

Direito Internacional dos Desastres: da centralidade na resposta humanitária à formação do dever internacional de redução de riscos de desastres

*International Disaster Law: from centrality in humanitarian response to the
formation of international disaster risk reduction duty*

Délton Winter de Carvalho¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52677

Recebido em: 21/05/2020
Aprovado em: 23/07/2020

Resumo: Ao longo das últimas décadas, a humanidade vem experimentando uma elevação significativa da ocorrência de desastres, sobretudo em razão das mudanças climáticas globais e seus efeitos. Tal situação, por suas várias implicações na sociedade cosmopolita, acaba por demandar ao Direito um novo olhar. Neste trabalho se explora a compreensão do Direito Internacional concatenado com a gestão de risco de desastres (*DRM - disaster risk management*) e, por conseguinte, do conceito de Redução de Riscos de Desastres (*disaster risk reduction*), pelas lentes do Direito Internacional dos Desastres (*IDL – International Disaster Law*). Paralelamente, se análise três importantes marcos desse movimento, são eles: Quadro de ação (2005-2015); Esboço de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da Comissão de Direito Internacional (2016); Quadro de Ação de Sendai para Redução do Risco de Desastres (2015-2030). A crescente preocupação para a sistematização da prevenção e resposta aos desastres no plano internacional acaba por produzir padrões de orientação que repercutem e auxiliam no desenho de estratégias nacionais de redução dos vários impactos sobre as suas comunidades, economia e meio ambiente.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Desastres; Gestão do Risco de Desastres; Resposta Humanitária.

Abstract: Over the past few decades, humanity has experienced a significant increase in the occurrence of disasters, mainly due to global climate change and its effects. This situation, due to its several implications in the cosmopolitan society, ends up demanding

¹ Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. E-mail: delton@deltoncarvalho.com.br.

a new look to the Law. This work explores the understanding of International Law linked to disaster risk management (DRM) and, consequently, of the concept of Disaster Risk Reduction (disaster risk reduction), through the lens of International Disaster Law (IDL - International Disaster Law). At the same time, if we analyze three important milestones of this movement, they are Action framework (2005-2015); Outline of Articles for the Protection of People in Disaster Events of the International Law Commission (2016); Sendai Framework for Action on Disaster Risk Reduction (2015-2030). The growing concern for the systematization of disaster prevention and response at the international level ends up producing guidance standards that reflect and assist in the design of national strategies to reduce the various impacts on their communities, economy, and environment.

Keywords: International Disaster Law; Disaster Risk Management; Humanitarian Response.

1. Introdução

Apesar de se tratar de eventos que acompanham historicamente a humanidade, as décadas recentes apresentam uma elevação significativa da ocorrência de desastres, tanto daqueles metodologicamente chamados de “naturais”, “antropogênicos” ou “mistos”². Aliás, diante das expectativas provenientes de cenários climáticos previstos para as próximas décadas, pode-se antever um agravamento de eventos climáticos extremos e de suas consequências desastrosas e, até mesmo, geracionais.

A formação do sentido de desastres encontra-se numa relação semântica pendular entre: (i) causas e (ii) consequências altamente específicas e complexas, convergindo para a descrição de fenômenos socioambientais de grande apelo midiático e irradiação econômica, política, jurídica e ambiental, capazes de comprometer a (iii) estabilidade do sistema social. Os desastres consistem, conceitualmente, em um cataclismo sistêmico de causas que, combinadas, adquirem consequências catastróficas (CARVALHO, 2020, p. 52-60. SUGERMAN, 2007, p. 3).

Em nível de Direito Internacional dos Desastres (CARVALHO, 2020, p. 66-76), a perda da capacidade de resposta ao evento em face de uma desestabilização sistêmica também compõe o conceito de desastres proposto pelo Projeto de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da Comissão de Direito Internacional da Assembleia Geral das Nações Unidas - AGNU³.

² Para mais informações vide CARVALHO (2017).

³ Conforme o art. 3º da AGNU desastre é “um evento de calamitoso ou uma série de eventos que resultam em ampla perda de vidas, grande sofrimento e angústia humana, deslocamento em massa ou danos materiais ou ambientais em larga escala, comprometendo seriamente o funcionamento da sociedade.”

