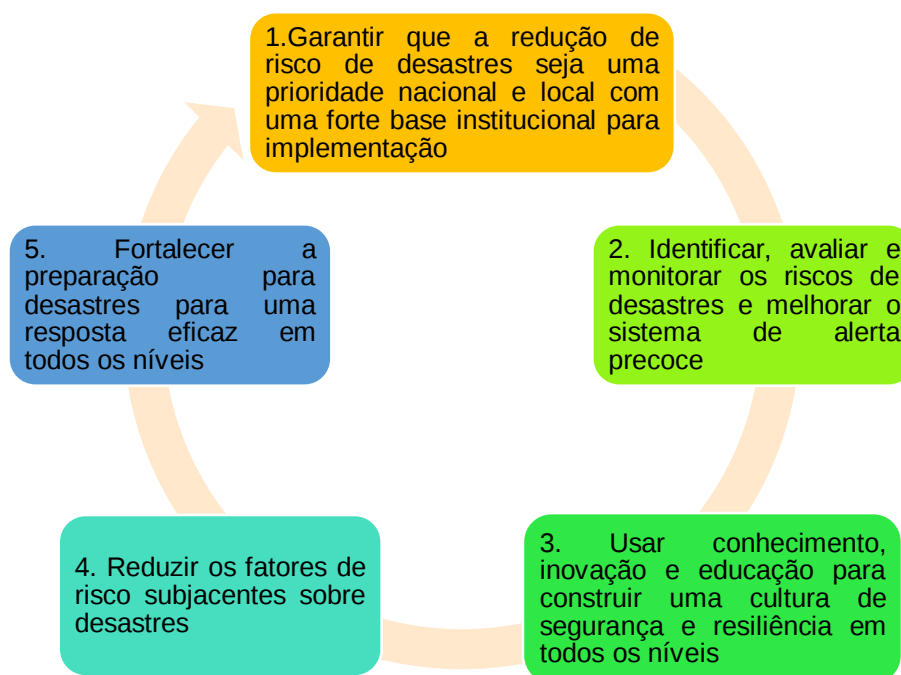
Ademais, em agosto de 2013 em Paramaribo, no Suriname, houve um encontro entre as Ministras e os Ministros de Relações Exteriores da União das Nações Sul-americanas - UNASUR foi instituído o Grupo de Alto Nível Sobre Gestão de Riscos de Desastres. Este, teve a finalidade de demonstrar os vetores que contribuem na mitigação em nível sul-americano para a RRD. No mesmo evento, decorreu-se pela participação do Brasil, da Bolívia, da Argentina, do Chile, do Equador, da Colômbia, do Paraguai, da Guiana Francesa, do Peru, do Uruguai, do Suriname e da Venezuela e desdobraram-se em oito (08) objetivos: 1. Definir a capacidade dos riscos e desafios em comum sobre RRD. 2. Realizar um glossário sobre os termos a serem usados. 3. Adotar mecanismos e protocolos de gestão e assistência humanitária. 4. Viabilizar uma plataforma de compartilhamento de informações e operações sobre RRD. 5. Adotar políticas e estratégias mitigadoras sobre RRD. 6. Gerar a cooperação em âmbito de governança Sul-Sul. 7. Incentivar a ciência e tecnologia. 8. Fortalecer os mecanismos de avaliação da Declaração de Assunção (BRASIL, 2017).

Esta, foi elaborada em junho de 2016 no Paraguai, na primeira reunião ministerial e de autoridades sobre a implantação do Quadro de Sendai para a RRD nos continentes americanos a fim de avançar no desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, visualizar os empenhos das políticas sobre a gestão de riscos e de desastres que distribuiu ações em nível regional para a América Latina e o Caribe e o seu desdobramento em nível nacional ao encontro das prioridades do Marco de Sendai (BRASIL, 2017).

O processo de implementação do Marco de Ação de Hyogo se deu em 2005-2015 via cinco (05) prioridades: Prioridade 1 – RRD como prioridade na ação nacional e local. Prioridade 2 – Conhecer o risco e tomar medidas. Prioridade 3 – Desenvolver compreensão e conscientização. Prioridade 4 – Reduzir o risco Prioridade 5 – Preparar-se para a ação, conforme segue pela Figura 3:

¹¹ United Nations. Síntese das resoluções consultadas: **A/RES/54/219, 56/195, 57/256, 57/190, 58/214, 58/215, 59/231, 59/232, 60/195, 60/196**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

Figura 3: Comunicação entre as prioridades



Elaboração: Filipe Bellincanta de Souza.

A condução dessas prioridades expõe que seria pertinente à interação humana no ambiente vindo, pela RRD, a se mostrar como um ramo de distribuição de recursos e mecanismos para a solução de conflitos na extensão humana entre o fluxo da Natureza como véu de enfrentamento dos riscos socioambientais ligados a desastres.

Nestes contextos, há a Plataforma Regional para a Redução do Risco de Desastres nas Américas que é o principal rumo de interação entre atores na América e Caribe. É, nada menos, do que um espaço multissetorial que expõe compromissos celebrados entre todos os níveis de governos, organismos internacionais, a organização da sociedade civil, agentes locais e a Academia. Esta oportunidade dispõe o compartilhamento de casos sobre planejamento, monitoramento, tomada de decisão coletiva e estratégica do Marco de Ação de Hyogo e do Marco de Sendai (BRASIL, 2017).

As prioridades do Marco de Ação de Hyogo analisadas podem ser consideradas como rumo de fortalecimento dos marcos regulatórios anteriores por meio de inserção do seu Quadro Estratégico mediante sua aplicação em nível nacional e local da RRD, o que vai ao encontro da repercussão das agendas sobre desastres como políticas extraterritoriais.

1.2 Marco de Sendai para a RRD

A necessidade e a importância da continuidade das agendas internacionais ao se percorrer os marcos regulatórios anteriores, importa em orientar que a coesão extraterritorial venha a alcançar o plano multiescalar, visto que os regimes anteriores não detêm essa abordagem, para a qual o Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres traz.

A elaboração do Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres entre 2015-2030, desenvolvido na cidade de Sendai no Japão entre 14 e 18 de março de 2015, visa apontar as distribuições norteadoras e estruturantes da normatização sobre a RRD. Também, ele vem se tornando um mecanismo de redução do déficit democrático e da ilegitimidade que as instâncias jurídicas têm tido dificuldades de internalizar institucionalmente e em sua racionalidade instrumental a participação e a deliberação dos cidadãos na tomada de decisão coletiva (MIZUTORI, 2020).

Isto, como base da Plataforma Global sobre Desastres que age em prol da RRD ligada às mudanças climáticas, governança, políticas públicas e criar a cultura de desastres no período pós-2015 (período a partir da vigência do Marco de Sendai e da Agenda 2030) (BRASIL, 2017).

Os atores envolvidos nesses processos precisariam ter melhor discernimento e percepção quanto à realidade ecológica, especialmente, sobre as pessoas vulneráveis que venham a ser parte em um litígio ou em razão de ameaças dos seus direitos violados. Estes sujeitos devem ser resguardados pelo Estado e pela sociedade civil aparelhada de instrumentos de gestão democrática e instrumentos de comando e controle social, cujos nortes são influenciados pelos princípios de direito ambiental comumente veiculados pela comunidade internacional.

As escalas internacional-regional é dada como pressuposto e ponto de partida da compreensão analítica com plataformas intergovernamentais pelo diálogo, capacitação política e cidadã apoiados pelos Estados-Parte. Além disso, o Marco de Sendai introduz eixos de desenvolvimento incorporados aos desempenhos econômico, tecnológico, socioambiental e territorial. É, portanto, um rumo de repercussão normativa do espaço regido pela norma via aplicação

de atos recíprocos em nível internacional na sua governança em prol da construção e da interconexão de políticas ambientais decorrentes da sua instrumentalização.

A setorialização do conhecimento humano reduz a capacidade de interpretação socioambiental, mas, ainda, há a força globalizante da geografia que visa acelerar o cruzamento de políticas, embora seja frágil. A interdependência da democracia ao entendimento popular da necessidade de atendimento da sobrevivência vem, hoje, também, ao encontro da redução de injustiças socioambientais decorrente do vácuo e lacunas entre a norma e a realidade em que as políticas públicas estão inseridas para contemplar os direitos dispostos. Portanto, a aplicação de instrumentos internacionais de governança por *stakeholders* pode vir a se tornar um obstáculo diante da complexidade (NOBRE; MARENGO, 2017).

1.2.1 Governança e Territorialidade para a RRD

O aspecto multinível da governança sobre políticas ambientais vem se apresentando como uma pacificação entre os Estados-Parte e aqueles que não são signatários que denegam as suas prerrogativas constitucionalmente determinadas. Inserir o ordenamento espacial e jurídico com normas específicas encaminha-as a serem incorporadas em instituições por técnicas que definem as relações intergovernamentais e suas repercussões às escalas global-regional, nacional-local em todos os seus níveis (BULKELEY, 2013).

A interação na agenda ao tema há como inicial a mitigação e a adaptação que aparecem em duas faces: A primeira em evitar a ausência de gerenciamento e romper a hierarquia de políticas *top-down* (normas de cima para baixo) por deter sua base de impacto com baixo pragmatismo. A segunda detém um caráter de incorporar uma governança *bottom-up* (normas debaixo para cima) de caráter anti-interferências e com alto alcance de implementação de políticas redistributivas, policêntrica e a aderência socioambiental. Essa rede é formada pela coordenação da governança multinível (internacional-regional e nacional-local), que reconhece a inconstância do Estado nas relações intergovernamentais entre: 1. Estado Nação como autoridade política única 2.

Redes transnacionais vs. hierarquia *top-Down*. 3. Ordem global com ação via agentes não estatais *bottom-up* (BULKELEY, 2005).

A geografia implica em vivenciar essas intervenções via políticas públicas funcionais, mas o seu discurso generalizante invoca que os *policymakers* se insiram nessa relação para movimentar e contribuir na sua incorporação, o que é possível ter a sua recepção à fluidez ao desafiar as fixações estruturalmente rígidas *top-down* impostas. E, assim, encontrar espaço de implementação de normas emergentes que permitem perceber que há outros atores que são necessários para conectar a paisagem difusa de regimes urbanos de forma coerente e unificada às normas que se dividem em decorrência do crescimento desigual e desordenado (LAVIEILLE; BÉTAILLE; PRIEUR, 2011; NOBRE; MARENGO, 2011).

A estrutura *bottom-up* da governança redistributiva nacional vai ao encontro à escala distributiva global como um compromisso pela formulação de estratégias voltadas da dinâmica socioespacial extraterritorial, que exige envolver um poder regulatório combinado com planejamento estratégico sustentável por recursos acessíveis e executáveis às comunidades mais suscetíveis aos desastres relacionados ao clima (BULKELEY, 2005; HEALEY, 2007).

A complexidade da governança entre os âmbitos evidenciados aponta que o papel da governança disposta se dá no esclarecimento de que os Estados-Nação não vêm buscando desempenhar atividades coletivas em esfera internacional, pois “mesmo quando não podem atenuar ou suplantam as normas globais, as normas territorializadas enfrentam o mundo, mesmo, quando, aparentemente, colam aos interesses globais” (SANTOS, 2006, p. 228).

A governança redistributiva detém natureza *bottom-up*, o que tornaria a operacionalidade inclusiva, simples e unificada pela governança dos bens comuns, visto que permite acompanhar de perto a realidade e a complexidade pela Natureza. A comunicação normativa internacional-nacional relacionada às mudanças no ambiente precisaria reagir pela interoperacionalidade na gestão de políticas públicas por dois eixos: 1. Institucionalização; 2. Política direta de transferir em perspectiva horizontal e bilateral (WESTON; BOLLIER, 2013).

O escopo de padronização de normas para políticas nacionais expõe uma inovação comunicativa em gerar proximidade espacial junto à história do

conjunto estudado de marcos normativos internacionais extensos e esparsos. A sua regência sociológica não se torna estática e nem fixa, ela é dinâmica e não linear. Isto promove a estabilidade das relações, das práticas e das capacidades adaptativas de auto-organização e eficácia das normas ambientais (SEN, 2000).

O sistema da governança evidenciado contrasta hierarquias hegemônicas porque é capaz de suportar interrupções e de se adaptar a novas circunstâncias e interferências, o que reforça o seu aspecto policêntrico e faz crescer sua organicidade como parte de uma política coadaptativa.

A dimensão escalar existe para atender a relação direta de autoridade com o centro regulador e os *stakeholders* combinados do nível internacional ao nacional e a sua organização estamental descentralizadora vêm ao encontro do direito regulatório (instrumentos de comando e controle), mecanismos econômicos, coprodução de bens e serviços públicos e, também, a autorregulação social/econômica (SEN, 2000).

Assim, o preâmbulo do Marco de Sendai orienta agir via recomendações, prevenir riscos e reduzir danos através de políticas integradas com a comunicação entre treze princípios orientadores e suas escalas de governança, de acordo com a Quadro 1:

Quadro 1: Compreensão do Marco de Sendai

PREÂMBULO	Oferecer um futuro de ação via estratégias e arranjos institucionais pela RRD e suas recomendações
OBJETIVO	Prevenir riscos, reduzir danos existentes através de políticas integradas e inclusivas para prevenir e reduzir exposições, perigos e ameaças para aumentar respostas de resiliência
METAS GLOBAIS	1. Reduzir mortalidade a média de 100.000 habitantes entre 2020-2030 em comparação entre 2005-2015 2. Reduzir a afetação de pessoas para reduzir a média em 100.000 habitantes entre 2020-2030 em comparação a 2005-2015 3. Reduzir perdas econômicas em decorrência de desastres ao em torno do PIB global até 2030 4. Reduzir danos em impactam infraestruturas e serviços básicos de saúde, educação até 2030 5. Aumentar o número de países signatários com mecanismos nacionais-locais de RRD 6. Potencializar a cooperação internacional em países em desenvolvimento para complementar as ações nacionais coordenadas até 2030

	7. Potencializar o alcance e acesso a sistemas de alerta precoce sobre perigos e informações e avaliações sobre a RRD até 2030
INCORPORAR AS METAS VIA PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS NORTEADORES	1. Responsabilidade internacional 2. Responsabilidade compartilhada 3. Exercício dos direitos fundamentais 4. Participação pública 5. Empenho integral de arranjos institucionais em todos os níveis 6. Capacitação e conscientização 7. Acesso à informação 8. Coerência normativa entre RRD e desenvolvimento sustentável 9. Estratégias de solidariedade 10. Investimento público e privado 11. Prevenção e prevenção 12. <i>Enforcement</i> (execução de trâmites internacionais) 13. Subsidiar financiamentos globais
PRIORIZAR A AÇÃO	1. Compreensão da RRD 2. Fortalecimento da governança de desastres 3. Investimento na RRD para alcançar a resiliência 4. Aperfeiçoar respostas de preparação, recuperação, reabilitação e reconstrução
ESCALAS DE GOVERNANÇA DE DESASTRES	1. Global-regional 2. Nacional-local

Elaboração: Filipe Bellincanda de Souza, baseado em UN (2015).

Há um envolvimento nessas circunstâncias pelo Marco de Sendai como uma dificuldade de desenvolvimento socioambiental como oportunidade de percepção dos riscos. Em paralelo, os esforços intra-territoriais vêm ganhando força para interromper forças produtivas viciadas e destrutivas do ambiente e que desencadeiam o desconsertar de uma transição regulatória estável e confiável que, chega-se então, em um afastamento entre o pensamento e a ação nos seguintes eixos abaixo.

- GLOBAL-REGIONAL
- PRIORIDADE 1: Compreender da RRD para fortalecer o monitoramento, avaliação, mapeamento e modelagem de desastres, melhorar o provisionamento de uso de geotecnologias ao em torno da Terra. Ainda, servir a RRD como suporte para o exercício da liberdade intelectual e cívica.
- PRIORIDADE 2: Gerar a intersectorialidade por meio da comunicação e

capacitação interinstitucional.

