

## CALAMIDADES PÚBLICAS E TERRITÓRIOS: DESAFIOS E RECONSTRUÇÕES

Eixo Temático 3: Território e territorialidades nos debates climáticos ambientais

ALLANA DA SILVA BARBOSA<sup>1</sup>

MS. MARLI DE FREITAS MENDES<sup>2</sup>

DR<sup>a</sup> LISLEI TERESINHA PREUSS<sup>3</sup>

**Resumo:** As calamidades públicas representam situações de risco mediante a instalação e proliferação de desastres, sejam eles naturais ou não, onde apontam a indispensabilidade de políticas públicas eficazes e capacitadas para atuar na mitigação dos impactos sociais e econômicos. Outrossim, exprimem diversificadas lacunas em sua implementação e elementos onde, especificadamente a população rural e os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica experienciam os impactos em conjunturas imensuráveis. Ademais, a territorialidade determina um fator imprescindível mediante a discussão, manifestando a correlação entre território, os desastres, a vulnerabilidade socioeconômica e a ineficácia das políticas públicas estabelecidas.

**Palavras-chaves:** Calamidades públicas, políticas públicas, territorialidade.

**Abstract:** Public calamities represent situations of risk through the installation and proliferation of disasters, whether natural or not, where they point to the indispensability of effective and capable public policies to act in the mitigation of social and economic impacts. In addition, they express diversified gaps in their implementation and elements where, specifically, the rural population and citizens who are in a situation of socioeconomic vulnerability experience the impacts in immeasurable conjunctures. Furthermore, territoriality determines an essential factor through discussion, manifesting the correlation between territory, disasters, socioeconomic vulnerability and the ineffectiveness of established public policies.

**Keywords:** Public calamities, public policies, territoriality.

## INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Graduanda em Serviço Social; Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4909117025116668>. E-mail: [allanabarbosadasilva16@gmail.com](mailto:allanabarbosadasilva16@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestre em Ciências Sociais Aplicadas; doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2129435018968031>. E-mail: [mahfmenendes@yahoo.com.br](mailto:mahfmenendes@yahoo.com.br).

<sup>3</sup> Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Doutora em Serviço Social/UFSC. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3788365740475306>. E-mail: [ltpreuss@uepg.br](mailto:ltpreuss@uepg.br).



A obra "*Manual de Direito Administrativo*", desenvolvida e articulada por José dos Santos Carvalho Filho, renomado doutor especializado em direito público pela Aix-Marseille Université, universidade localizada ao sul da França, e reconhecido nacionalmente por seu trabalho na Universidade de São Paulo (USP), define o conceito de calamidade pública como: "A calamidade pública é caracterizada pela ocorrência de um desastre, seja de origem natural ou provocada, que resulte em grandes danos e que exija a adoção de medidas emergenciais pelo poder público para preservar a vida e a ordem pública.". Outrossim, aborda as mais múltiplas facetas do Direito Administrativo enquanto, simultaneamente, assinala e usufrui da noção de calamidade pública para exemplificar e justificar a imprescindibilidade da intervenção do Estado mediante o estabelecimento da situação de normalidade e, especificadamente, na proteção dos cidadãos. Ademais, segundo artigo de Hésio Fernandes Pinheiro, intitulado "*Calamidade pública*"<sup>4</sup>, publicado na Revista de Direito Administrativo, determina o conceito de calamidade pública conforme:

Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do Território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial, suscetível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprego dos meios conhecidos de profilaxia usual.

A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 é identificada como a regulamentação mais relevante mediante ao cenário dos desastres naturais e eventos adversos, atuando na instituição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispondo sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, onde ocorre a aprovação referente ao desenvolvimento de complexos de informações e formas de monitoramento dos desastres.

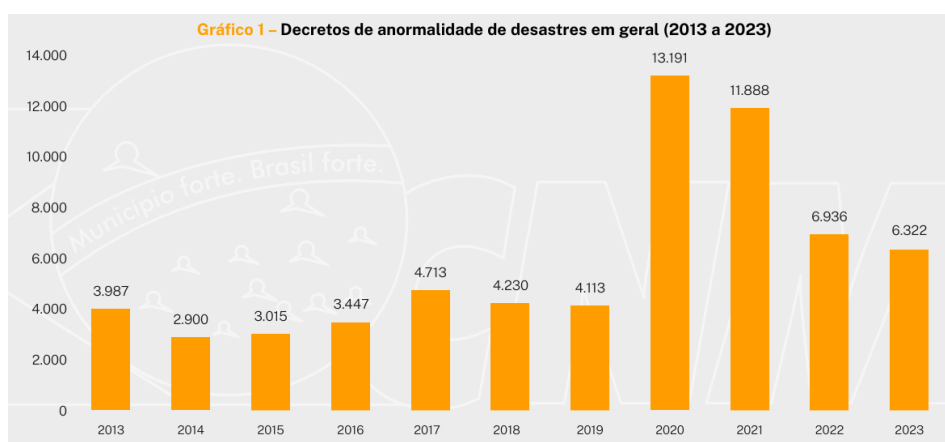
Com base no estudo técnico realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), intitulado como "*Panorama dos Desastres no Brasil: 2013 a 2023*"<sup>5</sup>, precisamente no primeiro parágrafo, assinala que entre janeiro de 2013 a dezembro de 2023, exatamente 5.233 municípios foram afetados por desastres, de origem natural ou não, onde 64.742 decretações de Situação de