Em conformidade com o último *World Disaster Report*, elaborado pela *International Federation of Red Cross and Crescent Societies*, apenas na década entre 2006-2016, ocorreram mais de 771.000 mortes atribuídas a desastres e 2 bilhões de indivíduos foram afetados por eventos severos. Segundo este relatório, os danos excederam 1.5 trilhão de dólares (INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES – IFRC, 2016, p. 232-263).

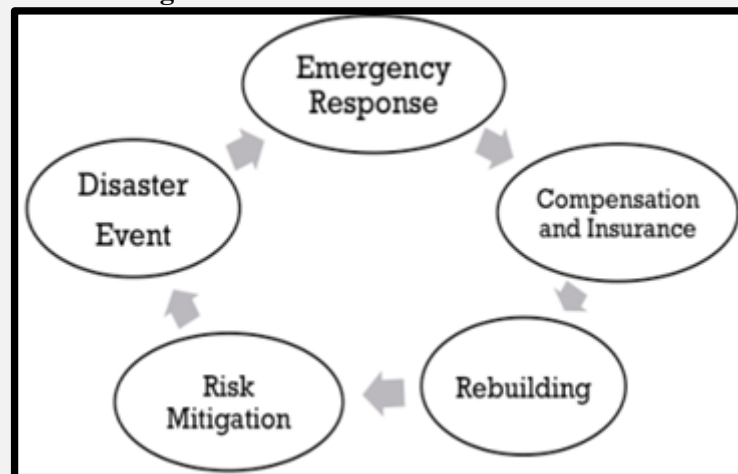
O Direito Internacional vem, de longa data, abordando a matéria dos desastres, remontando às suas origens no primeiro desastre moderno, o terremoto de Lisboa de 1755 (URIESTE, 2006, p. 183). Embora a consolidação deste ramo esteja ainda iniciando, face ao seu caráter amplamente fragmentado e com uma significativa ausência de normas vinculantes (*hard law*), o trabalho acadêmico já existente⁴, assim como a atuação de instituições como a *International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies* e do *International Disaster Law Programme*, tem provocado um grande progresso nos anos recentes (ARONSSON-STORRIER; COSTA, 2017, p. 1). Em 1971 foi fundada a *United Nations Disaster Relief Office* (UNDRO), agência da Organização das Nações Unidas (ONU).

Contudo, seu principal foco, numa primeira geração histórica de normas de Direito Internacional, foi para resposta pós-desastres. Ainda hoje a área mais consolidada do Direito Internacional dos Desastres é seu âmbito chamado de Direito Internacional de Resposta a Desastres. Em outras palavras, historicamente, o Direito Internacional dos Desastres (IDL – *International Disaster Law*) vem sendo eficiente nas fases de resposta de emergência, compensação e reconstrução (FARBER, 2016, p. 43).

Urge salientar que o no cenário (potencial ou atual) catastrófico, o Direito deve exercer funções específicas de prevenção e mitigação, resposta emergencial, compensação às vítimas e reconstrução dos sistemas atingidos, naquilo que se denomina círculo do Direito dos Desastres.

⁴ Apenas para citar alguns exemplos: CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014; BARTOLINI; CUBIE; HESSELMAN; PEEL, 2019; SAMUEL; ARONSSON-STORRIER; BOOKMILLER, 2019; GIUSTINIANI; AOMMARIO; BARTOLINI, 2019.

Figura 01: Ciclo do Direito dos Desastres



Fonte: FARBER, 2012.

O elemento que une todas estas fases é exatamente a necessidade de gestão (circular) do risco catastrófico, onde mesmo nas fases pós-desastre (resposta, compensação e reconstrução), deve haver a gestão de riscos como dever jurídico, a fim de reduzir os impactos e evitar novos eventos. O Direito dos Desastres tem um protagonismo durante eventos extremos, com a função precípua de fornecer estabilidade durante um processo de anormalidade, reestabelecendo, o mais rápido possível, uma nova normalidade (CARVALHO, 2020, p. 78). Trata-se de um processo de estabilização social por decisões jurídicas dinâmicas (CARVALHO, 2020, p. 42-45). num processo de racionalização das incertezas.

Nesse sentido, a primeira fase do Direito Internacional dos Desastres mostra-se fortemente centrada em resposta a desastres e auxílio humanitário, apenas recentemente ampliando sua abrangência e papel observado para o Direito na direção da prevenção e gestão dos desastres.