- PRIORIDADE 3: Coerência normativa entre a organização da sociedade civil por seus planos políticas, programas e processos. Ainda, incentivar a cooperação de entidades técnico-científicas. Gerar a transferência e compartilhamento de dados sobre desastres na organização da sociedade civil, instituições financeiras globais e regionais mediante colaboração e capacitação, coprodução de bens e serviços para promover a segurança pública e social, erradicar a fome e pobreza pela RRD.
- PRIORIDADE 4: Empenhar abordagens regionais para alcançar a capacitação nacional de enfrentamento/mitigação de desastres a fim de facilitar o compartilhamento e superação da capacidade nacional de resposta. Difundir instrumentos regionais para alcançar a esfera nacional e consequentemente local, fazer o intercâmbio da informação sobre desastres através de acordo com o Quadro Global de serviços sobre o Clima. A mudança e/ou a ruptura de paradigmas internacionais visam formar e capacitar os cidadãos que se empenham diretamente a prática dos partidos políticos e, consequentemente deveriam melhor considerar a estabilidade de ONG's e sua derivada proteção pela comunidade internacional.
-
- NACIONAL-LOCAL
- PRIORIDADE 1: Identificar dados para uma gestão do conhecimento via fóruns online, capacitação, incentivos tributários e segurança ontológica, humana e jurídica
- PRIORIDADE 2: Promover regulação e ações sociais detendo planejamento via agendas programas, sujeitas a plebiscito, *follow-up*, auditoria, uso de aplicativos tecnológicos na aplicação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC.
- PRIORIDADE 3: Implementação do Programa 2040, via objetivo 172, podendo ser aplicado ao escopo institucional a ISO 26000, a *due diligence*, aplicar políticas de inclusão e proteção social, medicina de desastres, mobilidade humana, fortalecer as relações econômicas, financeiras e trâmites nacionais para implementar a RRD por medidas

estruturais ao setor de turismo, assistência social e cadeias de abastecimento sobre bens produtivos.

- PRIORIDADE 4: Melhorar a preparação para respostas mais eficazes a fim de "Reconstruir melhor" para a recuperação, reabilitação e reconstrução. Estabelecer interação com a comunidade local mediante preparação para desastres, treinamentos como resposta a desastres. Adotar políticas e ações sociais a fim de fortalecer os mecanismos da gestão de riscos e de desastres, implementar infraestruturas básicas de saneamento e recursos hídricos, transporte, saúde, segurança, telecomunicações e sistemas de alerta para alcançar a reabilitação e recuperação pós-desastre.

Por efeito, há como eixo norteador sete (07) metas que dão rumos ao aspecto normativo. A primeira meta se dá em verificar a probabilidade de reduzir mortalidade média como fator de alcance de resiliência coletiva até 2030. A segunda significa reduzir a afetação de pessoas para evitar serem vítimas de desastres de modo comparado entre 2005-2030. A terceira se organiza em amenizar riscos da economia sobre as suas condições e fatores de produção até 2030. A quarta meta serve para orientar a implementação da saúde e da educação até 2030. A quinta meta visa ampliar o número de países signatários do Marco de Sendai em paralelo à sexta que está em prol de a cooperação internacional vir a ser o principal meio de condução da governança sobre desastres e, assim, através da sétima meta, difundir sistemas de alerta precoce sobre a RRD aos países envolvidos.

O objetivo do Marco de Sendai gira em torno de estabelecer medidas estruturais para reduzir exposições, perigos e ameaças sobre desastres e medidas não estruturais para infraestruturas para a prevenção e a redução de riscos. Esta configuração demonstra que o jogo de interesses para concretizar agendas sobre desastres passa a depender das interações que oscilam entre o anonimato das ocorrências, a invisibilização das vítimas, a instabilidade de poder e a fragilidade do plano de ação e/ou intervenção que circunda os atores. Isto, justamente porque o ordenamento espacial e jurídico abrange a democracia e a asseveração de participação e mecanismos em uma via de mão dupla de avanço (SOUZA; YOSHIDA, 2019).

Descreve-se a contextualização de continuidade de ação via princípios a seguir.

Princípio 1: Responsabilidade internacional. Visa aos Estados-parte incorporarem obrigações específicas de adequação ao ordenamento espacial e jurídico às normas internacionais, conforme Art. 27 da Convenção de Viena que proíbe que um Estado realize o descumprimento legal e normativo sem justificativa das responsabilidades contraídas. E, assim, com a introdução dos ordenamentos à escala nacional, presume-se a ratificação das normas internacionais ao direito interno (TRINDADE, 2002).

Essa arquitetura oferece um preparo aos desafios na aplicação de estratégias que se sucedem à importância de compreender como se distribuem aos atores, conforme a Figura 4.

Figura 4: Atores em jogo



Elaboração: Filipe Bellincanda de Souza, baseado em Dupas (2005).

Dentro dessa interação, há uma incerteza intersetorial que levaria a acreditar que a emergência sobre desastres não seria algo contemporâneo, mas sim que precede o conhecimento e a capacidade de reação dentro dos mecanismos desenvolvidos na época pós-moderna que, para atender a conjuntura dos atores, precisar-se-ia de ânimo, incentivo e a elaboração de valores intrínsecos do ser humano para mitigar os seus riscos próprios (BECK, 2011).

Princípio 2: Responsabilidade Compartilhada. Trata-se da conjugação mútua, recíproca, livre e plural romperia o menosprezo que os países em desenvolvimento não são percebidos na visualização sobre a cultura de

desastres. Apesar disso, a qualificação, as capacitações profissional e educacional encaminha em a responsabilidade passar a ser o meio precursor da mitigação e exercício de uma boa cidadania (WESTON; BOLLIER, 2013; SPETH, 2008).

Princípio 3: Exercício dos direitos fundamentais: A estrutura principal em assuntos ambientais se dá na sua projeção na ruptura de limites por grandes esforços para correção de políticas públicas subjacentes aos danos ambientais a fim de revigorar a cidadania de forma direta de participação via descentralização na tomada de decisão e interdependência das suas condições e fatores de produção (CANOTILHO, 1995).

A dinâmica deste princípio visa dar a garantia da existência quando houver a insuficiência de recursos, mecanismos, medidas, estruturas, planos e atos de governança antes de qualquer regulamentação prévia como um feito empírico, um ato de produção em que a subjetividade de aplicação venha a corresponder enquanto permanecer a inexistência de norma que prevê e permite a cidadania ser incluída no cenário ao caso estudado (FERRAJOLI, 2004).

Princípio 4: Participação Pública. A globalização contemporânea então, exige que haja mobilização significativa para que os movimentos estratégicos em prol da RRD se apoiem no progresso social e em metas acompanhadas em nível global com complemento integral pelo Estado. E, embora ainda este seja ator primário, remete-lhe ao protagonismo e convívio em ser imprescindível exigir e respeitar de forma paralela os direitos fundamentais e a proteção dos direitos humanos. Portanto, as mudanças extraterritoriais implicam em que as associações globais compreendam a importância da soberania como delimitação de um poder político e governo limitados. Porém, com capacidade jurídica de oferecer o exercício da cidadania, embora não seja efetiva na sua totalidade. Assim, as políticas produzidas giram em torno da autonomia de grupos suscetíveis e vulneráveis a desastres (WESTON, BOLLIER, 2013; BULKELEY, 2005; HEALEY, 2007).

Princípio 5: Fortalecimento institucional em todos os níveis. Há a importância de os desastres serem compreendidos em nível multinível como preocupação à Humanidade. Apesar de os atores globais agirem com irresponsabilidade internacional, ressalta-se a premissa de promover a proteção

ambiental e dos direitos humanos como uma oportunidade de visibilização das vítimas socioambientais (TRINDADE, 2002; VASAK, 1977).

Princípio 6: Capacitação e conscientização. Este vem ao sentido de implementar o dever de as presentes e futuras gerações receberem e poderem desfrutar, usufruir, reivindicar e gozar dos seus direitos fundamentais como rumo de participação nas decisões estamentais a fim de estabelecer o bem-estar social, bem como solicitar informações e procedência do andamento dos trâmites pertinentes às afetações socioambientais (CANOTILHO, 1995).

Princípio 7: Acesso à informação. Utilizar a plataforma nacional a fim de reduzir a competição escalar entre o “local” e o “global” para equalizar e combinar políticas globais que sejam implementadas via agentes locais na promoção do desenvolvimento socioambiental (CEPAL, 2018).

Princípio 8: Coerência normativa. Perceber a evidência das lacunas normativas sobre desastres exige a compreensão da distribuição das políticas *top-down* e sua redistribuição *bottom-up*. Portanto, identificar que os seus vetores para o planejamento da gestão de riscos e de desastres percorra a escala nacional, visa-se reduzir impactos da ineficiente tomada de decisão apoiada pelos *policymakers*, cujo pano de fundo vem a depender do tratamento, formação e informação sobre os aspectos material e formal de implementação da política ambiental (BULKELEY, 2005).

Princípio 9: Estratégias de Solidariedade. Uniformizar conteúdos instrucionais, da produção, de transporte, de adaptação e da comunicação. Ainda, superar o individualismo egoístico perante a ausência de conhecimento da segurança ontológica, desrespeito à coletividade e à vida difusa para ser possível construir a Solidariedade como estratégia de enfrentamento fundada pelo respeito multicultural e multidimensional dos direitos humanos e da cidadania (BECK, 2011; COMPARATO, 2007)

Princípio 10: Investimento Público-Privado. Ampliar a infraestrutura do conhecimento técnico-científico via incentivos fiscais pelo capital privado em prol da melhoria dos indicadores sociais com autonomia financeira, administrativa e transferência de tecnologia (CEPAL, 2018).

Princípio 11: Precaução e Prevenção. Gerar consciência moral com as relações e com o poder ao reagrupamento do conhecimento e sua gestão que envolve a cidadania. Instituir a participação social além da sua esfera nacional

de resposta de sua atuação para a incorporação e posterior descentralização e a prevenção nas perspectivas de que o Estado nem sempre age e reage em torno de desastres e seus danos, cuja capacidade de êxito também se torna duvidosa, incerta, anônima e mácula (BECK, 2011).

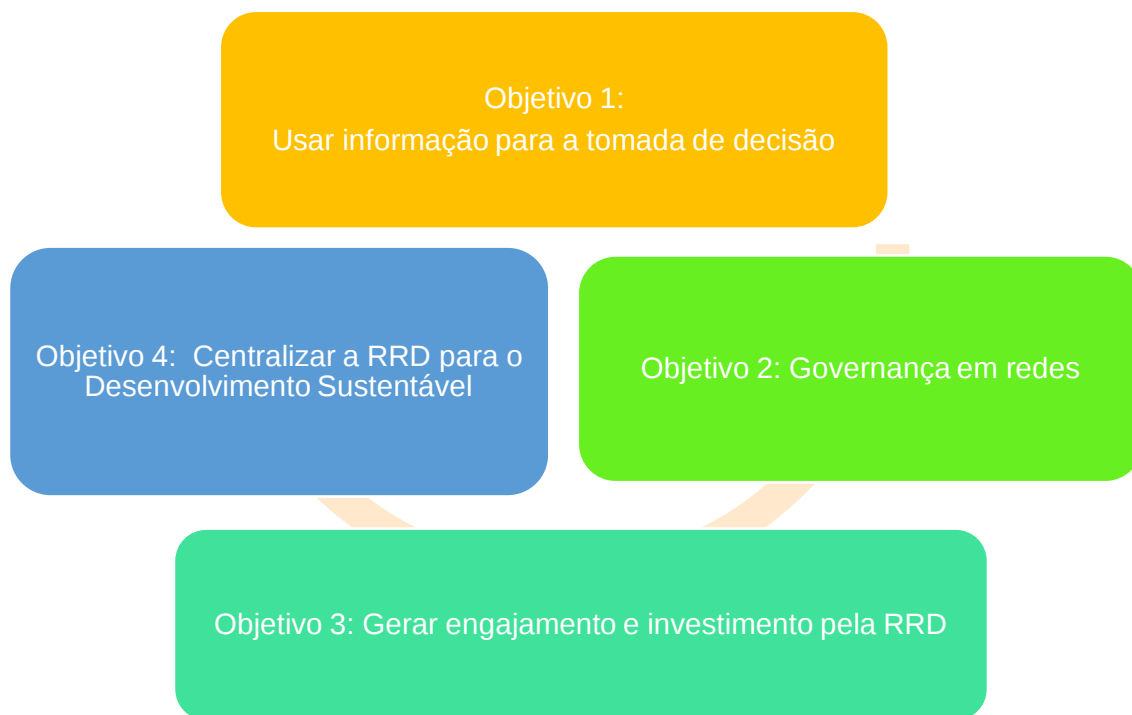
Como sentido instrucional, a estabilidade da organização cultural, a visão, missão e valores empenhados nas instituições precisariam construir a organização cultural do espaço onde o indivíduo está inserido, cujos recursos e meios humanos são escassos para constituí-los face a catástrofes. A capacidade humana de resposta de reação adquirida está condicionada ao assentamento de políticas reordenadas como oposição à centralização do poder (SANTOS, 2005).

Princípio 12: *Enforcement*. Decidir não poderia se resumir em obviedade, senso comum e representatividade inconstante, mas naquilo que vier a contribuir melhor para a coprodução de decisões alinhadas, com orçamento, convencimento ético e nível de intervenção da atitude nacional sobre o bem-estar coletivo. Ainda, mediante práticas de execução dos instrumentos de governança global – ora denominado como *enforcement*, ordem cívica, *gaps*, planos de intervenção e portfólio com inovação sistemática (BULKELEY, 2005; BIRCKMAYER, 2006).

Princípio 13: Subsídios globais: Prover dos países desenvolvidos ativos econômicos para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 com transferência de tecnologia dentro das prioridades multinível. A incorporação dos princípios se dá pela absorção das prioridades do Marco de Sendai ao contexto da organização cultural do corpo institucional pelos *stakeholders* mediante conjugação e conciliação com os *policymakers* demonstrados na seguinte sequência escalar: O poder entre cada ator vem a ser influenciado pelo nível de fluidez em suas atividades e sua força de influência de respostas e acompanhamento para determinar a concentração de políticas na tomada de decisão frente a desastres. Neste caso, os atores envolvidos no porte como sanadores dos riscos socioambientais e produtores de *inputs* e *outputs* na gestão de desastres visar-se-ia a educação e o alcance da informação daquilo que aflige o ambiente e a segurança humana entre conflitos (SPETH, 2008).

Esta compreensão pode ser ilustrada pelo centro do Quadro Estratégico do Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres de 2022-2025, conforme segue pela Figura 5:

Figura 5: A RRD como processo de ordenamento territorial



Elaboração: Filipe Bellincanda de Souza, com base em Souza; Yoshida (2019).

Por isso, as compreensões sobre as pluralidades transversais, do global-regional ao nacional-local, que são as escalas determinadas pelo Marco de Sendai, implicam na solução dos conflitos internacionais, de forma inclusiva via cooperação, respeito aos direitos civis, à liberdade intelectual e, especialmente à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. Isto, para consagrar o direito à informação resguardado pelo Direito Ambiental Internacional de que a existência de sistemas vivos e não vivos estejam em negociação decisória no âmbito intergovernamental ao campo e da jurisdição em que vier a ocorrer desastres (BULOS, 2012; LAVIEILLE; BÉTAILLE; PRIEUR, 2011).

Diante dos envolvimento entre os povos para adoção dos direitos humanos universais, acredita-se que a sua instrumentalização por meio de mecanismos à gestão global-regional, além da proteção desses direitos, do ambiente, possa-se ressignificar os territórios impactados por desastres com real

efetividade a oferecer o “direito subjetivo de participar nas decisões político-administrativas do Estado sob o qual se encontra jurisdicionado” (BULOS, 2012, p. 601).

Mais além, isso precisaria ser facilitado no sentido de desobstruir barreiras, clarificar e dirimir incertezas ao seu exercício para torná-lo validado socioambientalmente, aos seus mecanismos sistematizados judiciais e administrativos, em utilizar uma nova reconfiguração hermenêutica apropriada à realidade, à complexidade, à interpretação e tradução das informações, à assistência técnica e jurídica gratuita, bem como aos métodos alternativos de resolução de conflitos.