---

<sup>4</sup> PINHEIRO, H. F. Calamidade pública. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 36, p. 38–46, 1954. DOI: 10.12660/rda.v36.1954.13699.

<sup>5</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Panorama dos Desastres no Brasil: 2013 a 2023*.

Emergência e Estado de Calamidade Pública foram evidenciadas. Outrossim, desde 2013, 94% dos municípios se encontraram em risco ao menos uma vez decorrente da vigência de algum tipo de desastre, assinalando a importância da ação e intervenção dos entes federados e da implantação e desenvolvimento de políticas públicas que visem a maior proteção da população no combate ao enfrentamento da ocorrência de desastres.



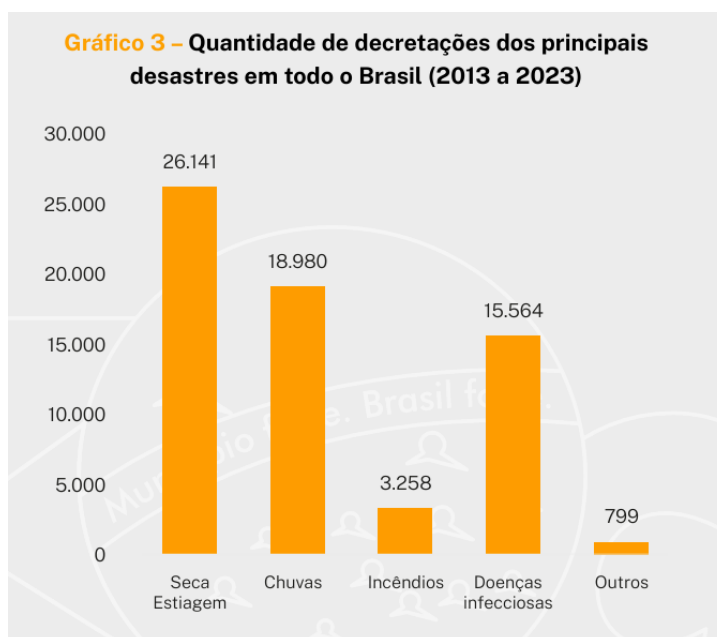
**Fonte:** Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.



**Fonte:** Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM

Recentemente, no Brasil, coexiste a incidência de um dos mais relevantes decretos de Estado de Calamidade Pública promulgado através de PDLs (Projeto de Decreto Legislativo), em decorrência de desastres. O PDL 88/2020, promulgado no dia 20 de março de 2020, conforme aprovação sob vigência do Congresso Nacional, onde instituiu o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia do Coronavírus (Covid-19), representando 26% das anormalidades entre 2013 e 2023,

devido a sua proliferação em escala mundial. Ademais, outras 258 decretações mediante anormalidades em razão de "Doenças Infecciosas Bacterianas, Parasítica e Virais", conforme categoria estabelecida pela CNM, foram identificadas no período entre 2013 e 2023.



**Fonte:** Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

Ademais, o gráfico aponta que a seca, a estiagem e a chuva são os desastres responsáveis pelo maior número de decretos no período de dez anos, onde: seca/estiagem: 41% total de 64.742 decretações; chuvas: 29% do total; doenças infecciosas: 24% do total; incêndios: 5% do total; e outros tipos de desastres: 1% do total.

Milton de Almeida Santos, mais conhecido como professor Milton Santos, nasceu no dia 03 de maio de 1926, no interior da Bahia, foi um dos mais renomados geógrafos e pensador brasileiro. Formado em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 1948, foi professor e desenvolveu diversas obras, tais como: *"O Povoamento da Bahia"* (1948), *"Futuro da Geografia"* (1953), *"Zona do Cacau"* (1955), entre outras. Ademais, representou o primeiro geógrafo de toda a América Latina a vencer o prêmio Vautrin Lud, assinalado como o "Nobel da Geografia".