Trata-se de uma destacada mudança na compreensão do papel do Direito Internacional na direção também da gestão dos desastres a partir das fases da prevenção, da mitigação e do preparo aos desastres. Exemplo deste movimento, é a consagração em nível internacional de conceitos como Gestão de Riscos de Desastres (*disaster risk management*) e, dentro deste, a Redução de Riscos de Desastres (*disaster risk reduction*). Estas estratégias fazem parte daquilo que se denomina “uma espécie de ‘segunda geração’

dentro do direito internacional dos desastres, da qual as ramificações e implicações jurídicas ainda estão por ser inteiramente exploradas” (BARTOLINI; NATOLI, 2018).⁵

Nesta nova fase, o Direito Internacional dos Desastres, e seu corpo normativo confuso e pouco nítido, encontram coerência e identidade na gestão circular dos riscos de desastres ou ciclo dos desastres (FARBER, 2014, p. 09).

Como já visto, também em nível de Direito Internacional o tratamento dos desastres deve ser permeado por uma racionalidade circular, exercendo o Direito funções específicas em cada uma das fases de prevenção, mitigação, resposta emergencial, compensação e reconstrução. Fases estas que devem ser entrelaçadas pela necessidade premente e contínua de gestão (circular) dos riscos (de agravamento ou ocorrência de novos desastres).

A gestão do risco une, assim, todas estas fases coerentemente. Esta perspectiva, que apresenta a gestão de risco como elemento constituinte da própria racionalidade do Direito dos Desastres, atribui ao mecanismo da Redução de Riscos de Desastres um protagonismo jurídico e sua inserção em todas as fases de um evento catastrófico.

Apesar deste destaque, o Direito Internacional dos Desastres vem sendo construído ainda de forma bastante fragmentada, sendo necessária uma maior análise sobre a estrutura normativa da Gestão de Riscos de Desastres (*Disaster Risk Management - DRM*) e, dentro dele, das estratégias de Redução de Riscos de Desastres.

O crescimento recente da necessidade e do interesse do Direito Internacional pela Redução dos Riscos de Desastres e suas implicações legais são demonstradas pela formação de um significativo corpo normativo internacional sobre o tema.

Apesar de fragmentado (*fragmented legal network*), este começa a formar um sistema capaz de gerar padrões de decisão e orientações para as legislações nacionais acerca do tema. Estas experiências nacionais bem-sucedidas (como “*better practices*”), por seu turno, retroalimentam o sistema internacional numa matriz “*bottom-up*”, servindo novamente de guia para um processo “*top-down*”.

Em 1989, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a década de 1990 como a Década Internacional para a redução dos desastres naturais (*International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR*), formando uma primeira fase de aumento da conscientização acerca do tema. O objetivo desta década era “reduzir, por meio de ações

⁵ Versão original: “*a sort of ‘second generation’ within international disaster law, whose legal ramifications and implications are still to be fully explored.*”

internacionais concertadas, especialmente em países em desenvolvimento, a perda de vidas, danos à propriedade e perturbações sociais e econômicas causadas por desastres naturais” (UNITED NATIONS – UN, 1988).⁶

Nesta década, mais especificamente em 1994, ocorreu a primeira *World Conference on Natural Disaster Reduction* (em Yokohama), na qual foram aprovadas as *Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*, também conhecidas como Estratégia de Yokohama (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 1994). É neste momento em que há uma conscientização da elevação dos níveis de frequência e intensidade dos desastres naturais e tecnológicos a níveis sem precedentes (GIUSTINIANI, 2018, p. 09).

2. Quadro de Ação Hyogo para a redução de riscos de desastres, 2005-2015

Em 1999, foi criada, em nível de secretaria permanente, a *International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR), com o intuito de difundir uma cultura de prevenção a desastres, a ser exercida em nível doméstico. Em 2005, a segunda *World Conference on Natural Disaster Reduction*, realizada em Hyogo, teve como resultado o *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters* (Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015: Construindo a Resiliência para as Nações e Comunidades aos Desastres).

O escopo do *Hyogo Framework for Action* (HFA) é prover “uma abordagem estratégica e sistemática para reduzir as vulnerabilidades e os riscos de ameaças, por meio do fortalecimento de instituições, mecanismos e capacidades para construir resiliência, com o objetivo geral de uma integração efetiva da Redução de Riscos de Desastres nas políticas de desenvolvimento sustentável” (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).⁷

O HFA para a Redução do Risco de Catástrofes, a partir dos aprendizados e da experiência da Estratégia Yokohama, elegeu cinco áreas prioritárias de ação para a década de 2005-2015, sendo elas:

⁶ Versão original: “to reduce through concerted international actions, especially in developing countries, loss of life, property damage and social and economic disruption caused by natural disasters.”