O Marco de Sendai se constrói como um ciclo de regulação e a RRD se dá como um processo de acompanhamento das estruturas normativas e sua incorporação da escala internacional à nacional de forma distributiva para que, ao ter-se o seu alinhamento normativo em nível regional, o âmbito nacional seria alcançado em gerar efeitos redistributivos em prol de atender a coerência territorial sobre a cultura de desastres.

Isto é, buscar aplicar a racionalidade instrumental de mecanismos de prevenção. Produzir conexão geográfica e jurídica acessível, coerente e confiável via adoção de mecanismos internacionais, precisar-se-ia gerar a capacidade humana de combater políticas promotoras de vulnerabilidades socioambientais. E, com isso, gerar a interface sobre o controle normativo pela RRD (NOBRE; MARENGO, 2017; MACHADO, 2020).

O aspecto da conscientização promovido pelo Marco de Sendai se estende à participação pública nos processos de tomada de decisão, e sendo então considerada a informação como um meio de acessar a RRD. Logo, aquele que detiver a informação poderia vir a estar em condições socioambientais mais estáveis para a sua aplicabilidade - estaria tendo o acesso à justiça ambiental. Porém, nem sempre o cidadão tendo a mera informação passaria a ter o efetivo e pleno acesso à justiça para haver a regularidade, o seguro e desobstruído exercício dos seus direitos, obrigações e deveres, principalmente em situação de vulnerabilidades decorrentes de desastres. Isso se dá porque:

[...] qualquer informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada em qualquer outro formato, relativa ao meio ambiente e seus elementos e aos recursos naturais, incluindo as informações relacionadas com os riscos ambientais e os

possíveis impactos adversos associados que afetem ou possam afetar o meio ambiente e a saúde, bem como as relacionadas com a proteção e a gestão ambientais” precisam, portanto, oferecer o conhecimento além das reais causas e efeitos do contexto ambiental que venham a gerar uma afetação (CEPAL, 2018, P. 15).

Sem essas características, o trânsito da informação em somatória às divergências multiculturais pode vir a ser desordenado e inseguro enquanto se desdobra à impugnação e apelação quanto ao não exercício desse direito. Por isso, os Estados-Parte e os operadores do direito, precisam, impreterivelmente, evitar a serem catalisadores da informação insegura, fragmentada, mecanicista e reducionista sobre os seus próprios assuntos e às suas atribuições (BONAVIDES, 2015).

Essa ingerência arquitetada vem ao encontro da denegação do direito ao acesso à informação ambiental, e uma vez que for descumprido e ocultado o seu fornecimento pelas autoridades, e contrariando as disposições jurídicas constitucionais, estar-se-á aplicando um regime de exceção – a confirmação da inconstitucionalidade pátria (CANOTILHO, 1995).

Isso se daria porque a justiça não estaria sendo canalizada para o povo, para a Nação, para a efetiva soberania nacional e para a estabilidade da governança. Oportunizaria, assim, impactos ainda mais desastrosos para as comunidades locais, com a desinformação e desregulamentação ambientais, o esfacelamento do poder local na organização dos espaços urbanos, e, conseqüentemente, do pacto federativo brasileiro que individualiza o município (MACHADO, 2020).

Em nível internacional, os Estados contraem o dever de incentivar a conscientização e participação do público vulnerável através de informações sobre desastres amplamente disponíveis, incluindo aspectos judiciais, administrativos, reparação e recursos que sejam capazes de fortalecer a cooperação internacional na RRD como fator norteador de aproximação entre os atores envolvidos.

No que tange a interlocução ao contexto de atores e/ou agentes que agem em prol da RRD, há a importância de evidenciar movimentos benéficos que tem a iniciativa de contribuir ao seu âmbito de governança, composto conforme descrito na Quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Mapeamento dos principais agentes e iniciativas da RRD em nível Internacional

AGENTES/ INICIATIVAS	MECANISMO DE GOVERNANÇA	OBJETIVIDADE ESPACIAL	OBJETIVIDADE JURÍDICA
Plataforma de Recuperação Internacional (IRP)	Meta F do Marco de Sendai Suporte e rede de apoio para complementar as ações nacionais	Preparar a eficácia, recuperação, reabilitação e reconstrução	Capacitação e consenso para fortalecer a cooperação internacional
Iniciativa de Capacidade para Redução de Desastres (CADRI)	Meta C e E do Marco de Sendai (Desenvolvimento econômico)	Capacitar para reduzir riscos de desastres no contexto de desenvolvimento sustentável em todos os seus níveis	Descentralização e ampliar serviços em todas as regiões para responder às ações sobre desastres como eixo de suporte
Risco Climático e Sistemas de Alerta Antecipado (CREWS)	Meta A, B e G do Marco de Sendai: (Reduzir a mortalidade global até 2030 vinculada a desastres)	Aumentar significativo do acesso a alertas precoces e informações sobre riscos	Redução substancial da mortalidade por desastres
Aliança Global para Redução de Risco de Desastres e Resiliência no Setor de Educação (GADRRES)	Meta D do Marco de Sendai (Desenvolvimento da saúde e educação)	Gerar a segurança humana através da “Estrutura Abrangente de Segurança Escolar”: Conjunto de políticas, planos e programas educacionais alinhados com a gestão de desastres multinível	Fortalecer e coordenar ações educacionais e de segurança humana sobre a RRD
Parceria de ação antecipada informada sobre riscos (REAP)	Meta D do Marco de Sendai (Desenvolvimento da educação ambiental)	Idem	Aumento dos investimentos em abordagens baseadas em ecossistemas
			Câmara de compensação para conhecimento, treinamento,

Parceria para o Meio Ambiente e Redução do Risco de Desastres (PEDRR)	Idem	Idem	advocacia e prática sobre Redução de Risco de Desastres com Base em Ecossistemas (Eco-DRR)
Coalizão para Infraestrutura Resiliente a Desastres (CDRI)	Meta E e G do Marco de Sendai (Desenvolvimento institucional e fortalecedor da RRD)	Plataforma de conhecimento, inovação e desenvolvimento institucional e multissetorial	Parceria de conhecimento, intercâmbio e desenvolvimento de capacidade entre governos multilaterais
Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado – CIDCE	Meta F (Fortalecer a cooperação internacional em torno de temas ambientais sobre desastres e direitos humanos e ambientais)	Atuar em conferências internacionais para gerar recomendações e estratégias ambientais orientadoras	Desenvolver e avançar eventos nacionais e internacionais com fomento do ECOSOC/ONU

Elaboração: Filipe Bellincanda de Souza.

Essa condução de governança serve como um elemento de sistema autônomo que interage em vários níveis como condição política do século XXI e sustenta-se em três pilares: 1. Autoridade governamental sobre um território. 2. Estados judicialmente iguais. 3. Estados sujeitos a leis e normas empenhados com consentimento (ZÜRN, 2010).

Estratégias espaciais são variáveis e afetam a estabilidade das políticas públicas ligadas ao mundo caótico e desgovernado pelos estresses sociais e institucionais. Para superar este cenário, há três estruturas: 1. Estruturas de alocação: finanças, terras, mão de obra e investimentos; 2. Estruturas de autoridade: gerar normas, valores, regulações sobre o desenvolvimento e impacto ambiental; 3. Sistemas de significado: ideologias, racionalidades, discursos (ZÜRN, 2010).

Isso se dá devido a governança de assuntos ambientais globais relacionados a desastres possuir origem, ocorrência e extensão transfronteiriça, cujo fator exige que o seu exercício perante o Estado-Nação se desenvolva como uma interação facilitadora. Ainda, para que a tomada de decisão pelo preenchimento de vácuos instrumentais e pela extensão da territorialidade

coletiva do Estado sobre o meio ambiente importe em empenhar mecanismos de cooperação, geração de informação qualificada e a redução de custos operacionais na gestão do território para as suas políticas setoriais.

Neste sentido, as prioridades de compreensão da RRD vão ao escopo de o Estado territorial providenciar um complexo de funções sobre a governança e a organização política, o qual detém a autoridade e o monopólio para reconhecer e incorporar o design de novas políticas. A absorção sobre a separação das funções governamentais e sua redistribuição se dá a partir de sua constituição, interação e reprodução de um sistema composto aspecto multinível a ser aderido (BRAUN, 2000).

A ocorrência de desastre expõe que os modelos de mudança sobre políticas públicas ainda são induzidos de forma endógena pautado pelo senso comum de sentido exógeno que reflete em alternâncias inconstantes e substancialmente óbvias em macro escala, em que o contexto não linear serve como alerta que pequenas mudanças da microescala podem se repercutir em melhores mudanças (BULKELEY, 2013).

Daí a importância em notar que o viés de sistemas auto-organizáveis e descentralizados demonstram que a riqueza em grande exequibilidade alcança o limite do caos, embora possa-se colher melhores frutos em sistemas não-humanos. Dessa forma, exige-se maior eficácia de ação humana porque o modelo escalar seria adaptativo: 1. Grandes conjuntos em centenas de cenários. 2. Estratégias robustas, mas assertivas. 3. Aplicabilidade. 4. Design de interação de múltiplos futuros (HEALEY, 2007).

A expertise destacada esboça que a perspectiva transgeracional se esconde em uma gama ampliada e exagerada de desempenhos das agendas internacionais, que colecionam sucessivas declarações, resoluções, conferências e acordos que tentam incorporar uns aos outros e profundamente ignoram o seu destino.

A sua relação a esses ordenamentos espaciais e jurídico-normativos está associada às políticas públicas, cujo bem-estar de quem está fora como público-alvo tende a se corromper. Isso se constrói pelo consenso de afetação global somado à necessidade de igualdade de desenvolvimento humano por deveres universais. Por isso, a soberania estatal detém baixa assertividade para suprir segurança humana em não deixar ninguém para trás.

Portanto, coexistir frente a desastres tem sido insuficiente aos vulneráveis, enquanto isso, os *policymakers* precisariam compreender que o uso da força é nocivo, irreversível e não compensatório e não reparador. A sua desproporcionalidade é usada como justificativa para formular normas e transgredi-las, um ciclo repetitivo de injustiças e rupturas da estabilidade de Nações soberanas, como exemplo, dos países em desenvolvimento.

Isso demonstra que, a repercussão do caos reconhece que os sistemas dinâmicos, como o sistema Terrestre – a Terra como um planeta e ser vivo, é uma unidade com natureza e aspectos próprios e distintos dos sistemas não criados pelo ser humano (sistema climático, por exemplo). Este, que não está ao alcance e nem submetido a nenhuma escala a interferência política e de governança, desde os *inputs* e *outputs* da Terra à noção sobre Estado-Nação e sua tribalização.

Essa compreensão importa à esfera das políticas públicas, porque a consciência sobre essas interações depende do nível de percepção sobre a realidade com a biosfera vem trazendo valores intrínsecos e valores de amenidade do natural em abrangência de integrar esses interesses entre si - a territorialização e a conservação ambiental.

A racionalidade instrumental e o conhecimento noético seriam o ponto de partida para suprir o vácuo sobre o *design* calçado sobre a realidade fática que é dependente para gerar, registrar, armazenar, visualizar, compartilhar e gerir o ordenamento espacial e jurídico integrados em aspecto da geografia humana nas relações das normas ambientais.

Desse modo, os *policymakers* possuem um rol de projeção e flexibilidade sobre informações desenvolvidas de maneira interpessoal, o que facilitaria em gerar aspectos nacionais de efeitos e desdobramentos contributivos à sociedade. A avaliação de eventos, comportamentos e *feedbacks* não projetados ou desconsiderados precisariam constar em seu escopo para que coadune com a legislação e a organização cultural da comunidade que vier a ser aplicada (BIRCKMAYER, 2006).

As áreas intraurbanas aos cenários extraterritoriais ofereceriam à RRD como percurso do desenvolvimento urbano de essas condições coexistirem para iniciar a capacitação sobre a gestão urbana de políticas territoriais, como exemplo, a proteção, gerenciamento e restauração de ecossistemas

sustentavelmente.

A heterogeneidade territorial se daria pela singularidade orgânica e inorgânica dos sistemas vivos e não-vivos, cuja disparidade se contextualiza no combate às injustiças, e a geração de resiliência no território via estratégias de coesão territorial.

Essas ações precisariam estar acompanhadas de conhecimento técnico nas cidades e por governos nacionais via diretrizes que incorporem a biodiversidade na área urbana. Mais além, em executar projetos de recuperação ambiental para conservar os ecossistemas que estão mais suscetíveis ao estresse biofísico em relação a RRD.

Ainda, os sistemas vivos possuem função natural de regulação climática como filtros de carbono, o que contribuem para que o ambiente seja saudável. Isto colabora para que no espaço comunitário também que haja melhor adaptação climática e enfrentamento aos efeitos adversos de desastres. Com base nisso, a organização territorial coesa precisaria conduzir estudos sobre impactos climáticos ligados a desastres para conservar, restaurar e gerenciar os recursos naturais como estratégias de coadaptação. Isso se daria pela interação de *stakeholders* e *policymakers* através da Convenção Quadro das Nações Unidas para o Clima - UNFCCC a fim de gerar garantias às políticas intergovernamentais integradas aos públicos vulneráveis, incluindo a comunidade LGBTQIAP+, mulheres e povos indígenas (IUCN, 2015).

Então, a população atual não tem aguardado mais por respostas estamentais para assumir responsabilidade intergeracional. Isto quer dizer em compartilhar os riscos de maneira justa e igual. E mais, trata-se da urgente necessidade de superar o senso comum como um tabu de promover e engajar a prevenção depois da ocorrência de desastres.

Para conscientizar os *policymakers*, seria indispensável demonstrar o nível dos riscos via indicação sobre a capacidade de redução de perdas pela prevenção em paralelo ao aumento do bem-estar no território. E, indubitavelmente, gerar receitas sobre gastos da prevenção como rumo de nivelar a resiliência a ser alcançada através de dados confiáveis e sólidos empenhados por base técnica e científica, e não por meros usuários (SEN, 2000).

O ordenamento espacial precisaria girar em torno do ordenamento jurídico através de estratégias de visibilização territorial, cuja estratificação do segundo no primeiro se propagaria temporal demonstrada e geograficamente pela análise de políticas para sanar possíveis lacunas como cerne de resiliência ante perdas que podem ser interpretados ao próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

INCORPORAR A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES NO BRASIL

2. REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES NO BRASIL

A Sociedade contemporânea se limita à dificuldade em dar continuidade às diferentes funções de um desenvolvimento que é predominantemente setorial, cuja interdependência com diversos níveis sofre intervenções arbitrárias de políticas concorrentes e territorialmente definidas.

A importância de o acesso à informação passar a ser considerado como uma etapa de ciência dos riscos revela que isto pode ser compreendido como uma oportunidade de exercício das liberdades públicas inseridas no cotidiano administrativo das cidades e dos seus respectivos espaços urbanos. Assim, a participação popular pelo eixo da proteção do ambiente, dos direitos humanos e dos seus defensores ajuda a compreender em promover o consenso de justiça ao cidadão, dando simetrias à democracia.

Isso se dá porque assuntos socioambientais vinculados a desastres possam deter melhor tratamento em espaço de relevante participação. Em âmbito nacional, para que os indivíduos possam se sentir acolhidos, amparados, cientes e envolvidos pelas informações e procedimentos materiais e formais entre as suas comunidades e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões junto aos *policymakers*.