Conforme descrito em sua obra *"Por uma Geografia Nova"*<sup>6</sup> (1978), delimitar uma definição singular e precisa mediante conceitos que possuem diversas complexibilidades, tais como o espaço e território, representam uma ação hermética, considerando as suas grandiosidades e elementos distintos com base em diferentes conceitualizações e conjunturas. Outrossim, apresenta a concepção de espaço conforme as relações sociais do passado e presente e, especificadamente, sobre a estrutura simbolizada pelas relações presentes na sociedade contemporânea.

(...) O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais, (...) o espaço evolui pelo movimento da sociedade total. (Santos, 1978, p. 171).

Segundo o artigo *"Calamidade Pública, Pobreza e Território"*<sup>7</sup>, desenvolvido pela contadista Cyntia Medeiros, onde possui como base orientadora a Política de Assistência Social e de qual forma ela pode atuar na mitigação dos desastres através de suas ações de intervenção, aponta que os eventos geradores de emergências socioassistenciais são tipificados em três categorias dessemelhantes: "fatores físicos e ambientais (climáticos, geográficos), fatores socioeconômicos e fatores políticos, administrativos, organizacionais (regulação, fiscalização de políticas ambientais, urbanas e de proteção civil).".

Ademais, assinala a dimensão social na decorrência dos desastres onde, em razão da vulnerabilidade socioeconômica, milhares de famílias residem em áreas suscetíveis a possíveis desastres, outros fatores, como a segregação socioespacial, a desigualdade social e a gentrificação afetam visceralmente esse processo. Segundo o discurso de Cyntia: "O acesso à moradia digna representa uma luta constante no âmbito das questões relativas a riscos e desastres, envolvendo aspectos jurídicos, sociais, econômicos, culturais, políticos, éticos e ambientais.". Outrossim, (Campos, 2017)<sup>8</sup> adiciona:

As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios globais contemporâneos, afetando todas as esferas da vida humana. Contudo, seus impactos são sentidos de maneira desigual, com comunidades vulneráveis sofrendo de forma desproporcional. Essas comunidades, frequentemente localizadas em áreas de risco, possuem menor capacidade de adaptação e resposta a desastres naturais. A interseção de fatores econômicos, sociais e ambientais exacerba essa vulnerabilidade, criando um ciclo de pobreza e fragilidade ambiental difícil de romper. (Campos, 2017).

<sup>6</sup> SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

<sup>7</sup> MEDEIROS, Cyntia. *CALAMIDADE PÚBLICA, POBREZA E TERRITÓRIO*. 1ª ed. Pernambuco: Secretaria de Assistência Social, 2021.

<sup>8</sup> CAMPOS, Amanda. *O reflexo das mudanças climáticas*. Rio de Janeiro, 2017.



Baseado no artigo *"O Impacto das Mudanças Climáticas nas Comunidades Vulneráveis"*<sup>9</sup>, onde ressalta a suma importância do discernimento de que os impactos das mudanças climáticas, correlacionadas aos desastres, dispõem de maior risco as comunidades vulnerabilizadas, considerando a falta de recursos, os serviços de proteção social, as políticas públicas e sociais, habitações irregulares em áreas propensas a desabamento, inundação, entre outros fatores, salientando a imprescindibilidade da consciência de classe para a compreensão das dimensões antagônicas presentes na sociedade regulamentada pelo capitalismo.

Adiciona (Franco, 2015)<sup>10</sup>:

Os efeitos das mudanças climáticas em comunidades vulneráveis incluem perda de habitação, insegurança alimentar, migração forçada e impactos na saúde física e mental. Inundações, secas e tempestades são cada vez mais frequentes e intensas, devastando áreas já fragilizadas. A insegurança alimentar resulta da perda de colheitas e da degradação dos recursos naturais, enquanto a migração forçada cria crises humanitárias e pressiona ainda mais as infraestruturas urbanas. (Franco, 2015).

Ademais, mediante a mesma linha de pensamento e argumentação, afirma (Cunha, 2015)<sup>11</sup>:

A falta de infraestrutura adequada é um dos principais problemas enfrentados por essas comunidades. Estruturas de habitação precárias e sistemas de saneamento inadequados aumentam o risco de danos durante eventos climáticos extremos. Além disso, a carência de serviços essenciais como saúde e educação impede uma resposta eficiente às crises, deixando as populações mais expostas aos impactos das mudanças climáticas. Essa situação é agravada pela falta de recursos financeiros, que limita a capacidade dessas comunidades de investir em medidas de prevenção e adaptação. (Cunha, 2015).