⁷ Versão original: “a strategic and systematic approach to reducing vulnerabilities and risks to hazards through the development of stronger institutions, mechanisms and capacities to build resilience, with the overall goal of an effective integration of DRR into sustainable development policies.”

1. “Garantir que a redução de risco de desastres seja uma prioridade nacional e local, com uma forte base institucional para a implementação.” Segundo o HFA, há uma maior capacidade de gerenciar riscos e obter um amplo consenso para o engajamento e a efetividade de medidas de redução de risco de desastres sempre que um país desenvolve políticas, legislações e marcos institucionais de redução de risco de desastres.⁸ Em outras palavras, há uma orientação clara para a formação, em nível regional, nacional e local, de um enquadramento jurídico da prevenção de catástrofes, a partir dos princípios de redução de riscos de desastres, quer no plano organizacional, legal e político.

2. “Identificar, avaliar e monitorar riscos de desastres e aprimorar alertas precoces”. O ponto de partida para a redução do risco de desastres e para a promoção de uma cultura de resiliência depende do conhecimento dos riscos e das vulnerabilidades físicas, sociais, econômicas e ambientais.⁹

3. “Uso de conhecimento, inovação e educação para construção de uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis”. Aqui, a conclusão para estabelecer esta ação prioritária é de que os desastres podem ser substancialmente reduzidos se as pessoas estiverem bem informadas e motivadas acerca de uma cultura de prevenção de desastres e de resiliência. Para tanto, há a necessidade de coleta, compilação e disseminação do conhecimento e informações relevantes sobre ameaças, vulnerabilidades e capacidades.¹⁰

4. “Redução de fatores subjacentes ao risco.” Esta prioridade é explicada a partir da constatação de que riscos de desastres relacionados a mudanças das condições sociais, econômicas, ambientais e de uso da terra, assim como os riscos associados a eventos geológicos, climáticos e hidrológicos, devem ser enfrentados no planejamento e nos programas de desenvolvimento setoriais, assim como deve ser feito no pós-desastre também.¹¹

5. “Fortalecimento da preparação para desastres para uma resposta eficaz em todos os níveis”. Em tempos de desastres, os impactos e as perdas podem ser substancialmente

⁸ Vide B, 1, 16 do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

⁹ Vide B, 2, 17, do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

¹⁰ Vide B, 3, 18, do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

¹¹ Vide B, 4, 19, do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

reduzidos se as autoridades, os indivíduos e as comunidades situados em áreas de risco estiverem bem preparados e prontos para agir.¹²

Na sequência foi criada a *Global Platform for Disaster Risk Reduction*, em 2006, consistindo esta em uma plataforma para reflexão acerca das técnicas de gestão de riscos de desastres naturais (ou físicos) e a atualização dos avanços promovidos pelo HFA. Em sua composição estrutural, encontram-se Estados, organizações internacionais, ONGs, instituições acadêmicas, entre outras entidades privadas. Esta se reúne de dois em dois anos.

3. Esboço de artigos para a proteção de pessoas em eventos de desastres da Comissão de Direito Internacional, 2016

A Comissão de Direito Internacional (*International Law Commission*) trata-se de um corpo da Assembleia Geral que exerce um importante papel no desenvolvimento da codificação em Direito Internacional, nos termos da Carta das Nações Unidas, art. 13(1)(a)). Em 2007, a Comissão iniciou um projeto explorando os aspectos legais da proteção de pessoas em eventos de desastres.

Este trabalho, iniciado em 2007, resultou na confecção e adoção, em 2016, pelo mesmo corpo, do Esboço (projeto) de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres (*ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*). Embora estes artigos não sejam vinculantes (*not binding*) aos Estados, eles exercem uma influência relevante no cenário internacional, uma vez que Estados e outros atores, incluindo a Oficina das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres (UNISDR) e IFRC, foram consultadas no processo (ARONSSON-STORRIER; COSTA, 2017, p. 2-3).

Por evidente, um dos grandes desafios de qualquer regramento para redução de riscos de desastres e respostas de emergência é a condição de que estes devam ser adotados voluntariamente pelos Estados, a fim de compatibilizar estas regras com o Princípio da Soberania dos Estados e do da Não-Intervenção.