Isso se dá porque “a escolha de valores sociais não pode ser decidida meramente pelos pronunciamentos daqueles que se encontram em posições de mando e controlam as alavancas do governo” (SEN, 2000, P. 326). Dentro desse escopo, expõe-se que há uma interação de âmbitos internacional e nacional, a qual está demonstrada pelo Quadro 3 a seguir:

Quadro 3: “Funções e diferenciação funcional interna do sistema político internacional”

REGÊNCIA	ÂMBITO INTERNACIONAL	ÂMBITO NACIONAL
Tomada de decisão e regulação	1.Reajuste de espaços para reconstituir a eficácia das políticas em maior escala 2.Resposta à coordenação de atividades nacionais 3. Governança transnacional	1.Estado-Nação com regulação unilateral 2.Mediação de conflitos 3. Afetação pela globalização
Implementação e recursos	1.Atores internacionais dependem da ação nacional 2.Relações transgovernamentais	1.O Estado-Nação não está fora da ordem global 2.Relações intergovernamentais
Aceitação e reconhecimento	1.Monitoramento da legitimidade 2.Intervenção internacional	1.Estado soberano 2.Violação de direitos humanos

Elaboração: Filipe Bellincanda de Souza, baseado em Soares (2003).

Mediante análise, o ordenamento espacial se desdobra em uma escala que ultrapassa as fronteiras internacionais a fim de sanar a capacidade soberana de resposta entre os Estados e que precisam corresponder ao ordenamento jurídico sobre desastres (SOARES, 2003). Portanto:

Os Estados desenvolverão leis nacionais sobre responsabilidade e indenização para as vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem também cooperar de forma expedita e mais de maneira determinada a desenvolver mais leis internacionais sobre responsabilidade e compensação por efeitos adversos de danos ambientais causados por atividades sob sua jurisdição ou controle para áreas fora de sua jurisdição (UN, Principle 13, Rio Declaration, Tradução Livre).

É importante que haja a participação cidadã consciente sobre esses processos, cujo controle legislativo implicaria na sua exigibilidade, esclarecimento e um melhor resultado das atividades essenciais à justiça. Isso se daria por uma ruptura pragmática e não só axiológica, mas intrínseca por todos, sendo a gestão devidamente informada por veículos de expressão participativa enquanto força motriz para o seu encadeamento estruturado, oportunizando a capacidade administrativa adequada para lidar com impactos ligados a desastres.

No contexto de iniciar a compreensão dos princípios, há a perspectiva de coesão territorial e sua intervenção, conforme o Quadro 4 a seguir.

Quadro 4: “Dimensões analíticas do princípio de coesão territorial e respectivos componentes de intervenção”

COMPONENTE ANALÍTICO		COMPONENTE DE INTERVENÇÃO (POLÍTICAS PÚBLICAS)	
DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	FINALIDADE	OBJETIVOS
Heterogeneidade territorial	Disparidade	Justiça espacial	Combater a marginalização de pessoas em contextos territoriais específicos.
			Tornar os territórios mais resilientes.
	Diversidade	Valorização do capital territorial	Criar oportunidades a partir dos ativos específicos de cada território
			Promover a identidade territorial como fator de unidade/diferenciação
Organização territorial	Sistema Urbano (policentrismo)	Desenvolvimento urbano equilibrado em rede	Desenvolver capacidade de atratividade e competitividade dos centros urbanos
			Promover a complementaridade funcional interurbana (massa crítica em rede)
			Estimular uma cultura de cooperação estratégica interurbana
	Urbano-rural (Parceria urbano-rural)	Integração territorial de proximidade	Desenvolver mecanismos de interdependência e de complementaridade entre centros urbanos e áreas rurais
			Estimular uma cultura de participação em lógicas reticulares sistêmicas e de proximidade
Governança territorial	Coordenação vertical	Governança multinível	Clarificar e articular a repartição de atribuições e competências (ótica da subsidiariedade)
			Melhorar a capacidade de coordenação e governabilidade entre diferentes escalas de intervenção
			Desenvolver formas de cooperação entre diversos atores baseada numa visão partilhada sobre o mesmo território
			Desenvolver formas de discussão e participação ativa

	Coordenação horizontal	Cooperação institucional e coerência de políticas	dos cidadãos nos processos de tomada de decisão
			Desenvolver abordagens articuladas, integradas e territorializadas das várias políticas públicas

Fonte: Santinha (2014, p. 92-95).

Mediante análise do Quadro 1, há consideração enfática de assuntos regulatórios sobre desastres permanecerem alinhado ao princípio da coesão territorial. Esse rumo favoreceria sustentar a RRD em âmbito principiológico do plano global-regional como proposta de integração à escala Nacional-local, para evitar perdas socioambientais no sentido de criar resiliência frente a desastres. Mais além, visar-se-ia agir como eixo facilitador normativo para mitigar os riscos socioambientais no cenário de desastres (IUCN, 2015).

Portanto, a regulação jurídica coordenada em um sistema multinível nacional, regional e internacional geraria um melhor acesso à informação ambiental, à sua lei correspondente sobre o seu impacto ambiental, às interações globais, conexões com atores e organizações internacionais e transnacionais. O principal desafio se daria em identificar onde a política começa a ser testada por indicadores e recomendações respaldadas por grupos relevantes e Nações. Isso revela que uma atuação espacial e jurídica e jurisdicional que o Estado detenha, estenda o seu foco em alocar a organização da sociedade civil e o setor público-privado para gerar coordenação das suas funções (NOBRE; MARENGO, 2017; SOARES, 2003).

Isto posto, há a necessidade de essas interações ocorrerem de modo compartilhado e interdependente como redefinição dos espaços de resposta em razão da sua divisão territorial, social, legal e espacial para combinar o desenvolvimento em assuntos ambientais como a necessidade do seu uso, sua visão de totalidade e interdisciplinaridade e pluralismo, inerentes à ciência Geografia (MAMIGONIAN, 1999). Em nível legal/normativo, traz-se os atos iniciais que passaram a reconhecer essas ações da lógica sequência, conforme o Quadro 5 a seguir.

Quadro 5: Atos normativos sobre Redução de Riscos de Desastres no Brasil

ATO	REGÊNCIA
Lei nº 13397/2016	Atualização dos programas de gestão do Plano Plurianual 2016-2019
Portaria nº 315/2017	Atualização do resultado de revisão de 2017
Lei nº 13588/2018	Atualização de metas, iniciativas e programas de gestão do PPA
Portaria nº 180/2018	Altera atributos do PPA
Portaria nº 290/2018	Altera tributos
Portaria nº 403/2018	Cria novo programa de gestão
Portaria nº 17/2019	Atualização dos programas de gestão do PPA
Portaria nº 612/2019	Atualização do resultado da revisão de 2019
Decreto nº 9745/2019	Especifica os atores na criação do PPA
Lei nº 13971/2019	Cria o PPA 2020-2023

Elaboração: Filipe Bellincanda de Souza, baseado em: Brasil (2019).

Aborda-se a PNDPEC, que serve como a defesa e a segurança sobre as normas vinculadas a desastres e eventos subjacentes, em conformidade com o art. 21, XVIII da CRFB/88, pela qual visa-se proteger o poder público, sociedade civil e cidadãos, desde que se organizem de maneira integrada a fim de abranger as políticas de ordenamento espacial e jurídico no qual tal regulação seja incorporada. Assim, adentrar-se-ia ao desenvolvimento urbano, saúde, ambiente, clima, geotecnologias, medidas estruturas e não estruturais e políticas setoriais como eixo norteador da concretização socioambiental (MACHADO, 2020).

Portanto, a RRD assume um comportamento de um dever social, como base de efetivação em questão multinível que pode vir a proibir atividades degradantes do ambiente mediante o uso de mecanismos de governança que sigam a conjugação do dever constitucional frente a danos ambientais.

E mais, identifica-se a RRD como uma política de Estado territorial e não de governo, justamente porque o seu ato administrativo em esferas pode violar a dignidade da pessoa humana, o acesso ao ambiente ecologicamente equilibrado e a justiça ambiental. A recepção da RRD pela CRFB/88 revela fartos

compromissos objetivos e concretos da cidadania, da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável justo, ordenado, inclusivo e vigoroso. Isto, porque a RRD recusa a ilegitimidade dos atos dos poderes públicos que fogem de suas competências constitucionalmente determinadas.

A fim de compreender a PNPDEC, fez-se um mapa mental que segue conforme a Figura 6

Figura 6: Compreensão da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC

DISPOSIÇÕES GERAIS	Colaborar com entidades públicas, privadas e sociedade em geral para oferecer a redução de riscos de desastres no Brasil, cuja incerteza não deverá ser motivo para adotar medidas de prevenção e mitigação dos riscos
DIRETRIZES	Integrar a PNPDEC em torno de projetos de desenvolvimento urbano, ordenamento territorial, saúde, meio ambiente, clima, recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e políticas setoriais ao desenvolvimento sustentável.
OBJETIVOS	Tratar a RRD como eixo de socorro e assistência social em ações de proteção e defesa civil em comunidades e territórios a serem resilientes. Promover a consulta pública na análise e gestão de riscos e de todas as categorias de desastres incentivando o uso do solo regular, conservação e proteção da natureza. Gerar uma cultura nacional sobre desastres, estratégias de autoproteção e integração de informações e gerenciamento contra eventos adversos
COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS	Coordenar, implementar e executar a PNPDEC em todos os níveis de governo com capacitação como apoio ao mapeamento, uso do S2ID e PNPDC, IBGE e CEMADEN com a produção de conteúdos científicos, educacionais para a liberdade cívica, intelectual e segurança humana e pública
DOS ESTADOS	Executar a PNPDEC nos territórios. Coordenar ações e articulação com União e Municípios, instituir o Plano estadual de Proteção e Defesa Civil, realizar a análise e gestão ambiental sobre áreas de risco, o gerenciamento de riscos e de desastres, contribuir em planos de contingência e seus protocolos ao uso regular de bacias hidrográficas de acordo com diretrizes governamentais sobre a RRD

DOS MUNICÍPIOS	Executar a PNPDEC nos municípios com ações coordenadas e articuladas com União e Estados com incorporação da proteção e defesa civil ao setor de planejamento, gerenciamento de áreas de riscos, fiscalização sobre RRD, intervenções, prevenção, vistorias. Ainda, gerar abrigos para assistência social adequada e segurança humana. Fornecer informações adequadas e confiáveis, exercícios simulados sobre desastres, avaliação de danos, manter os demais entes cientes dos casos, promover participação pública em seus órgãos de atuação, ONG's entre outros.
COMPETÊNCIAS CONCORRENTES	Desenvolver uma cultura de prevenção, minimização de desastres, reordenamento e estruturação dos setores afetados, gerar medidas de segurança em escolas e hospitais, recursos humanos, dados e informações ao SINPDEC
FUNÇÃO SOCIAL DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – SINPDEC	Contribuir no planejamento, articulação, coordenação, execução, participação e organização de ações comunitárias
FUNÇÃO SOCIAL DO CONSELHO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – CONPDEC	• Órgão Formula, implementar e executar o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil com a proposição de normas, procedimentos, monitoramento de medidas não estruturais ao público-alvo (infantes e prioritários), com contribuição dos representantes dos entes federados e comunidades afetadas acompanhados de especialistas qualificados aos casos. Criar sistemas de monitoramento em todo o território nacional em torno de projetos habitacionais às pessoas afetadas, com investimento da sociedade privada e reconhecimento do Poder Executivo Federal. Transferir recursos entre os entes como estratégia de reduzir reconstrução e prevenção de desastres. • Gerar a qualificação, profissionalização de agentes públicos, Apresentar planos de trabalho, de intervenção, prestação de contas, gerir o cadastro nacional de municípios suscetíveis, elaborar plano de implantação da RRD, carta geotécnica como instrumento de regularidade de áreas de riscos, fornecer informações sobre ocupações irregulares em torno de diversos tipos de desastres em municípios e interesse social para ter parâmetros do parcelamento, uso e ocupação do solo e o seu

	mapeamento, ações de intervenções, drenagem urbana, diretrizes para regularização fundiária, ao plano diretor, mobilidade, erradicação da pobreza e desemprego, proteção ambiental, setor imobiliário, ordem cívica e educação nacional.
--	--

Elaboração: Filipe Bellincanda de Souza.

O princípio norteador principal da PNPDEC se dá pela RRD, uma vez que se reduziria fortemente a intensidade mediante a interpretação e percepção de desastres, eventos climáticos e subjacentes. A interação da PNPDEC se ramifica e distribui-se entre os entes federados para minimizar os desastres de forma sistêmica de acordo com o artº. 5 da referida política que orienta a RRD como incorporação às ações e protocolos da Defesa Civil, gestão territorial, planejamento de políticas setoriais, identificação e avaliação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades e produzir sistemas de alerta precoce, o que vem ao encontro do escopo evidenciado do cenário internacional.

Em paralelo, cabe aos entes federados conduzir a sociedade de forma educacional e cívica para o crescimento de integrar os órgãos do SINDPEC e atuação concorrente entre entes federados para consistir, colocar, realocar e reordenar a organização do desenvolvimento e inserir os relevos como causas profundas de desastres (BRASIL, 2012).

Porém, identifica-se que os padrões estabelecidos por ordenamentos detêm pouca aderência social e estrutural frente aos riscos que influenciam a dimensão socioambiental, o que tende a censurar a participação pública. A falta de informação revela que as instituições e órgãos de estado são tão fechados para atualização interna que colocam suas atividades em risco crítico sob respaldo piamente opinativo, não argumentativo e não pragmático. Ainda, sem atentar-se à coletividade dos riscos oriundos dessa postura irresponsável que expõe a ampla falta de transparência. Por reflexo, os setores públicos não se sustentam isoladamente para essas operações setoriais (BECK, 2011; SEN, 2000).

Isto se refere que o que se deixa de distinguir normativamente são as capacidades humanas de enfrentamento necessárias reduzidas, mas universais, para uma práxis comunicativa cotidiana em um procedimento de formação da vontade que poderiam colocar os próprios participantes em condições de

realizar, por iniciativa subjetiva e voluntária, as possibilidades concretas de uma vida melhor e menos arriscada, segundo as necessidades e discernimentos próprios.

Assim, a participação estatal sobre desastres precisaria corresponder além da esfera nacional de resposta de sua atuação, podendo trazer a descentralização e a prevenção nas perspectivas de que o Estado geralmente não tomaria noções em assuntos relacionados a desastres em torno da redistribuição para políticas públicas.

Desse modo, Estados mais estáveis e/ou bem ordenados sobre recursos e meios humanos se tornam mais capazes de mitigar catástrofes como melhora de respostas e suas condições, as quais viriam a se converter em uma perspectiva apoiada nos princípios internacionais a fim de percorrer a redistribuição de políticas e na prevenção como força de reação anti-interferências e resistência como iniciação da RRD como ordenamento jurídico espacial (SANTOS, 2006; SOUZA; YOSHIDA, 2019).

•

2.1 Competências da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC

•

A CRFB/88 constitui e oferece a capacidade jurídica de institucionalizar a RRD como ordenamento espacial para a defesa nacional, dos direitos fundamentais e deveres em torno de ocorrência de desastres, de acordo com o seu art. 21, XXXVIII. Por outro lado, a Defesa Civil como entidade, promove o ordenamento jurídico a fim de proteger a sociedade e os cidadãos de qualquer nível de ocorrência que se vincule a desastres e eventos subjacentes em prol da segurança pública e humana. Neste sentido, o art. 22 da CRFB/88 impõe socialmente que a Defesa Civil vise encontrar a eficiência de a comunidade se comportar em prol dos cidadãos, sociedade pública e privada e de a ordem cívica ser integrada e não exclusivista. Mas, majoritariamente, as competências tendem a inclinar a outros órgãos que não estão contemplados pela PNPDEC e pela CRFB/88 para satisfazer as atividades em desfavor da Defesa Civil.

A este escopo para a gestão de risco de desastres, a promoção das liberdades públicas viria a gerar autonomia, valores, formação e capacitação dos cidadãos e atores. Dado o papel que as discussões e os debates públicos que

precisam ser úteis para reivindicações de normas concorrentes com princípios e critérios diferentes, são também imprescindíveis para a consecução da participação como eixo do desenvolvimento. Isto não poderia vir a ser estabelecido por meros governos desacompanhados de humanismo, mas pelos atores e stakeholders que merecem diálogo democrático e tolerante perante as estruturas e mecanismos da governança pública e privada.