Em conformidade com Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio, mais conhecida como Norma Valencio, professora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em seu livro *"Sociologia do Desastre"*<sup>12</sup> (2009):

O contexto socioambiental de vivência do grupo, no geral, recrimina-o, culpabilizando-o por sua destituição e tudo faz para que sua presença na cena seja efêmera. Como coisa fora do lugar e impura, o meio envolvente, numa ética disciplinar, destrói, desmonta e desfaz as possibilidades de reprodução das práticas que garantem a sobrevivência do grupo erodindo, por conseguinte, os sentidos ancorados nas paisagens e nas relações, sempre fugidias. (Valencio, 2009, p. 53).

<sup>9</sup> **O Impacto das Mudanças Climáticas nas Comunidades Vulneráveis.** Revista Fonte, vol. 1, n. 1, p. 1-10, [s.d.].

<sup>10</sup> FRANCO, Alex. **O desenvolvimento ambiental no contexto no sistema capitalista.** São Paulo, 2015.

<sup>11</sup> CUNHA, Fátima. **O Impacto das Mudanças Climáticas nas Populações Vulneráveis.** São Paulo, 2015.

<sup>12</sup> VALENCIO, Norma. **Sociologia do Desastre.** São Carlos: RiMA Editora, 2009.





Correspondente a obra "*Pensando o Espaço do Homem*"<sup>13</sup> (2012) de Milton Santos, ele analisa as concepções assumidas mediante o valor do cidadão com base em sua territorialidade e, simultaneamente, desempenha uma crítica a vulnerabilidade da efetividade dos serviços e das políticas sociais mediante a proteção e garantia da qualidade de vida para os cidadãos, especificadamente os que se encontram em situação de fragilidade socioeconômica.

O valor do indivíduo depende, em larga escala, do lugar onde está, já o vimos. Em nosso país, o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria de brasileiros, no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços. Às vezes, tais bens e serviços simplesmente não existem na área, às vezes não podem ser alcançados por questão de tempo ou de dinheiro. (Santos, 2012, p. 190).

A metodologia utilizada para o objetivo central do artigo utiliza-se de abordagem descritiva e exploratória. De acordo com Gil (2011, p. 27), a pesquisa exploratória é definida enquanto primeira etapa de uma investigação mais ampla. Enquanto complemento para a pesquisa exploratória, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica, conforme Gil (2011, p. 50), é desenvolvida a partir de material já elaborado, e possui como aspecto positivo proporcionar ao pesquisador uma gama de fenômenos ampla.

## DESENVOLVIMENTO

### 1.1 O território das calamidades públicas

A obra "*A natureza do espaço*"<sup>14</sup> (1996), elaborada no final dos anos 1980 e início da década de 1990, foi intrinsecamente influenciada pelas motivações instaladas no período, em especial, sob as metamorfoses sociais e espaciais, caracterizadas por sua propagação em mundial onde ocorriam com base nas mudanças tecnológicas e científicas. Outrossim, Milton desenvolve e aprimora a sua compreensão de território/territorialidade sob o olhar de uma conjuntura territorial definida historicamente.

<sup>13</sup> SANTOS, Milton. **Pensando o Espaço do Homem**. 5ª ed., 3ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

<sup>14</sup> SANTOS, Milton. **A natureza do espaço** – Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.



A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. (Santos, 1996, p. 51).

As calamidades públicas estão intimamente correlacionadas com o território de sua instalação e proliferação, especificadamente sob a visão das dinamicidades territoriais, onde a vulnerabilidade mediante os desastres é concernente aos aspectos socioeconômicos, ambientais e culturais. Ademais, os territórios possuem suas próprias especificidades e características, ocasionando na maior, ou menor, cadência de instauração de possíveis desastres. As dinamicidades e particularidades, sejam elas de âmbito natural - no sentido de natureza, especificidades próprias da região, como o clima, o solo, entre outros fatores, ou não, afetam de modo distinto os territórios e populações, logo que se referem a elementos próprios de certas localidades. Outrossim, as particularidades assinaladas como “não naturais”, correspondem as mudanças sociais, culturais, climáticas, entre outras, ocasionadas pela implantação e vigência do sistema de produção capitalista, onde atua diretamente de modo aniquilador, transformando a relação entre o homem e a natureza, fundamentado na diligência do lucro acima de todas as espécies vivas.

Conforme descrito por (Löwy, 2013) em sua obra “*Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização: a alternativa ecossocialista*”<sup>15</sup>:

Quando a relação entre a impossibilidade de conciliação desse sistema com o desenvolvimento sustentável é feita, no cerne da questão, na verdade, a relação que está sendo exposta é que em uma sociedade que é regida pelas leis do capital e que o que se sobressai é a mercantilização de tudo ao nosso redor, coisas como solo, água, ar, e até mesmo os próprios seres vivos transformam-se em mercadorias (Löwy, 2013, p. 10).