Neste diapasão, é o próprio Draft que salienta em seu preâmbulo: “o Princípio da Soberania dos Estados e, conseqüentemente, reafirmando o papel principal do Estado afetado por um desastre na prestação de assistência em casos de desastre” (UNITED

¹² Vide B, 5, 20, do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

NATIONS – UN, 2016).¹³ Este equilíbrio entre proteção das pessoas em situações de desastres e a Soberania dos Estados é também delimitado no artigo 13 do Draft, ao prever que “a prestação de assistência externa requer o consentimento do Estado afetado”, sendo que este consentimento “não poderá ser obtido de forma arbitrária.”¹⁴

Ainda, em casos de desastres, os Estados, as Nações Unidas e outros atores potencialmente assistentes podem oferecer auxílio ao Estado afetado.¹⁵ Este auxílio dar-se-á mediante solicitação do país afetado e após o seu consentimento. Para tanto, o país afetado pode impor condições para a prestação de assistência externa, devendo estas estarem de acordo com o sistema previsto no Esboço de Artigos da Comissão de Direito Internacional, aplicável, ainda, as regras de Direito Internacional e o Direito Nacional do país afetado.¹⁶ Estas condições devem levar em consideração as necessidades das pessoas atingidas e a característica da assistência solicitada.

Este Draft da Comissão de Direito Internacional, como verdadeira base normativa não vinculante para situações de proteção de pessoas em eventos de desastres, adotou uma concepção baseada em definir direitos (*rights-based approach*) (TOKUNAGA, 2014, p. 48-49). Como condição para tanto, este esboço delimitou um conceito de desastre para o Direito Internacional em seu artigo terceiro¹⁷, na condição de bem jurídico tutelado, como sendo “um evento de calamitoso ou uma série de eventos que resultam em ampla perda de vidas, grande sofrimento e angústia humana, deslocamento em massa ou danos materiais ou ambientais em larga escala, comprometendo seriamente o funcionamento da sociedade.”

Enquanto o seu âmbito de aplicação é “a proteção de pessoas em eventos de desastres”¹⁸, seu propósito “é facilitar a adequada e efetiva resposta a desastres, e a

¹³ Versão original: “*Stressing the principle of the sovereignty of States and, consequently, reaffirming the primary role of the State affected by a disaster in providing disaster relief assistance.*”

¹⁴ “*Article 13. Consent of the affected State to external assistance. 1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State. 2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily. 3. When an offer of external assistance is made in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make known its decision regarding the offer in a timely manner.*” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

¹⁵ Art. 12 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

¹⁶ Art. 14 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

¹⁷ “*Article 3, Use of terms. For the purposes of the present draft articles: (a) “disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society*” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

¹⁸ “*Article 1. Scope. The present draft articles apply to the protection of persons in the event of disasters.*” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

redução de riscos de desastres, a fim de atender às necessidades essenciais das pessoas envolvidas, com total respeito a seus direitos.”¹⁹

Em nível de deveres pós-desastre, o Esboço estabelece que o Estado afetado tem o “dever de garantir proteção às pessoas e prestar assistência em caso de desastre em seu território ou em território sob a sua jurisdição ou controle.”²⁰ No mesmo sentido, o Estado afetado tem o *papel principal* na direção, controle, coordenação e supervisão de tal assistência humanitária.²¹

Em caso de o desastre exceder manifestamente sua capacidade de resposta nacional, o Estado afetado tem o *dever* de buscar assistência, conforme apropriado, de outros Estados, das Nações Unidas e de outros atores potencialmente assistentes.²²

Embora o foco principal do Esboço seja a fase da resposta e de socorro, este também se aplica para medidas de redução de risco de desastre. O artigo 9 impõe aos Estados o dever de “reduzir o risco de desastres adotando medidas apropriadas, inclusive, por meio de legislação e regulamentos, para prevenir, mitigar, e o preparar-se para desastres.”²³ A intenção original deste documento, a partir de seu relator especial Eduardo Valencia-Ospina, era exatamente cobrir todas as fases do ciclo de desastre, estabelecendo um “dever de redução de risco de desastres” (GIUSTINIANI, 2018, p. 21-22).