Conviver com as interações extraterritoriais para a RRD em nível nacional exige aprendizado compartilhado, cuja afetação envolve, indubitavelmente, todos os seres vivos e ecossistemas. No entanto, a fim de chegar a esse escopo, traz-se que a ciência e a tecnologia visam contribuir pelo desenvolvimento sustentável mediante trabalho em conjunto além das fronteiras nacionais de resposta, para haver uma competitividade coletiva e uma na mitigação de eventos que interferem no ambiente, cujas estratégias e objetivos específicos oriundos da Agenda 2030 são levemente implícitas também dispostas pelo Marco de Sendai.

Embora os conceitos e instrumentos sobre desastres sejam e escassos carentes de segurança jurídica no Brasil, ao aplicá-los de forma paralela entre ordenamentos espacial e jurídico, contemplar-se-ia a dimensão da coesão territorial, cujos sistemas setoriais são fluxos elásticos e interdependentes. Neste sentido, as competências de responsabilidade de atuação dos órgãos públicos precisariam deter preocupações sobre o espaço socioambiental em prol de não evitar redistribuir as políticas sobre desastres ao ser incorporada no Brasil. Isto, para que o alcance a todos os níveis se torne alinhado e coerente com a ordem global, para que não haja desgastes institucionais e melhor fluidez no diálogo na formação de políticas eficazes e funcionais de alcance em nível socioespacial e de regência normativa (NOBRE; MARENGO, 2017; SOUZA, 2022).

O espaço em que o homem está inserido e o espaço geográfico que não se confundem, o que também é um espaço social, mas não permanente que pertence a um lugar (psicológico) como objeto material e o espaço precede o lugar (epistemológico, teórico e normativo), cujas funções sociais e formas são uma prova de que a norma deveria se adequar à realidade como evolução socioespacial (SANTOS, 2006). Neste sentido resta partir para o aspecto de interação entre entes de estado.

2.1.1 Da União

A União detém força centralizadora de expedir normas para a implementação e a execução da PNPDEC, em que no SINDPEC cabe coordenar articulação entre todos os entes federados. Ainda, cabe à União girar o ordenamento jurídico com a instituição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Referente ao Sistema de Informações de desastres – S2ID possui função de constituí-lo e mantê-lo para fornecer dados e informações sobre desastres em nível nacional. Além disso, a União se desdobra para apoiar o mapeamento em estabelecer segurança contra desastres em escolas e hospitais localizados em áreas de risco. No contexto sobre emergências ou calamidade pública, a União visa instituir e manter a declaração e reconhecimento dessas realidades e determinar critérios estabelecendo condições de suporte de reconstrução e apoio financeiro (SEDEC/MI, 2017).

Em torno dos monitoramentos das situações que giram em categorias meteorológicas, hidrológicas, geológicas etc., a União deve realizar articulação com todos os entes federados a fim de instituir cadastro de localidades afetadas com suscetibilidade a riscos de desastres. Cabe, ainda, realizar a promoção de estudos e capacitação orientadora para incentivo de centros de ensino, pesquisa empírica e apoio comunitário via educação ambiental. Também, em desenvolver uma cultura nacional de prevenção de desastres para estimular a estratégia de prevenção de desastres (SEDEC/MI, 2017).

2.1.2 Dos Estados

Neste âmbito territorial é imprescindível que a PNPDEC seja executada para inserir o SINDPEC a fim de coordenar sua estrutura de forma dinâmica entre a União e os Municípios, sendo também atribuição dos Estados instituir o Plano de Proteção e Defesa Civil a fim de fortalecer o S2ID com respectivo fornecimento de dados e informações. Para os Estados com áreas de risco, estas precisam ser identificadas e mapeadas para serem um ponto de partida de compreensão da realidade estudada contra desastres, para que a educação e

ou a cultura de desastres em nível educacional também seja orientada em instituições de saúde (SEDEC/MI, 2017).

No contexto de emergência ou estado de calamidade pública, exige-se que os Estados apoiem a União para que ocorra o seu reconhecimento e assim podendo declará-lo. Já nos cenários de monitoramento sobre eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, entre outros, precisa-se contribuir com o seu monitoramento e interação compartilhada entre Municípios e a União e, para que sejam minimizados os riscos, também é atribuição de os Estados também oferecerem capacitação sobre a cultura de desastres e a prevenção (SEDEC/MI, 2017).

2.1.3. Dos Municípios

No âmbito municipal, cabe executar a PNPDEC e, em paralelo com atuação no SINPDEC, contribuir na sua coordenação entre a União e Estados. Ao tema do Plano de Proteção e Defesa Civil, é de competência municipal recepcionar as diretrizes orientadoras ao planejamento local para que, mediante a informação de eventos, cabe aos municípios comunicarem seu status de gravidade. Ademais, é de responsabilidade discricionária dos municípios os trabalhos de análise, gestão e gerenciamento das informações colhidas sobre os eventos que venham a afetar em nível local e, portanto, desenvolver o Plano de Contingência tendo como noção de dinâmica. Ainda, cabe realizar simulação de suporte à ocorrência de desastres com a devida fiscalização apoiada por órgãos públicos quando vier a acontecer para inspecionar e verificar a situação se há cenários de insegurança pública. Para tanto, visa-se realizar ações orientadoras como reação a desastres em âmbitos escolares e hospitalares (SEDEC/MI, 2017).

Na possibilidade de haver situações de emergência ou calamidade pública, é do município a atribuição legal de investigar o cenário da ocorrência e declará-la oficialmente, realocar o público afetado, prover subsistência alimentar e moradia temporária, além de gerenciar os danos correspondentes a cada realidade e manter os residentes de comunidades e territórios cientes dos cenários meteorológicos, hidrológicos e geológicos, para que seja possível

desenvolver a capacitação e sua mobilização local em torno da prevenção (SEDEC/MI, 2017).

Como pano de fundo para o cenário nacional, traz-se apontamentos diretamente conectados com as suas prioridades extraterritoriais reconhecidas pela regência vigente a fim de contemplar a discricionariedade do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC.

- Prioridade 1 – Compreensão do risco de desastres. Com orientação do Marco de Sendai, a União detém autonomia para irradiar suas atribuições legais a fim de realizar a análise e gestão ambiental de todas as fases do ciclo de desastres como parâmetro da disseminação da informação e educação relacionadas a desastres, bem como realizar a prestação de contas nos contextos social, econômico, ambiental, cultural e de saúde. Isto, através da gestão do conhecimento, espaços online de interação e comunicação educacional, capacitação, intercâmbio de informações, incentivos financeiros para preencher as fases de gestão de riscos e de desastres com discernimento, segurança ontológica, humana e jurídica.
- Prioridade 2 – Fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres. Tratar as ações e informações sobre desastres como escopo de regulação e adaptação de políticas setoriais com contribuições do *Compliance* para impedir a criação de riscos e aumentar a resiliência socioambiental. Ainda, estabelecer critérios de atualização e sua devida plataforma integral de interações nacionais sobre planejamento urbano, segurança pública, promover o compartilhamento de experiências retroativas para coordenar campanhas de conscientização da população e da organização da sociedade civil pela União.
- Prioridade 3 – Investir na redução de risco de desastres para a resiliência. Desenvolver e implementar estratégias multinível com a transferência e proteção financeira, desde que assegurada na totalidade a dignidade humana dos afetados, a proteção das liberdades públicas e

privadas para prevenir reações errôneas sobre as atuações institucionais e garantir *duo diligence*, sendo possível, obter apoio público-privado para fornecer a mitigação com participação pública na tomada de decisão, o que contribuiria no esclarecimento e redução das incapacidades humanas de resposta.

- Prioridade 4 – Aumentar a preparação para desastres para resposta eficaz e para “reconstruir melhor” em recuperação, reabilitação e reconstrução. É imprescindível estabelecer padrões de comportamento e postura institucional para a integração da redução de risco de desastres para gerar conteúdos orientadores interinstitucionais, estabelecer medidas não-estruturais de engenharia e assistência social em todos os cenários e parâmetros de nível e alcance de desastres mediante o planejamento em todos os seus níveis. Desenvolver programas conjuntos de treinos e apoios compartilhados e multiescalares desde o âmbito internacional-nacional para melhor assegurar funcionalidade, tendo em vista que pode ser altamente oneroso custear todas as despesas em cada espaço afetado mediante coordenação participativa de representantes sociais, organização da sociedade civil e de autoridades, tampouco sem visibilizar as vítimas. A partir da fase de recuperação, seria importante apostar na capacidade humana de gerenciar geotecnologias para reduzir o risco de desastres em curto, médio e longo prazo sobre uso do solo urbano, evolução de medidas estruturais como os ordenamentos espacial, territorial e jurídico. Também, em gerar intercâmbios de experiências durante as fases do gerenciamento de riscos já aprendidas e, também, melhorar o investimento em plataformas tecnológicas e banco de dados para melhor contemplar o nível das afetações em território nacional com estratégias e treinamentos em comum coordenadas e estabelecidas internacionalmente.

O modo de produção das políticas sobre desastres desencadeia a fixação da sua forma espacial e a cristalização da RRD como um processo de mudança que, enquanto objeto, se deflagra como um ordenamento com

objetivos de produção de políticas sucessivas como objeto real tanto quanto a sua evolução.

Portanto, a importância da superação de riscos desperta a saber que o espaço urbano se constitui como estrutura social, cujo espaço humano é o seu conjunto e o exige atenção à sociedade global e sua formação socioambiental. O seu dinamismo se distribui em territórios e caracteriza-se como fato social quando o espaço se reproduz pelas normas e alcança instância social. A sua representação geográfica e humana influencia a particularidade da produção, da repartição e do consumo da estrutura socioeconômica que não se reproduz automaticamente (SANTOS, 2006).

Isso se desdobra na falta de durabilidade e descontinuidade governamental das políticas setoriais, cujas técnicas, dão existência na finalidade de evitar a revitalização de assuntos ambientais ou métodos de governança desprovidos de profundidade por aplicação prática. Esta ambivalência revela que as formas espaciais das normas vêm sendo criadas fragilmente em aspecto intergeracional e, de forma material, não dispõe em âmbito normativo sobre o comportamento dos atores e Estados-Parte envolvidos.

Assim, tem-se que o espaço submetido a uma estrutura espacial das normas é o seu passado, a sua finalidade é o presente e o espaço produzido em ordem humana e socioambiental compõe a coexistência do futuro e simultaneidade de novas ações de desenvolvimento do espaço e, de outro lado, há o reconhecimento da especificada da norma em sua existência histórica.

2.3. MARCO DE SENDAI E PNPDEC: UM PARALELO ENTRE PRIORIDADES, ÓRGÃOS E AÇÕES

No Brasil, o Marco de Sendai está disposto em várias estratégias como plano de desenvolvimento sustentável nacional, projetos de intervenção para a racionalização de soluções que se apoiam em micro, macro, mesorregiões e territórios como mobilização do aparelho estatal em políticas de aperfeiçoamento da RRD.

Considerando a Prioridade 1 do Marco de Sendai (compreensão do risco de desastres), há a distribuição de riscos em 11487 municípios, sendo imprescindível a capacitação e sensibilização de Proteção e Defesa Civil em nível comunitário. A PNPDEC alterou a Lei 8239/1991, que estabelece as diretrizes da educação nacional: Os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir princípios da proteção e defesa civil e a educação de forma integrada aos conteúdos obrigatórios (SEDEC/MI, 2017).

Para o contexto da Prioridade 2 (fortalecimento da governança de riscos de desastres), recomenda-se o uso do Plano de Contingência e a instituição do Comitê Federal de Gestão de Riscos e de Desastres (SEDEC/MI, 2017).

No tópico da Prioridade 3 (investimentos na redução de riscos de desastres para a resiliência), a PNPDEC alterou a Lei 10.257/2001 que rege sobre ordenamento territorial e uso de cadastro municipal mediante controle via Plano Diretor. Ainda, alterou a Lei 6.766/1979 ao contexto do parcelamento do solo urbano (SEDEC/MI, 2017).

Para a Prioridade 4 (melhoria da preparação para resposta efetiva a desastres e para reconstruir melhor na recuperação, reabilitação e reconstrução), inclina-se ao fortalecimento do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e de Desastres – CENAD e do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN (SEDEC/MI, 2017).

Para tanto, a incorporação do Marco de Sendai no Brasil se deu por meio do Plano Plurianual - PPA 2016-2019. Este foi instituído por meio da Lei 13.249/2016 que reflete as políticas públicas e orienta a atuação governamental por meio de 54 Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, com 304 objetivos, 1136 Metas, e 31101 Iniciativas. Isto, pode ser demonstrado com a construção de agendas transversais aliada à RRD para concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: Comunidades e territórios sustentáveis (BRASIL, 2016).

O PPA estabeleceu Programa 2040 estabelece o objetivo 0172 para aprimorar a gestão de ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil por meio do fortalecimento do SINPDEC, inclusive pela articulação federativa e internacional determinados (BRASIL, 2019), como traz-se em nível nacional de acordo com o Quadro 6 que segue.

Quadro 6: Marco de Sendai no Brasil: Escopo de mitigação

Objetivo 0172 - Aprimorar a coordenação e a gestão de ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, inclusive pela articulação federativa e internacional	
Meta 009C – Promover a atuação integrada os órgãos do SINPDEC na preparação, prevenção, mitigação, reposta e recuperação de desastres	
Órgão responsável:	Ministério de Integração Nacional
Meta quantificável?	Não
Instituição responsável pela apuração:	Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC
Método de apuração	O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC é composto pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios
Meta 009E – Instituir e tornar operante o Comitê Federal de Gestão de Riscos e de Desastres	
Órgão responsável:	Ministério de Integração Nacional
Meta quantificável?	Não
Instituição responsável pela apuração:	Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC
Método de apuração	A instituição do Comitê Federal de Gestão de Riscos e de Desastres e Gerenciamento de Desastres se dará com a publicação de ato normativo infralegal que trate de sua criação. A aferição do Comitê se dará da verificação se suas reuniões atenderão à periodicidade de reuniões a ser definida em seu ato normativo.
Meta 009F – Instituir e tornar operante o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil	
Órgão responsável:	Ministério de Integração Nacional
Meta quantificável?	Não
Instituição responsável pela apuração:	Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC definida como uma das metas deste PPA 2016-2019.
Método de apuração	Sua aferição será feita a partir do Plano elaborado e divulgado

Fonte: Extraído de Brasil (2019, p.233).

A formação social das metas consiste na totalidade de esforços multiníveis para romper estruturas instáveis e inflexíveis e tornar-se em uma estrutura institucional e política anti-interferências para contribuir socioambientalmente no entendimento da realidade ao modo de produção indissociável da sociedade e da Natureza (BULKELEY, 2005).