---

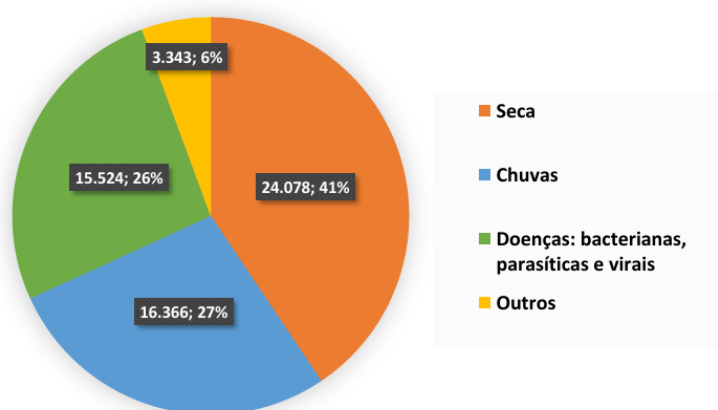
<sup>15</sup> LÖWY, Michael. **Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização: a alternativa ecossocialista**. Caderno CRH, Salvador, v. 26, n. 1, p. 76-86, 10 abr. 2013.





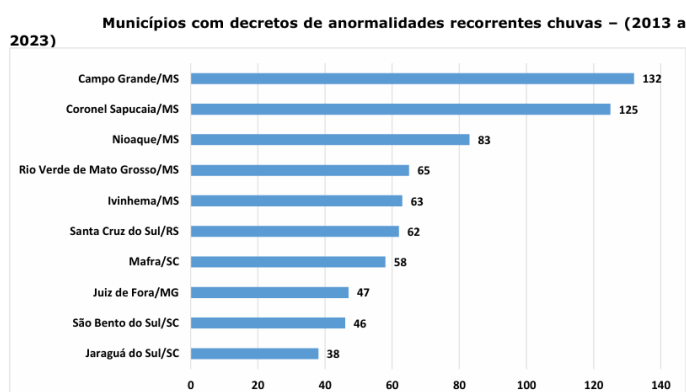
Conforme o estudo técnico *"Panorama dos Desastres no Brasil: 2013 a 2023"* realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), sob o enfoque das dinamicidades e especificidades territoriais naturais e “não naturais”, os gráficos a seguir demonstram perfeitamente a diferenciação mediante a proliferação de desastres em circunstâncias e âmbitos diferenciados. O primeiro gráfico apresenta as tipificações referente aos principais desastres sucedidos nos municípios brasileiros entre o período de 2013 a 2023, e o segundo os municípios com decretos de anormalidades

Principais desastres ocorridos nos Municípios brasileiros (2013 a 2023)



recorrentes de chuvas (2013 a 2023), com base na cadência territorial.

**Fonte:** (S2ID/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais – Elaboração Técnica da CNM.



**Fonte:** (S2ID/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais – Elaboração Técnica da CNM.

Uma das principais tipificações concerne as calamidades públicas nos âmbitos rurais e urbanos, segundo Thiago Sales Pereira e Juliano Cepeda, ambos advogados, em seu estudo de autoria



dupla *"Reconhecimento de Situação de Emergência e de Calamidade Pública nos Municípios"*<sup>16</sup>, afirmam que coexistem diversos fatores e elementos entre os tipos de desastres e de como os fatores de vulnerabilidade podem diferir entre eles. Entretanto, nas áreas majoritariamente urbanas, a densidade populacional e a infraestrutura são apontadas como dois dos componentes principais no aumento do risco em casos de desastres, especificadamente devido a possíveis inundações, incêndios, deslizamentos de terra, entre outros constituintes. Por outro lado, as áreas rurais apresentam padrões diversificados, onde os desastres comumente identificados são assinalados como naturais, como secas, enchentes, tempestades, dentre outros. Outrossim, no âmbito rural, a lacuna sob a visão do acesso a serviços de emergência e a baixa resposta estatal atuam intrinsecamente no agravamento e alcance dos desastres.

## 1.2 Calamidades públicas nos Territórios: impactos sociais e econômicos

A decorrência das calamidades públicas representa grande impacto no âmbito social e econômico, mediante a perda de habitações, estruturas e instituições, configurando um processo de vulnerabilização das comunidades atingidas e, especificadamente, o dano aos cidadãos, logo que a ocorrência de desastres não afeta somente a esfera monetária, resultando em milhares de feridos e óbitos.