Neste sentido, o texto estabeleceu um sistema de direitos e deveres, a partir de uma estrutura que prevê (i) a responsabilidade do Estado afetado a buscar assistência onde sua capacidade nacional de resposta vier a ser excedida; (ii) o dever do Estado afetado não recusar arbitrariamente seu consentimento a assistência externa, e (iii) o direito de oferecer assistência na comunidade internacional (TOKUNAGA, 2014, p. 53). Há, assim, um resguardo da soberania e da não-intervenção, porém, em face do dever do Estado afetado em prestar resposta apropriada às pessoas afetadas, sempre que sua capacidade for comprometida, este tem o dever de não recusar auxílio externo, arbitrariamente.

¹⁹ Article 2. Purpose. “The purpose of the present draft articles is to facilitate the adequate and effective response to disasters, and reduction of the risk of disasters, so as to meet the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

²⁰ Conforme art. 10, 1 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

²¹ Conforme art. 10, 2 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

²² Conforme art. 11 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

²³ “Article 9. Reduction of the risk of disasters. 1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters. 2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems.” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

Da mesma forma, há um dever internacional de cooperação e, portanto, um direito da comunidade internacional de ofertar assistência às vítimas de desastres. Desta lógica, proposta por Valencia-Ospina, redundaram o dever do Estado afetado de buscar assistência (art. 10), o dever de o Estado afetado não recusar, arbitrariamente, seu consentimento à assistência externa (art. 11) e o direito de oferecer assistência (art. 12).

A incorporação da redução de riscos de desastres (no artigo 9), confirma não apenas o papel do Direito na redução dos riscos de desastres (prevenção, mitigação e preparo), mas principalmente um movimento na direção de constituição de um dever internacional de implementação de medidas de redução de riscos de desastres pelos países em suas esferas jurídicas nacionais.

Apesar de tratar-se de outro instrumento internacional não vinculativo, seu conteúdo serve, apesar da persistência de incertezas interpretativas, como um importante padrão (standard) e guia interpretativo e decisório, sempre a partir de uma premissa de encontrar “um equilíbrio entre este intento de proteger as pessoas e o princípio da soberania das Nações” (ARONSSON-STORRIER; COSTA, 2017, p. 03).²⁴

Este documento pode vir a ser futuramente adotado como um tratado internacional, sendo, inclusive, esta a recomendação da Comissão para a Assembleia Geral das Nações Unidas (INTERNACIONAL LAW COMMISSION – ILC, 2016, parágrafos 43-46), no sentido de que fosse realizada uma convenção sobre o assunto, baseando esta nos artigos minutados.

4. Quadro de ação Sendai para a redução de riscos de desastres, 2015-2030

Após Hyogo, há um aprofundamento do papel atribuído e nas referências feitas por documentos internacionais à Redução de Riscos de Desastres. A característica marcante da década de implantação do HFA consiste na adoção de uma abordagem de múltiplos riscos e múltiplos setores (*multi-hazard and multisectoral approach*). A integração e convergência com outros ramos do Direito Internacional como o Ambiental, Direitos Humanos, Mudanças Climáticas ou Desenvolvimento Sustentável é outra característica marcante da atual perspectiva do Direito Internacional dos Desastres.

Nesta esteira histórica, surge o *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION –

²⁴ Versão original: “a balance between this intent to protect people, and the principle of state sovereignty.”

UNDRR, 2015), negociado durante a Terceira Conferência Mundial para a Redução de Riscos de Desastres (*World Conference on Disaster Risk Reduction*) e aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (*United Nations General Assembly - UNGA*). Com sete metas e quatro prioridades de ação, o Quadro Sendai apresenta como objetivo a redução substancial de riscos de desastres e vidas.

Da mesma forma, o documento prevê que os Estados detêm a responsabilidade primária para a redução de riscos de desastres, esta compartilhada com partes interessadas, incluindo governos locais e setor privado. Apesar de tratar-se de acordo não vinculativo (*non-binding*), este exerce uma orientação a partir de “standards” para os atores nacionais na gestão dos desastres e na redução dos riscos.