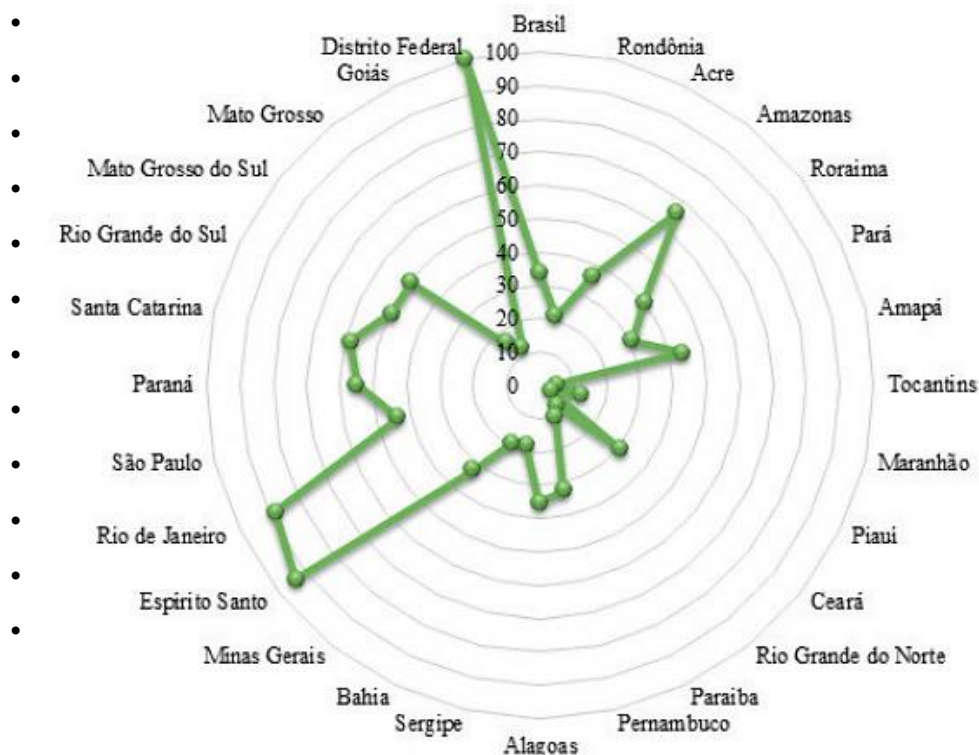
A emergência da espacialidade ligada ao direito é uma questão de desenvolvimento e de limites entre a amplitude normativa e a complexidade do contexto socioespacial e suas políticas incorporadas. Então, ao aprimorar os envolvimento sociais, considera-se desafiadora, a proposta de o Brasil alcançar o desenvolvimento do ordenamento jurídico enquanto houver o estéril alinhamento normativo perante os assuntos internacionais (CEPAL, 2018).

Ainda assim, os países desenvolvidos sequer proporcionariam um espaço igualitário entre suas disputas internacionais. Isto é, vestir uma vertente centralizadora e excludente *top-down* para “romper a camisa-de-força” de os desenvolvidos mudarem as regras de jogo para delas prosperarem em detrimento dos países em desenvolvimento como praxe (HEALEY, 2007).

Por outro lado, o plano internacional serve para validar condições e/ou pressupostos de dignidade aos povos por Estados que detenham políticas redistributivas e sociais, alternando a forma de consumo ao optar por estratégias de mitigação, também conhecidas como as de solidariedade, amparadas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SOUZA, 2020).

A incorporação da RRD em torno da dimensão espacial em nível nacional permite visualizar riscos, perigos e potencialidades, cuja hierarquia de ordem territorial tornar-se dominante. E, assim, vem a ser indispensável a redistribuição espacial da RRD como concentração do planejamento e desenvolvimento socioambiental, mudanças tecnológicas e de padrões de vida, sobre o uso racional dos recursos naturais, mudanças na cultura das organizações e das relações internacionais, o que pode ser demonstrado pela Figura 7 que segue.

Figura 7: ODS 11-11. b.2 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias nacionais de RRD – 2013-2017 (%)¹²



Fonte: Extraído de IBGE (2022 via Open Street Access, disponível em SOUZA, 2022).

A predisposição, suscetibilidade, fragilidade, fraqueza, e deficiência das capacidades humanas na operação da RRD ao giro sobre vulnerabilidades são condições de interpretar os riscos sobre desastres, condições socioeconômicas e culturais e a concepção dos riscos de desastres como lição de capacidade coadaptativa.

Portanto, o acesso à informação ambiental precisaria ter aplicação voltada à asseveração do art. 225 da CRFB/88 que dispõe sobre o direito a viver e existir em um ambiente ecologicamente equilibrado de caráter intergeracional, a se estender ao contexto e compreensão de a coletividade receber igualdade

¹²

“Na elaboração desse indicador considerou-se risco como a potencialidade de que ocorra um acidente, um desastre, um evento físico que resulte em perdas e danos sociais ou econômicos. Os riscos relacionados aos desastres urbanos – enchentes e inundações ou escorregamentos –, por exemplo, são mais bem percebidos e conhecidos do que outros, como os associados à contaminação química, por exemplo. Desastre é o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Indicador 11.b2**. 2017. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador11b2#> Acesso em: 30 nov. 2021

no seu tratamento e a inviolável informação daquilo que o vier afetar perante a aderência socioambiental do ordenamento espacial e jurídico.

Por outro lado, há de se ponderar que o acesso à informação ambiental relacionado a desastres precisaria ser abrigado em situações em que a vida, a saúde, a segurança pública, a soberania, a errônea disseminação da informação, as falhas da proteção ambiental correspondam a significativo dano de não se inclinar à execução da lei ou de mecanismos de prevenção, preparação e zelo nos atos envolvidos na gestão ambiental (CEPAL, 2018).

O exercício substancial, existencial e fundamental para a relação duradoura entre o ordenamento espacial derivado do Marco de Sendai e o jurídico pela PNPDEC exige fortalecimento qualificado e amplo de controle social e democrático para reorientar práticas e ações vigentes. Assim, a RRD vem a ser um giro das interligações dessas relações extraterritoriais como oportunidade de legitimar as interações *bottom-up* em propor um perfil nacional de políticas seguindo os parâmetros internacionais.

Isto resguarda a segurança pública, competências e atribuições da União, Estados e Municípios à riqueza e à complexidade das interconexões e impulsos extraterritoriais que extravasam fronteiras dos Estados e das sociedades na ordem global, urge em políticas públicas tenham o aspecto *top-down* ser desinstalado como autoridade por uma reconfiguração socioambiental. Portanto, o que pode ser entendido como a soma das organizações, instrumentos de políticas, mecanismos de financiamentos, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de produção de políticas ambientais como encurtamento das distâncias intraterritoriais e a intensificação da vida no cerne dos espaços aos temas ambientais internacionais.

Firma-se que a RRD se traça como um mecanismo de ação e resultado articulador entre atores para constituir a resolução de questões ambientais e sociais ampliada em consenso e cooperação e seu constante processo que se dão em torno do seu atual tratamento e presença dos entes de Estado e atores internacionais, regência, forma, natureza e organização de estabelecimento e alcance para gerar o controle e reprogramar as ações desregulamentadoras em ações promotoras da equidade (SOUZA, 2022; SEN, 2000). Isto:

Rompe com a analogia interna que concebe as relações e a

política internacionais apenas em termos negativos (ausência de instituições centrais, ausência de eficácia e assim por diante) e, também corrige a miopia que vê a fragilidade da ordem internacional como passível de ser remediada pela simples criação de mais “leis” (a solução favorita dos legalistas internos e internacionais) e de instituições similares a Estados (KRACHTOWIL, 2008, P.448¹³).

Reconhece-se que a função estatal vem se reduzindo o fluxo da capacidade da reciprocidade de atos internacionais e sua rede de comunicação ser desobstruído ao se inserir no espaço nacional. As instituições estrangeiras agem timidamente com o poder de Estado e sobre as ações que interferem no território. A participação pública detém efeitos transfronteiriços, em que a temática de da RRD é fundamentada pela Solidariedade na individualidade dos cidadãos, e não do Estado e seus entes federados para que sejam instruídos e desfrutem de tecnologias e comunicações que minimizam o sentimento do medo instalado pela própria ação humana no ambiente (SOUZA, 2022; BECK, 2011).

Isto atribui ao aperfeiçoamento da implementação e o clarificar do contexto ambiental se expandir nos ordenamentos nacionais e reverberarem e enriquecerem o universo de suas políticas como um ato de repensar as relações socioambientais para estabelecer as correspondentes obrigações assumidas entre todas as partes (TRINDADE, 1999).

A capacidade de redistribuição de políticas *top-down* em *bottom-up* orienta a expansão e realização de interesses coletivos e difusos à sociedade mediante a incorporação institucional dos deveres fundamentais como não-retrocesso ambiental. Também, de reivindicações, mas sobre não converter a ordem de Estado para satisfazer a violação ambiental, mas de não permitir que a lógica própria decorrente de normas já anteriores deixe de resguardar e garantir o desempenho de políticas ambientais entrarem vigorosamente no seio da ordem vigente e estabelecer aproximações à tomada de decisão. Isto posto, porque os Estados vêm passando a não reagir como administradores efetivos

¹³ “It breaks with the internal analogy that conceives of international relations and politics only in negative terms (absence of central institutions, lack of effectiveness, and so on) and also corrects the myopia that sees the fragility of the international order as liable to be remedied .by the simple creation of more “laws” (the favorite solution of domestic and international, legalists) and institutions similar to states”. Tradução livre. KRACHTOWIL, F. **Sociological approaches**. P. 448. In: REUS-SMIT, C.; SNI-DAL, D. (Orgs). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford Univesity Press. 2008.

dos assuntos que interferem no seio ambiental no país, visto que as propostas globais não podem ser sanadas com respostas parciais.

CAPÍTULO 3

CONSOLIDAR A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES AO BRASIL

3. RECOMENDAÇÕES

A partir daqui há a compreensão que os conteúdos sucessivos e históricos do Marco de Sendai que são a continuidade da RRD no mundo que se tornam substanciais ao dispor a sua implementação de intervenções, mas que precisam resultar em prevenção a danos socioambientais e mensurar perdas econômicas com mobilização de forças tarefas e ações de apoio e especialmente em fortalecer a assistência social.

Isto, para que tal ordenamento não se torne uma medida vã, cujas falhas instrumentais desdobradas em nível nacional precisariam ser acompanhadas de metas com acompanhamento do progresso social, cuja preparação deve ser em longo prazo com foco antes e não depois da ocorrência de desastres com a devida proteção ambiental (THE LANCET, 2015; MIZUTORI, 2020).

A descentralização do poder governamental é a tendência a encaminhar rupturas pragmáticas ao regime sobre desastres, em que a interdependência deveria ser permeada por uma conjugação de atores, o que tornaria a governança mais democrática. Isso é considerado porque os ordenamentos não se reduziram em assuntos de governos instáveis. Que, ainda, alternam as políticas, os planos, as metas, as iniciativas e as medidas-estruturais, não estruturais e a arquitetura científica para satisfazer privilégios imorais de governantes representativos arbitrários de escassa ou inexistente intersectorialidade sobre a cultura de desastres (BECK, 2011; NOBRE; MARENGO, 2017; LAVIEILLE; BÉTAILLE; PRIEUR, 2011; SOUZA, 2022).

Por reflexo, o planejamento do ordenamento espacial e jurídico nacional dependente de percorrer os níveis global-regional como plataforma de acesso ao Marco de Sendai e, ao ser incorporado em escala nacional, adquiriria um corpo orientador determinando de gerar capacidades de atenuar políticas *top-*

down. E, assim, reordenar em sua escala a sua concepção norteadora *bottom-up*, a fim de que a escala local seja abrangida e esteja alinhada e coerente com as normas global-regional. Esta, como pressuposto da coesão territorial com foco nas instituições, vulnerabilidade e *accountability* se tornem fortalecidos, cuja oportunidade de *compliance* ganharia maior evidência na redistribuição das políticas extraterritoriais pois daria aproximação entre a pluralidade dos atores contra a retórica governamental instável (BULKELEY, 2005; MIZUTORI, 2020; THE LANCET, 2015).

A construção intersetorial dos Estados-Parte tem considerado a importância da RRD que enfrenta os efeitos das mudanças climáticas, porém é fortemente estéril no âmbito de financiamento direto para contemplar o Marco de Sendai. Justamente porque o foco tem se voltado em reduzir danos econômicos, estimular a compensação ambiental e não reconhecer a capacidade humana de ajudas internacionais que precisariam ser igualmente aplicadas em nível interno das medidas-estruturais e não-estruturais para construir o progresso da resiliência local (NÉLSIS, 2012; MIZUTORI, 2020).

Para contemplar as extensões dessas escalas e reordenamento normativo, foram elaboradas recomendações orientadoras e autorais em que a seguir são consideradas dentro do escopo das quatro prioridades do Marco de Sendai ao percorrer a coesão territorial das normas estudadas, e oferecer suporte instrutivo aos arranjos institucionais, *policymakers* e *stakeholders*.

Essas recomendações servem como ponto de partida de consolidar ponto a ponto dos treze princípios do Marco de Sendai no Brasil em prol de alinhar a sua incorporação nacional com melhor efetivação dos seus princípios em concordância com as prioridades orientadoras.

Princípio 1 - Responsabilidade internacional: Reconhecer e beneficiar políticas ambientais interdependentes capazes de responder ao risco como estrutura de planejamento flexível

- **Prioridade 1 Compreensão da RRD:** Promover a incorporação da RRD como medida não-estrutural não disruptiva do cruzamento de políticas setoriais
- **Prioridade 2: Fortalecer a governança de desastres:** Gerar a RRD como suporte de minimizar os riscos em estabilidade socioambiental mediante uso de geotecnologias

- **Prioridade 3 – Investir na RRD para a resiliência:** Realizar a RRD como suporte de transformar os riscos em estabilidade socioambiental mediante suporte vital do fortalecimento das políticas nacionais.
- **Prioridade 4 – Aperfeiçoar as etapas de gestão de riscos e de desastres:** Incentivar a participação de atores, cidadãos e stakeholders no planejamento da RRD pré-desastres.

Princípio 2 - Responsabilidade Compartilhada: Distribuir as normas espaciais em nível internacional e redistribuírem na plataforma nacional como proposta de coerência normativa e adoção de políticas integradas

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Compreender a diferença espacial e jurídica como critério de correção de políticas ligadas a desastres.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Incentivar os *policymakers* de que a realidade é multifacetada e precisa ser contextualizada para cada realidade, competências e jurisdições como concentração da governança multinível.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Contribuir no acesso e fornecimento de conteúdos administrativos, financeiros, educacionais e tecnológicos para constituir capacidades humanas de reduzir riscos sobre a cultura de desastres.
- **Prioridade 4 - Aperfeiçoar as etapas de gestão de riscos e de desastres:** Conduzir instituições representativas na tomada de decisão público-privada e com aderência de associações comunitárias.

Princípio 3 - Exercício dos direitos fundamentais: Reordenar normas extraterritoriais da RRD como promotoras cidadania participativa

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Atribuir a discricionariedade e *compliance* na definição das ações estatais com coordenação participativa multinível.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Considerar os múltiplos cenários de desastres como fator de alimentação de plataformas digitais sobre acompanhamento de suas ocorrências.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Acreditar na capacidade humana de os ordenamentos espacial e jurídico sobre a RRD se aproximarem.
- **Prioridade 4 - Aperfeiçoar as etapas de gestão de riscos e de desastres:** Inovar nas estruturas institucionais de normas complementares, sucessivas e evolutivas a fim de que suas faces divergentes se tornem favoráveis e inovadores para a efetividade das normas.

Princípio 4 - Participação pública: Incentivar a clareza comunicativa ser estratégica para a tomada de decisão entre os limites extraterritoriais.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Readequar e reorientar as estruturas de organização dos órgãos de estado sobre a percepção da RRD como estrutura de integração eficiente capaz de resolver problemas múltiplos de problemas atuais e de respostas compatíveis com essa realidade.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Reconhecer a existência de completa segregação entre as normas e a realidade de RRD ser um fato social e mitigá-la como fundamento de adaptação.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Apoiar financeiramente os atores da área de formulação de políticas públicas redistributivas para controle social da RRD obter aderência social.
- **Prioridade 4 - Aperfeiçoar as etapas de gestão de riscos e de desastres:** Estabelecer capacitação instrucional de acompanhamento das fases e ciclos de desastres no território que vier a ser afetado.

Princípio 5 - Fortalecimento institucional em todos os níveis: Conectar, coordenar, colaborar e mesclar a normatividade da RRD como escopo de estrutura integradora

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Reconhecer que a RRD exige um mind-set e *budgets* de comunicação organizacional e socioambiental contributiva e progressiva.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Realizar fóruns de capacitação interinstitucionais.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Considerar as escalas de atuação como espaços de interação multinível e de engajamento da gestão do conhecimento.
- **Prioridade 4 – Aperfeiçoar as etapas de gestão de riscos e de desastres:** Promover o diálogo democrático e inclusivo sobre o acesso a recursos entre associações, instituições, universidades e plataformas públicas ligadas a desastres.