Em conformidade com Alexsandra Katia Dallaverde, doutora e mestre em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e procuradora da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em seu artigo *"Efeitos financeiros do estado de calamidade pública e estado de calamidade [pública] financeira: distinções necessárias"*<sup>17</sup> (2020), assinala a destruição da infraestrutura, a perda de propriedade e bens, a redução na produção, o aumento do desemprego e os custos baseado na resposta e recuperação dos efeitos como os protagonistas mediante a proliferação dos impactos econômicos. Outrossim, no âmbito dos impactos econômicos, a seguinte tabela

<sup>16</sup> CEPEDA, Juliano; PEREIRA, Thiago Sales. Reconhecimento de Situação de Emergência e de Calamidade Pública nos Municípios. *Milaré Advogados*, 2024.

<sup>17</sup> DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **Efeitos financeiros do estado de calamidade pública e estado de calamidade [pública] financeira: distinções necessárias**. Revista da Advocacia do Poder Legislativo, v. 1, jan./dez. 2020.

representa, através de levantamentos estatísticos, os prejuízos causados mediante desastres nas regiões nacionais entre 2013 e 2023.

**Tabela 12 – Prejuízos dos desastres em geral por região 2013 a 2023 (R\$)**

Prejuízos por regiões				
Sul	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Nordeste
257.919.196.982	12.499.812.469	48.596.091.248	110.320.092.798	210.117.140.645

**Fonte:** Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

De acordo com o artigo “*Calamidade Pública, Pobreza w Território*” de Cyntia Medeiros, os impactos sociais mediante a decorrência de calamidades públicas são contínuos e levam demasiado tempo e investimento para a sua mitigação onde, o desalojamento, a perda de vidas e ferimentos e o estresse e trauma simbolizam padrões testemunhados em grande maioria dos incidentes e, sobretudo, a forma como essas decorrências influenciam diretamente na acentuação das desigualdades sociais. Ademais, Medeiros ressalta a importância da vigência de um planejamento eficaz e disserta sobre a relevância da proteção dos direitos humanos das pessoas, em especial, sob períodos de calamidade pública.

É possível observar, que a maioria das situações que geram emergências sociais ocorrem sem que haja um planejamento para este tipo de ocorrência, no que diz respeito, especialmente a proteção dos direitos humanos destas pessoas. Podemos exemplificar como os mais básicos, aqueles relacionados às necessidades de subsistência das famílias: alimentos, água potável, vestuário, saneamento, alojamento e demais serviços básicos como os de saúde. Estes recursos devem ser disponibilizados sem que haja nenhum tipo de discriminação ou comprovação vexatória de necessidades. (Medeiros, 2021).

Outrossim, a tabela a seguir corresponde a quantidade de mortes por desastres em geral, ou seja, não especificadamente os naturais, por região, de 2013 a 2023.

### **1.3 Políticas Públicas: uma alternativa para o enfrentamento às calamidades públicas nos territórios**



No Brasil, a proteção especial referente as calamidades públicas é o Serviço de Proteção em Calamidades Públicas e Emergências, vinculado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), onde conduz ações e delibera direcionamentos para o enfrentamento dessas situações após o reconhecimento da situação pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. O serviço é previsto na Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, cujo aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, sendo regulamentado pela Portaria MDS nº 90, de 3 de setembro de 2013. Ademais, conforme prescrito, “O objetivo é assegurar provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social. Todas essas provisões devem ser empregadas na manutenção de abrigos temporários como estratégia de resposta a esses eventos.”.

**Fonte:** Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil e MIDR. Elaboração Técnica da CNM.

Segundo disseminado por Maria das Graças Rua, acadêmica brasileira graduada em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Madre Gertudes de São José, possui mestrado em Ciência Política e doutorado em Ciências Humanas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em sua obra *“Políticas Públicas: Formulação, Implementação e Avaliação”*<sup>18</sup> (2020):

Políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de ações ou omissões do Estado, organizadas por meio de um processo político-administrativo, com o objetivo de resolver problemas coletivos e promover o bem-estar social. Essas políticas envolvem a formulação, execução e avaliação de programas governamentais que buscam atender às demandas da sociedade e alcançar objetivos previamente estabelecidos. (Rua, 2020).

**Tabela 9 – Quantidade de mortes por desastres em geral por região (2013 a 2023)**

Mortes por desastres em geral				
Sul	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Nordeste
560	242	85	1.451	329

<sup>18</sup> RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas: Formulação, Implementação e Avaliação**. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2020.



Conforme Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho e Valdemir Pires, em sua obra *"Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos"*<sup>19</sup> (2020), onde argumentam que a área que diz respeito as políticas públicas consolidou "um corpus teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa". Ademais, mediante a funcionalidade da política em si, Phillippe SCHMITTER (1979, p. 38)<sup>20</sup> propõe uma definição ressaltando sua funcionalidade: "a função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito".