Assim, adotando as experiências obtidas com a implementação do HFA, as áreas prioritárias eleitas pelo Quadro de Sendai, a serem implementadas em nível local, nacional, regional e global, são:

1. “Compreender o risco de desastre”. Para tanto, políticas e práticas para gestão de riscos de desastres devem ser baseadas em uma compreensão dos riscos de desastres, em todas as suas dimensões de vulnerabilidade, de capacidade, de exposição de pessoas e ativos, e de características das ameaças e do meio ambiente. Conhecimento e informações que podem ser aproveitados para avaliações de risco pré-desastre, para prevenção e mitigação, assim como para a implementação de medidas de preparo apropriadas e, finalmente, respostas emergenciais efetivas.²⁵

2. “Fortalecer a governança de risco de desastre para gerenciar risco de desastre”. O texto do Quadro Sendai dá ênfase que a governança de risco de desastre seja desenvolvida em múltiplos níveis, isto é, local, nacional, regional e global. Clareza, planos, competência, orientação e coordenação dentro e entre os setores, assim como a participação de atores e partes interessadas são uma necessidade. Esta governança dos riscos de desastres deve se dar em todas as fases do ciclo dos desastres.²⁶

3. “Investir em redução de riscos de desastres para resiliência”. Os investimentos públicos e privados em prevenção e redução de riscos desastres, a partir de medidas

²⁵ Vide IV, item 23 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2015).

²⁶ Vide IV, item 26 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2015).

estruturais e não estruturais, são essenciais para elevar a resiliência das pessoas, comunidades, países e seus ativos, assim como o meio ambiente.²⁷

4. “Aprimorar a preparação para desastres para uma resposta eficaz e para ‘reconstruir melhor que antes’ (*build back better*) em nível de recuperação, reabilitação e reconstrução”. O Quadro chama a atenção para a necessidade de integrar redução de riscos de desastres no preparo para respostas emergenciais. O crescimento estável dos desastres, combinado com os aprendizados obtidos com fenômenos passados, enseja a necessidade de fortalecimento de preparo para a resposta de emergência. Em síntese, as fases de recuperação, reabilitação e reconstrução devem ser integradas por medidas de redução de risco de desastres, de maneira circular.²⁸

Desta forma, uma simples comparação entre os resultados esperados (*expected outcome*) do HFA em relação ao Sendai é capaz de demonstrar que este último tem seu maior foco nos riscos de desastres, enquanto o primeiro nas perdas por desastres.

Assim, enquanto Hyogo faz referência a “redução das perdas por desastres”, Sendai almeja “a redução substancial de riscos de desastres e perdas.” A diferença é bastante clara, enquanto o foco na *perda por desastres* foca em mitigar os impactos destes, o destaque nos *riscos de desastres* permite mais empenho para *reduzir as suas ocorrências* e, por consequência, a magnitude dos desastres.

Em seu escopo, o Quadro de Sendai também inclui, além dos riscos “naturais” (ou físicos), bastante enfatizados no HFA, os riscos humanos (*man-made hazards*) e os biológicos, sublinhando a necessidade de tratamento integrado entre as diversas formas de riscos de desastres. Há, assim, uma inserção integrada das estratégias de redução de riscos desastres de forma mais ampla, incluindo os antropogênicos e biológicos aos físicos (ou “naturais”), já amplamente consagrados no HFA.

A necessidade de colaboração entre diversos os níveis de instituições governamentais também é destacada no texto. Há, para o Quadro Sendai, uma maior preocupação com a implementação de políticas e legislações que tenham por objeto a redução de riscos de desastres, em todos os níveis governamentais, local, nacional, regional e global.

²⁷ Vide IV, item 29 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2015).

²⁸ Vide IV, item 32 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2015).

5. Considerações Finais

Em síntese final, há uma crescente preocupação com a regulação da prevenção e resposta aos desastres no plano internacional. Este ramo do Direito Internacional interage com outras áreas tais como Direito Internacional Ambiental, Direito Internacional das Mudanças Climáticas, Direitos Humanos, entre outras áreas específicas do âmbito internacional.

A redução de riscos de desastres, como um dever de Direito Internacional, ganha forma a partir de uma série de corpos normativos, princípios e diretrizes (*guidelines*) internacionais, assim como normas vinculantes e não vinculantes de mesmo nível.

Há, portanto, a formação de um corpo normativo, ainda embrionário, carente de sistematização e com caráter predominantemente de *soft law*. Porém, este corpo exerce uma relevantíssima orientação, com algum grau de uniformidade, em nível internacional. Por consequência, há uma influência “*top-down*” das práticas e estratégias políticas e jurídicas para a governança dos desastres. De outro lado, as experiências práticas bem-sucedidas em nível nacional retornam, nesta condição, ao cenário internacional (“*bottom-up*”), sendo compartilhadas globalmente pelas instituições envolvidas.