Princípio 6 - Capacitação e conscientização: Permitir receber orientações sobre inovação social como etapa de a população ter acesso à informação.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Fortalecer redes de apoio integrado e providenciar interação multissetorial.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Acompanhar processos de efetividade das normas e regimes internacionais.

- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Compreender as ações de RRD como marco precursor de reação socioambiental e redução de impactos.
- **Prioridade 4 – Aperfeiçoamento das etapas de gestão de riscos e de desastres:** Exigir suporte da organização da sociedade civil e de órgãos de Estado.

Princípio 7 - Acesso à informação: Reduzir ameaças políticas da representatividade institucional pública e corporativas.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Realizar o compliance em todas as fases da gestão de riscos de desastres.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Construir pontes construtivas de acesso à informação entre grupos educacionais e técnicos.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Promover a troca de experiências sobre reconhecimento da vulnerabilidade socioambiental.
- **Prioridade 4 – Aperfeiçoamento das etapas de gestão de riscos e de desastres:** Romper restrições administrativas ilegais e arbitrárias para haver a percepção da realidade.

Princípio 8 - Coerência normativa: Reduzir a falta de amparo às vítimas de desastres.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Reduzir riscos futuros e custos operacionais.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Incluir políticas climáticas e desenvolvimento sustentável como agendas transversais.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Reconhecer que políticas *top-down* não geram efetividade normativa e deixam de alcançar a escala local custos.
- **Prioridade 4 – Aperfeiçoamento das etapas de gestão de riscos e de desastres:** Reordenar as agendas de desastres como assunto de interesse de Estado e não de governo a fim de constituir políticas de meio entre o reordenamento de *top-down* para *bottom-up*, a fim de não haver controversas na implementação da RRD.

Princípio 9 - Estratégias de Solidariedade: Enfrentamento dos riscos socioambientais.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Estabelecer a continuidade e estabilidade de órgãos ministeriais para melhor confiança institucional e público-privada.

- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Instituir arranjos institucionais cooperação internacional compartilhada multinível.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Garantir que a vulnerabilidade seja superada pela organização da sociedade civil.
- **Prioridade 4 - Aperfeiçoamento das etapas de gestão de riscos e de desastres:** Usar *Accountability* dos recursos destinados a assistência social integralmente aos afetados, especialmente nos aspectos de alimentação, mobilidade humana, moradia e saúde.

Princípio 10 - Investimento público-privado: Mecanismos e ações.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Estabelecer e contribuir em medidas não-estruturais de engenharia como fator de redução substancial da vulnerabilidade.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Usar geotecnologias para identificar, mapear, armazenar e gerar dados confiáveis e adequados para cada perigo.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Cumprir o dever-poder e responsabilidade da sua função social determinada constitucionalmente.
- **Prioridade 4 - Aperfeiçoamento das etapas de gestão de riscos e de desastres:**

Princípio 11 - Precaução e prevenção: Estimular a capacitação, conscientização, exercícios sobre cidadania e ordem cívica.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Reconhecer que as ações das fases da gestão de riscos de desastres são mutáveis para cada ocorrência.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Aderir ao desenvolvimento sustentável como abordagem pragmática intersetorial.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Apoiar-se na capacidade humana de mitigação de riscos socioambientais.
- **Prioridade 4 – Aperfeiçoamento das etapas de gestão de riscos e de desastres:** Elaborar estratégias de conscientização a fim de promover a confiança das etapas antes, durante e depois das respostas abordando os fatores subjacentes de medo, ansiedade e estigma que afetam grupos vulneráveis.

Princípio 12 - *Enforcement*: Instituir portfólios em torno do Marco de Sendai para as estratégias nacionais, sob pena de sanção internacional e execução pela comunidade internacional.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Cumprir com o dever de ingerência constitucional em decorrência de danos ambientais complexos frente à responsabilidade internacional contraída pelos Estados-parte.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Utilizar a cooperação multilateral e diplomacia preventiva.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Permitir que os Estados-Parte signatários do Marco de Sendai promovam a conscientização os danos socioambientais com a governança adaptáveis em implementação efetiva de emergências, suporte baseado em evidências que sejam inclusivos e empoderem os cidadãos.
- **Prioridade 4 – Aperfeiçoamento das etapas de gestão de riscos e de desastres:** Desenvolver a hermenêutica jurídica hábil de permear a multidisciplinaridade para analisar e compartilhar preparação, resposta e avaliações da comunidade afetada.

Princípio 13 - Subsídios globais: Apostar na capacidade humana e racionalidade instrumental de organização social, interação multinível para gerar a segurança humana.

- **Prioridade 1 – Compreensão da RRD:** Reconhecer a importância das políticas *top-down* para incorporação do Marco de Sendai em nível Nacional, mas aderir a políticas *bottom-up* para superar a lacuna da desconexão intraterritorial normativa.
- **Prioridade 2 – Fortalecer a governança de desastres:** Desenvolver a multidisciplinaridade nas capacitações como prevenção de iniquidades.
- **Prioridade 3 – Investir na RRD para resiliência:** Aderir aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a partir da normatividade extraterritorial (*top-down*) e reordená-los em aspecto (*bottom-up*) para que a normatividade intraterritorial seja apoiada por agentes de investimento por blocos regionais.
- **Prioridade 4 – Aperfeiçoamento das etapas de gestão de riscos e de desastres:** Estabelecer o foco na cidadania apoiada no planejamento e design de pesquisa acadêmica para que os resultados seja amplamente compreendidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ocorrências de desastres ultrapassam fronteiras importam que a governança multinível contemple a interação entre os vários níveis de governos, e o Marco de Sendai como norma concreta enquanto reconhecido o papel do Estado-Nação, o que atende os níveis global-regional, e nacional-local, mas que muda a visão das conexões entre arranjos institucionais fluídas ao seu engendramento e sua justaposição.

No capítulo 1 foi exposto em nível internacional que a preocupação se torna coletiva como um rumo entre os Estados-parte e aqueles que não são signatários que denegam as suas prerrogativas. A combinação de políticas, agentes e suas agendas detém capacidade técnica, tecnológica e econômica que não superam planejamentos restritivos e/ou limitantes ao contexto para análise e gestão para políticas sobre a cultura de desastres.

Isto não incorpora o discernimento no escopo de adaptação em todos os níveis institucionais. A interlocução ao contexto de atores e/ou agentes que agem em prol da RRD evidencia movimentos aliados que tem a iniciativa de contribuir no seu âmbito de governança. O que anuncia que a RRD não é uma ordem originária de atuação estamental como parâmetro de aplicação de políticas descentralizadas de força regulatória, mas como um empenho espacial e jurídico que norteia o planejamento como estrutura delimitadora e representativa do poder estatal a fim de garantir que as leis apontem e a Constituição determine o exercício regular dos direitos fundamentais.

O Marco de Sendai reordena como escopo de ordenamento espacial e jurídico quando o aspecto *top-down* da RRD em nível nacional se torna um mecanismo de difusão de melhores práticas em sua saliência e particularidade somados pela dimensão multinível, extraterritorial, intraterritorial e espaços sobrepostos a limites institucionais e setoriais planificados, cuja estratificação é cotidiana.

O fortalecimento e atuação de organizações da sociedade civil ao invés de mera criação de atores semelhantes revela que o aspecto multinível entra em acordo com a colaboração de capacitação e internalização das oportunidades

das implementações internacionais estabelecidas pelas prioridades e metas nacionais.

Por efeito, a RRD é construída como significado, identidade e fator chave de complementar o cenário de planejamento e suas políticas que envolvem o meio ambiente. A partir daí melhora a coordenação entre órgãos internacionais que já reconhecem a importância dos atores na governança multinível.

Esta estratégia serve como alcance do multilateralismo superar a inefetividade linear a bilateral das normas devido ao Estado ser um ator de não dever perseguir e não denegar o seu papel social de zelar por suas políticas ambientais em paralelo à política externa. As suas restrições enquanto ordenamento *top-down* reduzem a tensão e o estresse da interação entre a política e jurisdição nacional-internacional.

No capítulo 2, foi construída a organização da incorporação do Marco de Sendai ao Brasil que se reúne como aprendizado de delineamento normativo sobre desastres à tomada de decisão ocorrer de forma acessível do global-regional.

O aspecto *top-down* normativo é enfrentado como ponto de reordenamento via escala nacional que, ao penetrar no tecido social territorial, o aspecto *bottom-up* reordena e aceita a escala nacional e estabelece uma via de acesso ao desobstruído de planejamento socioambiental e alinhamento com a escala global-regional e desobstruí as estratégias de financiamento das medidas-estruturais, não-estruturais, da capacitação, da informação, da elaboração, da mensuração e sua efetividade enquanto sua maior efetivação como norma concreta validada no sistema jurídico vigente.

Isto gera melhora a segurança nas operações da gestão de riscos e de desastres que dirime arranjos institucionais *top-down* dominantes sem encerrá-los, mas reincorporados como estratégia *bottom-up* de não se furtar da mitigação dos riscos e não deixar de desfrutar dos benefícios da esfera *top-down*.

Todas as metas citadas da PNPDEC possuem característica de serem mutáveis para cada cenário, mas promissoras e intrinsecamente conectados e não desconexas. A meta 009C revela antecedentes em fortalecer e estreitar os laços institucionais entre todos os entes federados territorialmente definidos. Com isso, prevenir novos riscos de desastres via implementação das normas já desenvolvidas.

Por sequência, a meta citada depende da meta 009E ao Comitê Federal de Gestão de Riscos e de Desastres para que concretize a inserção do Marco de Sendai no Brasil em âmbito institucional e, assim, promover a percepção da realidade para a compreensão da norma distribuída do nível internacional ao nacional com o devido desdobramento da PNPDEC para todos os níveis entre as competências.

Em paralelo, a legitimidade do Marco de Sendai oferece que a PNPDEC vivencia a vontade popular ao se firmar nas distintas posições sociais como eixo de existência de a RRD deter a função de alcance social e jurídica no espaço geográfico que promove a experimentação do direito pautado na realidade e contempla ao ordenamento de regência de se adaptar em reconhecimento da geografia como repercussão do Estado Democrático de Direito.

Portanto, a meta 009F é um desdobramento das anteriores pois carrega um conteúdo de constituir a operacionalização do PNPDEC como política pública a fim de estabelecer planos de análise e compreensão da dinâmica dos ordenamentos de caráter orientador com fatores de ordem cívica e interação normativa de que não há sociedade sem escala espacial que não ocorra a RRD em nível normativo sem a sua concepção socioambiental.

Desse modo, a governança multinível é reconhecida no Brasil como vocação em capacitação no âmbito internacional, mas que depende de um nível mais alto de habilidade nacional para melhor desfrutar dos subsídios, das tecnologias e dos recursos financeiros ao identificar a proteção ambiental que não são encontrados em níveis menores em aspecto institucional de interação territorial.

O que exige que os trabalhos internacionais-locais multiníveis reconfigurem e reinstalem a coordenação na implementação de atividades, técnicas e capacidades financeiras. Isto favorece a criação de espaços de participação, colaboração e construção da resiliência frente a desastres no *terroir* e no *locus* urbano, nos quais os ordenamentos são mais capazes e tendem a ser mais eficazes com pensamento global e ação local.

Portanto, o Brasil se torna um ator intermediário entre as prioridades nacionais com as exigências do Marco de Sendai para enfrentar os riscos de desastres de forma consensual e irresponsavelmente organizado, justamente porque as normas intraterritoriais são socialmente construídas não evoluíram à

medida que as realidades mudaram daquelas dispostas pelo Marco de Ação de Hyogo como continuidade ao Marco de Sendai.

No capítulo 3, foi trabalhada a proposição de recomendações de consolidação do Marco de Sendai como ordenamento espacial e jurídico para a RRD de acordo com os 13 (treze) princípios do Marco de Sendai reordenados pelas suas prioridades em nível nacional de acordo com o princípio da coesão territorial.

Esse escopo reorganiza a e impulsiona o fortalecimento dos atores em atuação multinível de forma policêntrica, cuja sinergia entre o contexto global-regional ganha corpo de coordenação entre as atividades da RRD mediante o compartilhamento de políticas de desastres redistributivas em nível nacional. As suas múltiplas relações intergovernamentais e escalares ligam-se fortemente como suporte aos cidadãos obterem a conexão de reagir a desastres por redes e *stakeholders*.

Para esmiuçar, há como resposta da problemática citada inicialmente: “O Marco de Sendai como política *top-down* pode ser reconhecido como um mecanismo distribuidor de políticas de desastres ao Brasil?”, firma-se que o Marco de Sendai ao Brasil, portanto, redireciona o prumo de a contradição estamental e normativa e é resistente a interferências da instabilidade da governança nacional como principal oportunidade de reversão das políticas *top-down*. Estas, estão sujeitas a adaptação pelas políticas *bottom-up* e reprodução e projeção da RRD ser tecida, habilitadora e propulsora da prosperidade socioambiental e não-retrocesso na era corrente mediante a capacitação entre os setores público-privado entre todos os níveis de atores.

Como desdobramento ambiental, os seus impactos servem como oportunidade de o ciclo da análise e gestão de desastres ser acompanhado de a participação pública estar legalmente capacitada, ser interativa e reativa em todas as escalas e respaldadas pela governança multinível, o que facilita o fortalecimento e da capacitação da cultura de desastres.

Portanto, resta responder à hipótese levantada: “Se o Marco de Sendai incorpora a RRD, sendo estrutura normativa/regulatória e tem uma arquitetura norteadora, este poder vir a distribuir a RRD e reordená-la como coesão territorial via recomendações ao Brasil?”. A percepção do Marco de Sendai enquanto ordenamento espacial e jurídico tem amplos direitos em aspectos

intergeracionais que se cercam pela comunidade internacional. A partir daí se recepciona o princípio da coesão territorial que abre à força o descompasso e da postura estamental na ruptura da desarticulação das normas ambientais como capacidade instrumental do sistema jurídico de estabelecimento. Assim, que reconhece o seu reordenamento a partir da vigência e adesão do ordenamento espacial.

Nesse ponto, o aspecto *bottom-up* valida que o Brasil detém capacidade institucional, econômica e socioambiental de desempenho dos territórios e das comunidades estarem inseridos na tomada de decisão pelos *policymakers* dotados pela interpretação de regência da PNPDEC e seus órgãos. Como desdobramento ambiental, os seus impactos servem como oportunidade de o ciclo da análise e gestão de desastres ser acompanhado de a participação pública estar legalmente capacitada, ser interativa e reativa em todas as escalas e respaldadas pela governança multinível.

Por fim, a RRD não é disruptiva, cujo aspecto intrínseco é de servir como princípio de coadaptação pelos bens comuns para a garantia de existência, à tomada de decisão frente a limites extraterritoriais, deter o corpo estruturante intersetorial, gerir a informação como inovação social, determinar o intercâmbio de experiências, da percepção da realidade, romper a ilegalidade, a ilegitimidade, a falta de discricionariedade administrativa da desinformação e do processo de desregulamentação ambiental. Por reflexo, reduz a falta de amparo às vítimas e o seu seio familiar, valida a mitigação dos riscos socioambientais, configura a co-dependência dos atores aos múltiplos cenários do ciclo de desastres nas fases da gestão de riscos e de desastres, cuja RRD é considerada um marco precursor da cidadania, serve de mecanismo para visualização a partir de onde pode-se apontar a responsabilização perante os bens e serviços comuns como exemplo à comunidade que a detenha, o que facilita o fortalecimento e da capacitação em torno da cultura de desastres no âmago pátrio.

REFERÊNCIAS

BECK, U. **Sociedade de risco, rumo a outra modernidade**, Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BIRCKMAYER, J. **Social Experimentation For Public Policy**. P. 803-828. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook Of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press. 2006.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 30^a ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 2015.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil**. 05 De outubro De 1988. Senado Federal. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso Em: 20 jul. 2021

BRASIL. Governo Federal. **Plano Plurianual 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> Acesso em: 20 mar. 2021

BRASIL. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, Lei 12.608/2012. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Noções básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos**. Brasília. 2017. P. 15-30.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. **Módulo de formação: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base**. Brasília. 2017.