O Governo Federal dispõe de quatro renomados programas no âmbito dos desastres naturais, são eles: 1027 – *Prevenção e Preparação para Desastres*, 1029 – *Resposta aos Desastres e Reconstrução*, 1138 – *Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial* e 2040 – *Gestão de Riscos e Resposta a Desastres*. Outrossim, a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), representa o órgão responsável pelo controle e administração das solicitações de Estado de Calamidade e Situação de Emergência, atuando diretamente na mitigação dos desastres, e, simultaneamente, na reestruturação e reinserção social. Conforme o site da Secretaria, o seu compromisso é:

A atuação da proteção e defesa civil tem o objetivo de reduzir os riscos de desastre e compreende ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governo federal, estadual e municipal – com ampla participação da comunidade.

O gráfico a seguir demonstra, estatisticamente, a transferência financeira referente aos programas da Defesa Civil aos municípios para diferentes segmentos entre 2009 e 2014, regulamentado pelo Manual Técnico do Orçamento (MOT).

<sup>19</sup> COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir; SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas [livro eletrônico]:** conceitos, casos práticos, questões de concurso, 3. ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2020.

<sup>20</sup> SCHMITTER, Phillippe. **Reflexões sobre o Conceito de Política.** In: BOBBIO, Norberto. Curso de Introdução à Ciência Política. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. p. 31-39.



Descrição	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Drenagem Urb. e Cont de Erosão Marítima e Fluvial	48.037.785	210.285.684	345.418.863	231.290.872	149.050.687	22.309.484	1.006.393.375
Gestão de Riscos e Resposta a Desastres				336.305.138	561.521.506	1.750.049.597	2.647.876.241
Prevenção e Preparação Para Desastres	115.031.479	130.445.446	92.958.121	62.486.614	56.005.124	20.269.990	477.196.773
Resposta aos Desastres e Reconstrução	176.613.688	714.773.765	215.503.257	101.763.677	34.937.694	53.148.120	1.296.740.201
<b>Total</b>	<b>339.682.952</b>	<b>1.055.504.894</b>	<b>653.880.240</b>	<b>731.846.302</b>	<b>801.515.012</b>	<b>1.845.777.191</b>	<b>5.428.206.591</b>

**Fonte:** O repasse aos Municípios – Elaboração Técnica da CNM.

Ademais, o Decreto Nº 11.219, de 5 de outubro de 2022, responsável por regulamentar os artigos 1º, 3º, 4º e 5º da Lei Nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, direciona as transferências dos recursos financeiros obrigatórios aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a articulação de ações que atuem no gerenciamento e prevenção em áreas de risco devido a desastres.

A implementação das políticas públicas é de suma importância para a mitigação dos impactos decorrentes dos desastres de caráter natural ou não, que atuam na configuração das calamidades pública, porém, além da negligência mediante a consumação de ações para a atenuação dos desastres, especificadamente o que se refere as comunidades rurais, acentua-se o descaso e a ineficácia das políticas públicas atuais, em especial, mediante as populações que apresentam vulnerabilidade socioeconômica.

## Considerações Finais

O estudo mediante as calamidades públicas e a territorialidade e, especificadamente, a correlação entre elas, ressalta o vínculo entre os desastres, naturais ou não, a vulnerabilidade socioeconômica e a ineficácia e necessidade da implementação de políticas públicas capazes de mitigar e recuperar as decorrências dos desastres.

Observou-se que as populações mais afetadas são as que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, onde estão expostas a possíveis riscos devido a infraestrutura e as comunidades rurais, onde, conforme padrão, os desastres tendem a ser influenciados por elementos naturais. Outrossim, o Brasil possui estatísticas avassaladoras mediante as calamidades públicas, manifestados pelos PDLs que decretam o Estado de Calamidade Pública (ECP) e a Situação de Emergência (SE).





As políticas públicas voltadas para a gestão de riscos e desastres desempenham um papel fundamental na redução dos danos e na proteção das populações afetadas. No entanto, a ineficácia de majoritariamente todas essas medidas, especialmente nas áreas rurais e comunidades de baixa renda, evidencia a necessidade de maior investimento em infraestrutura, capacitação e articulação entre os diferentes entes estatais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_cnas\\_n109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.219, de 23 de novembro de 2022**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11219.htm#art41](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11219.htm#art41). Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 abr. 2012. Disponível em: [L12608](#). Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Situação de calamidade pública**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/calamidade-publica>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CAMPOS, Amanda. **O reflexo das mudanças climáticas**. Rio de Janeiro, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª Edição. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2009.