Portanto, é muito a partir dos padrões produzidos no cenário internacional que o Direito doméstico começa a desenhar, em suas legislações, estratégias nacionais para reduzir impactos físicos ou antropogênicos sobre as suas comunidades, suas economias e seu meio ambiente. Deveres estabelecidos internacionalmente que acabam sendo refletidos, de forma indireta, nas legislações nacionais, como é o caso da própria Política Nacional de Proteção e Defesa Civil brasileira (Lei nº 12.608/12).

Referências

Aronsson-Storrier, Marie; Costa, Karen da (2017). Regulating Disasters? The Role of International Law in Disaster Prevention and Management. *Disaster Prevention and Management*. United Kingdom, Special section, 26 (5), 502-513. Recuperado de <https://research.reading.ac.uk/ungop/wp-content/uploads/sites/13/publications/M-Aronsson-Storrier-and-K-da-Costa-Regulating-Disasters-published.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

Bartolini, Giulio; Cubie, Dug; Hesselman, Marlies; Peel, Jacqueline. *Yearbook of International Disaster Law (2018)* (2019). 01. Leiden: Brill | Nijhoff.

Bartolini, Giulio; Natoli, Tommaso (2018, April, 30). Disaster Risk Reduction: An International Law perspective. *Questions of International Law – QIL*, Napoli, Zoom-in

48, 1-6. Recuperado de <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective/>. Acesso em: 20 out. 2018.

Caron, David; Kelly, Michael; Telesetsky, Anastasia. (eds.) (2014). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carvalho, Délton Winter de (2017). *Gestão Jurídica Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

_____ (2020). *Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Farber, Daniel A (2012, janeiro/junho). Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. *Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito (RECHTD)*, São Leopoldo, 4 (1), 2-15. Recuperado de <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.41.01>. Acesso em: 6 abr. 2020.

_____ (2016). Disaster Law in the Anthropocene. In: PEEL, Jacqueline; FISHER, David. *The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Response*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff.

_____ (2014). International Law and the Disaster Cycle. In: Caron, David; KELLY, Michael; Telesetsky, Anastasia. (eds.). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press.

Giustiniani, Flavia Zorzi (2018). Something old, something new: Disaster risk reduction in international law. *Questions of International Law - QIL*, Napoli, Zoom-in 49, 7-27. Recuperado de http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2018/04/02_Disaster-Risk_ZORZI_FIN.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

Giustiniani, Flavia Zorzi; Aommario, Emanuele; Bartolini, Giulio (2019). *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*. Abingdon.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC (2016). *World Disasters Report. Resilience: saving lives today, investing for tomorrow*. Switzerland: IFRC. Recuperado de https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201610/WDR%202016-FINAL_web.pdf. Acesso em: 28 out. 2018.

Samuel, Katja L. H.; Aronsson-Storrier, Marie; Bookmiller, Kirsten Nakjavani (eds.) (2019). *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sugerman, Stephen D (2007). Roles of Government in Compensating Disaster Victims. *Issues in Legal Scholarship. Symposium: Catastrophic Risks: prevention, compensation, and recovery*. Article 1. Berkeley: UC Berkeley Electronic Press.

Tokunaga, Emika (2014). Evolution of International Disaster Response Law: Toward Codification and Progressive Development of the Law. In: CARON, David; KELLY,

Michael; Telesetsky, Anastasia. (eds.). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations – UN (1988). Resolution A/RES/42/169 of 11, December 1987. International Decade for Natural Disaster Reduction: resolution / adopted by the General Assembly. In: United Nations Digital Library. [S.l.]. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/152704>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____ (2016). *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*. United Nations. [S.l.]. Recuperado de https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR (2007). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*. [S. l.]: UNDRR. Recuperado de <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/1037>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____ (1994). International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR. *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation*. [S. l.]: UNDRR. Recuperado de <https://www.undrr.org/publication/yokohama-strategy-and-plan-action-safer-world-guidelines-natural-disaster-prevention>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____ (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. [S. l.]: UNDRR. Recuperado de https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acesso em: 26 out. 2018.

Urioste, Alejandra de (2006). When Will Help Be on the Way? The Status of International Disaster Response Law. *Tulane Journal of International and Comparative Law*, New Orleans, 15 (18), 183.