BRASIL. Ministério de Planejamento, Desenvolvimento. Gestão Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Catálogo de metas 2016-2019**. 2018. P. 233 Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/catalogo-de-metas-2018.pdf> Acesso em: 15 jan. 2022

BRAUN, D. **The Territorial Division Of Power In Comparative Public Policy Research: An Assessment**. P. 56-80. In: BRAUN, D. **Public Policy And Federalism**. Ashgate. 2000.

BULKELEY, H. Reconfiguring Environmental Governance: Towards A Politics Of Scales And Networks. **Political Geography**. 2005. Disponível Em: <https://www.Sciencedirect.Com/Science/Article/Pii/S0962629805000880/Pdfft?Md5=Bfb61ed9d51d353d394d2e88eb3da6cc&Pid=1-S2.0-S0962629805000880-Main.Pdf> Acesso Em: 21 Jul. 2021

BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed., São Paulo: Saraiva. 2012.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Editora de Direito de Coimbra. 1995.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **Dinâmica espacial e ordenamento do território**: LC/BRS/R.165. Brasil. 2018.

Das-GUPA, R. SHAW, R. **Disaster Risk Reduction: A critical Approach** P. 12-20.. In: KELMAN, I.; MERCER, J.; GAILLARD, JC. **The Routledge Handbook of Disaster Risk Reduction including Climate change Adaptation**. Routledge: New York. 2017.

DUPAS, G. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: UNESP, 2005.

FERRAJOLI, L. **Derechos y garantías**. Madrid: Editorial Trotta. 2004.

HEALEY, P. **Urban Complexity and Spatial Strategies Towards a Relational Planning for Our Times**. New York: Routledge. 2007.

IUCN – International Union for Conservation of Nature. **Sustainable Development Goals Brochure**. 2015. P.03, 09 e 10. Disponível em: https://www.iucn.org/sites/dev/files/sdgs_-_uicn_-_web_-_eng.pdf Acesso Em: 05 ago. 2021

KRACHTOWIL, F. **Sociological approaches**. P. 448. In: REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. (Orgs). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford University Press. 2008.

LAVIEILLE, J-M.; BÉTAILLE, J.; PRIEUR, M. **Les catastrophes écologiques et le droit**: Échecs du droit, appels au droit. Bruylant: Bruxells. 2011.

LAWRENCE, J.; SAUNDERS, W. **The planning nexus between disaster risk reduction and climate change adaptation**. P. 418-428. In: KELMAN, I.; MERCER, J.; GAILLARD, Jc. **The Routledge handbook of Disaster Risk Reduction Including Climate Change Adaptation**. New York: Routledge. 2017.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2020.

MAMIGONIAN, A. **Gênese e Objeto da Geografia: Passado e Presente**. **Geosul** 14. nº. 28. Florianópolis. 1999.

Ministério de Integração Nacional – MIN. **Noções Básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos**. 1 ed. Brasília. 2017. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/DefesaCivil/Material%20Did%C3%A1tico/M%C3%B3dulos%20SEDEC/M%C3%B3dulo%20IV%20->

[%20RECONSTRU%C3%87%C3%83O%20-%20Livro%20Base.pdf](#) Acesso em: 20 mar. 2021

MIZUTORI, M. Reflections on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Five year since its adoption. **International Journal of Disaster Risk Science**. Springer: Beijing. 2020.

MONTEIRO, C. S.; MEZZAROBBA, O. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva. 2018.

NÉLSIS, C. M. **Desastres e Intersectorialidade das Políticas Públicas no Estado de Santa Catarina**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2012.

NOBRE, C. A.; MARENGO, J. **A Interface ciência-políticas públicas** P.15-60, 497-500. NOBRE, Carlos Afonso; MARENGO, José Antonio (Org). **Mudanças Climáticas Em Rede: Um Olhar Interdisciplinar**. 1 Ed. Bauru: Editora Canal 6. 2017.

PEREIRA, M. RAMALHETE, F. **Planeamento e conflitos territoriais: uma leitura na ótica da (in)justiça espacial**. In Finisterra, LII, 104, 2017.

RANKE, U. **Natural Disaster Risk Management: Geoscience And Social Responsibility**. Springer: Switzerland 2016.

SANTINHA, G. O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re) construindo ideias dominantes. Vol. 40. Nº 119. **EURE**. 2014. P.75-97.

SANTOS, B. S. **Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.

SANTOS, M. **A Natureza Do Espaço: Técnica E Tempo, Razão E Emoção**. 4a Ed. 2. Reimpressão. Editora Da Universidade De São Paulo: São Paulo: 2006.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. Revisão técnica: Ricardo Doniselli Mendes. Companhia das Letras: São Paulo.. 2000.

SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. Atlas: São Paulo 2001

SOUZA, F. B.; YOSHIDA, C. Y. M. A dimensão humana dos efeitos extremos das mudanças climáticas globais: Desafios da proteção aos povos vulneráveis. **Revista de Direitos Difusos**. n. 71. v. 1. São Paulo. 2019. Disponível em: <http://ibap.emnuvens.com.br/rdd/article/view/164/92>

SOUZA, F. B. **Clima, Direitos Humanos e Estado: A dimensão humana na Sociedade de Riscos**. Ed. Do autor: Câmara Brasileira do Livro. Florianópolis. 2020.

_____**Desregulamentação e ODS 11 no Brasil: Perspectivas para a Redução de Riscos de Desastres.** In: LEITE, J. R. M.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; DUTRA, T. **Geodireito, Justiça Climática e Ecológica: perspectivas para a América Latina.** Instituto Direito por um Planeta Verde: São Paulo. 2022. Disponível em: <https://shre.ink/gjm> Acesso em: 20 mai. 2022.

SPETH, J. G. **The Bridge at the Edge of the World: Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability.** Yale University Press: Yale. 2008.

THE LANCET. **The era of disaster risk reduction.** Editorial. Vol. 385. May. 2015. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2815%2960976-X> Acesso em: 20 mai. 2022

TRINDADE, A. A. C. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional.** Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre.1993.

_____**A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos.** Saraiva: São Paulo.1991.

_____**Direito internacional em um mundo em transformação.** Renovar: São Paulo. 2002.

UN. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.** Sendai. Japan.2015. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf Acesso em: 20. Out. 2021

UNDRR. **Partners and stakeholders, multistakeholders, partnerships.** 2022. Disponível em: <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/partners-and-stakeholders/multistakeholder-initiatives-and-partnerships> Acesso em: 11 mar. 2022

United Nations Resolutions. **A/RES/1753,1882,188,2031. A/RES/2717,2816,2757,3321,40228,10175,2959, 3345, 3337, 3322, 3455, 36225. A/RES/42169, 43202,4236, 45/185, 46/4149, 48/188, 49/22^a, 50/117/A, 51/185,52/200, 53/185, 54/220, 55/197. A/RES/54/219, 56/195, 57/256, 57/190, 58/214, 58/215, 59/231, 59/232, 60/195, 60/196.** Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

United Nations. **Report of the World Conference on Disaster Reduction - A/CONF.206/6.** Hyogo, Japan. 2005. P.11-18. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/> Acesso em: 15 nov. 2021

UN. Rio Declaration - **A/CONF.151/26 (Vol. I).** Rio de Janeiro. 1992.

VASAK, K. **A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights.** The UNESCO Courier. Paris.1977.

WESTON, B.; BOLLIER, D. **Green Governance**: Ecological Survival, Human Rights, And the Law Of The Commons. Cambridge University Press: Cambridge. 2013.

ZÜRN, M. **Global Governance as Multi-Level Governance**. P.80-95 In: ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja; ZÜRN, Michael. **Handbook on Multi-Level Governance**. Edward Elgar Publishing: Massachussets 2010.

APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO

A. Marcos Internacionais sobre Redução de Riscos de Desastres (1962-Atual)

ONU			
ADOÇÃO DE MEDIDAS EM RELAÇÃO A DESASTRES GRAVES 1960-1969			
ANO	RESOLUÇÕES DA ONU n°	REGÊNCIA	OBJETIVIDADE
1962	A/RES/1753	Terremoto	Medidas em conexão ao território do Irã
1963	1882	Terremoto	Terremoto: Medidas em conexão ao território da Iugoslávia
	1888	Furacões	Furacão: medidas a serem de conexão ao território de Cuba, República Dominicana, Haiti, Jamaica e Trinidad e Tobago
1965	2034	Desastres Naturais	Assistência emergencial pelos Estados membros
1968	2378	Terremoto	Planos de reconstrução no Irã
ASSISTÊNCIA EM CASOS DE DESASTRES 1970-1986			
1970	2717	Desastres Naturais	Planejamento pré-desastre nos níveis nacional e internacional; A aplicação de tecnologia e prevenção e controle de desastres naturais, Uso de satélites para fortalecer a cooperação internacional para determinar as causas e manifestação precoce de desastres iminentes e o desenvolvimento e melhoria de sistemas de alerta precoce
1971	2816	Criação do Gabinete de Assistência a Desastres das Nações Unidas - UNDRO	Estudos de prevenção, controle e previsão de desastres

1971-1985	2757 33/21 40/228 40/175	Secas	Normas para Mitigação no Afeganistão e na África
1972	2959	Medidas preventivas, planejamento de contingência para desastres e preparação	Diminuir o impacto de desastres
1974	3345	Fortalecimento do Escritório de Assistência a Desastres das Nações Unidas	Fortalecimento da prevenção de desastres e ao planejamento pré-desastre
1977	3337 28/02/1977	Desertificação	Conferência das Nações Unidas
1978	33/22	Assistência a Desastres das Nações Unidas	Cooperação técnica para preparação e prevenção de desastres em seus programas regionais e inter-regionais
1979	34/55	Assistência a Catástrofes das Nações Unidas	Cooperação técnica para preparação e prevenção de desastres em programas nacionais e regionais com ajuda humanitária, preparação e prevenção
1981	36/225	Reforços ao sistema da ONU sobre desastres	Uso e coordenação de Sistemas de Alerta precoce e Monitoramento de Desastres
DÉCADA INTERNACIONAL PARA A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES NATURAIS 1990-1999			
1987	42/169	Reduzir Riscos de Desastres com foco nos países em desenvolvimento	Adoção de cooperação internacional específica na temática de desastres
1988	43/202	Inundações Tufões Furacões Infestação de gafanhotos	Reduzir o impacto de desastres naturais para promover a saúde: desenvolver um quadro de ação
1989	44/236	01 de janeiro de 1990:	Adota o Quadro de Ação Internacional

		Dia internacional da redução de riscos de desastres	para a Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais
1990	45/185	Marco de Ação Internacional do IDNDR (anexo da res. 44/236)	Estabelecer comitês nacionais perante o UNDRO
1991	46/149	Endosso da declaração de Nova Iorque e as recomendações contidas no primeiro relatório anual do Comitê Científico e Técnico (STC) sobre a Década	Propor em 1994 a conferência mundial de representantes dos comitês nacionais da Década
1993	48/188	Comunidade Internacional	Convocação da conferência de 1994
1994-1998	49/22A	Estratégia de Yokohama	Plano de ação para a redução de riscos de desastres Início de Uso de Sistemas de Alerta precoce
1995	50/117A	Convocação para o encerramento da década em 2000	Facilitar a integração total da redução de desastres para o desenvolvimento sustentável e proteção ambiental
1996	51/185	Idem	Elaborar uma abordagem internacional de melhorias sobre os alertas precoces relacionados a desastres e seus impactos adversos no ambiente
1997-2000	52/200, 53/185, 54/220, 55/197	El Niño	Cooperação internacional para reduzir impactos do El Niño Reunião entre os órgãos da ONU para fortalecer a cooperação, com foco aos países em desenvolvimento, pequenos Estados insulares em

			desenvolvimento e países sem litoral
			Facilitação da integração de resoluções normativas
1999	Fórum do Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais – IDNDR: Mais de 40 sessões temáticas	Cultura global de prevenção	Plano de Ação 1998-1999 da IDNDR Criação de plataforma para o diálogo multissetorial e interdisciplinar global entre todos os parceiros interessados dentro do IDNDR Interlocução entre ECOSOC, UNESCO e OMM via Sub-fórum de Ciência e Tecnologia
DESASTRES, VULNERABILIDADE E ISDR 2000-2007			
2000	A/RES/54/219	Estratégia Internacional para Redução de Desastres	Estabelecer uma tarefa interinstitucional força e secretariado inter-agencial para redução de desastres
2001	56/195	Idem	Apoio à implementação dos objetivos da Estratégia Internacional e endossa a proposta e a revisão da Estratégia de Yokohama para um Mundo Mais Seguro
2002	57/256 57/190	Estratégia Internacional para a Redução de Desastres Desdobramento da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável: Plano de Ação de Johannesburgo Revisão sobre lacunas da implementação	Planejar e coordenar, mediante consulta aos governos nacionais, a revisão da Estratégia de Yokohama Integrar a redução de risco em políticas e processos de desenvolvimento

			Traços ao curso de ação para a próxima década
2003	58/214	Conferência Mundial sobre Redução de Desastres em 2005	Concluir a revisão da Estratégia de Yokohama e seu Plano de Ação; Realizar a Gestão de Riscos e de Desastres na perspectiva do Plano de Ação de Joanesburgo
	58/215	Decisão 57/47 de 2002	Realizar cooperação e assistência técnica para reduzir os efeitos adversos de desastres naturais, incluindo aqueles causados por eventos climáticos extremos
2004	59/231	Atos preparatórios para a Conferência Mundial sobre Redução de Desastres de 2005	Apoio financeiro pelo Japão
	59/232	Observação do El Niño/Oscilação Sul	Fortalecer habilidades e capacidades sobre pesquisa, previsão e de políticas adequadas para reduzir riscos de desastres
2005	60/195	Endosso ao Marco de Ação de Hyogo 2005-2015	Redução de riscos para um futuro mais seguro
	60/196	Assistência técnica, cooperação, com foco em países em desenvolvimento vulneráveis, incluindo países menos desenvolvidos e na África	Quadro de Ação de Hyogo, e incentivo à Força-Tarefa Interinstitucional para a Redução de Desastres
MARCO DE AÇÃO DE HYOGO - RDD			
	61/198	Estabelecimento de uma Plataforma Global para Redução de Risco de Desastres	Criação da Plataforma Global a todos os Estados-membros

2006	61/199	como o mecanismo sucessor da Força-Tarefa Interinstitucional para Redução de Desastres	
	61/200	Centro Internacional para o Estudo do Fenômeno El Niño – Equador Reforço à Resolução 60/196	Apoio e incentivo ao Centro Internacional para o Estudo do Fenômeno El Niño Apoio aos países vulneráveis
2007	62/192	Fórum da Plataforma Global para a Redução de Riscos e de Desastres	Avaliação do progresso do Quadro Estratégico do Marco de Ação de Hyogo, com a aceleração da implementação nacional e local
2005-2015 (Vigência)	A/CONF.206/6	Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres	Prioridade 1 – RRD como prioridade na ação nacional e local Prioridade 2 – Conhecer o risco e tomar medidas Prioridade 3 – Desenvolver compreensão e conscientização Prioridade 4 – Reduzir o risco Prioridade 5 – Preparar-se para a ação
MARCO DE SENDAI – RDD			
2015-2030 (Vigência)	A/RES/69/283	Reduzir risco de desastres pós-2015 com foco e orientação para o futuro	Avaliação e revisão da implementação do Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 Considerar planos regionais e nacionais e recomendações desenvolvidos no regime anterior

			Implementar um quadro de ação pós-2015 Revisão periódica da implementação Prioridade 1 – compreender os riscos Prioridade 2 – Fortalecer a governança e gerenciamento de riscos e de desastres Prioridade 3 – Investir na redução de riscos para a resiliência Prioridade 4 – Reconstruir melhor
--	--	--	--

Elaboração: Filipe Bellincanda de Souza, baseado em:

<https://digitallibrary.un.org/>