CEPEDA, Juliano; PEREIRA, Thiago Sales. Reconhecimento de Situação de Emergência e de Calamidade Pública nos Municípios. **Milaré Advogados**, 2024. Disponível em: <https://milare.adv.br/reconhecimento-de-situacao-de-emergencia-e-de-calamidade-publica-nos-municipios/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir; SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas [livro eletrônico]: conceitos, casos práticos, questões de concurso**, 3. ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Danos e prejuízos causados por desastres: 2023. Brasília: **CNM**, 2023. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2022/Estudos\\_tecnicos/202204\\_ET\\_DEF\\_Danos\\_Prejuizos\\_Causados\\_Desastres2023.pdf](https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2022/Estudos_tecnicos/202204_ET_DEF_Danos_Prejuizos_Causados_Desastres2023.pdf). Acesso em: 04 mar. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Municípios sofrem com os desastres naturais. Brasília: **CNM**, 2022. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/ET%20Vol%207%20->



[%2018.%20Munic%C3%ADpios%20sofrem%20com%20os%20desastres%20naturais.pdf](#). Acesso em: 04 mar. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Panorama dos Desastres no Brasil: 2013 a 2023. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/01\\_Panorama%20dos%20Desastres%20no%20Brasil%202013%20a%202023.pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/01_Panorama%20dos%20Desastres%20no%20Brasil%202013%20a%202023.pdf). Acesso em: 04 mar. 2025.

CUNHA, Fátima. **O Impacto das Mudanças Climáticas nas Populações Vulneráveis**. São Paulo, 2015.

DALLAVERDE, Alessandra Katia. **Efeitos financeiros do estado de calamidade pública e estado de calamidade [pública] financeira**: distinções necessárias. Revista da Advocacia do Poder Legislativo, v. 1, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-EFEITOS-FINANCEIROS-DO-ESTADO-DE-CALAMIDADE-PUBLICA-E-ESTADO-DE-CALAMIDADE-PUBLICA-FINANCEIRA.-DISTINCOES-NECESSARIA.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2025.

FRANCO, Alex. **O desenvolvimento ambiental no contexto no sistema capitalista**. São Paulo, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Lopes, J. (2014). Moraes, A. C. R. (2013), **Território na Geografia de Milton Santos**, Annablume, São Paulo, 130 p., ISBN 978-85-391-0526-7. Investigaciones Geográficas, Boletín Del Instituto De Geografía.

LÖWY, Michael. **Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização**: a alternativa ecossocialista. Caderno CRH, Salvador, v. 26, n. 1, p. 76-86, 10 abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccrh/v26n67/a06v26n67.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

Marangon, M. P. (2021). **Gestão de Desastres e Calamidades Públicas no Brasil**. Editora Ciência Moderna.

MEDEIROS, Cyntia. **Calamidade Pública, Pobreza e Território**. 1ª ed. Pernambuco: Secretaria de Assistência Social, 2021. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/09092021095934-texto.modulo.1.a.atuacao.da.assistencia.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2025.

Moraes, A. C. R. (2011), **Geografia histórica do Brasil**: capitalismo, território e periferia, Annablume, São Paulo.

PINHEIRO, H. F. Calamidade pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 36, p. 38–46, 1954. DOI: 10.12660/rda.v36.1954.13699. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/13699>. Acesso em: 02 mar. 2025.

Projeto de Decreto Legislativo nº 88, de 2020. **Senado Federal**, 2020. Disponível em: [PDL 88/2020 - Senado Federal](#). Acesso em: 02 de mar. 2025.

DIMARI, Anderson Marques; FRANCO, Elvira Noara dos Santos Gonçalves; FAGUNDES, Flávio; PINTO, Josué Seixas; MARQUES, Luana Rodrigues; MEZOMO, Lucas Rafael; KOGLIN, Luiz Alfredo Lopes; PRADO, Maira Sandri do; BERGOLI, Matheus Quedi; DASSI, Roseli Adrichen;



HIRSCHMANN, Tabara Pacheco; OLIVEIRA, Yuri Jesus Fagundes. O impacto das mudanças climáticas nas comunidades vulneráveis. **RevistaFT: Revista Científica de Alto Impacto**, v. 28, n. 137, ago. 2024. DOI: 10.69849/revistaft/ar10202408231700. Disponível em: <https://revistaft.com.br/o-impacto-das-mudancas-climaticas-nas-comunidades-vulneraveis/>. Acesso em: 02 mar. 2025.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas: Formulação, Implementação e Avaliação**. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2020.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço** – Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Pensando o Espaço do Homem**. 5ª ed., 3ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SCHMITTER, Phillippe. **Reflexões sobre o Conceito de Política**. In: BOBBIO, Norberto. Curso de Introdução à Ciência Política. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. p. 31-39.

VALÊNCIO, Norma. **Sociologia do Desastre**. São Carlos: RiMA Editora, 2009.