



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB**

**PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

**SOFIA PINHEIRO SOARES**

**MARCOS LEGAIS DO ATENDIMENTO HABITACIONAL À VÍTIMAS DE DESASTRE  
NO BRASIL**

**BRASÍLIA**

**2023**



**SOFIA PINHEIRO SOARES**

**MARCOS LEGAIS DO ATENDIMENTO HABITACIONAL À VÍTIMAS DE DESASTRE  
NO BRASIL**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa.

Orientação: Sabrina Marques Durigon

**BRASÍLIA**

**2023**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à excelente orientação da professora Sabrina Durigon, que me ensinou tudo sobre esse Projeto de Iniciação Científica. Agradeço também o exímio trabalho da Assessoria de Pesquisa e Iniciação Científica do UniCEUB, por serem sempre tão atenciosos e à Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal pelo auxílio para realização do projeto. Por fim, agradeço minha mãe Fabiola Melo e meu pai Renato Soares por financiarem e acreditarem em meus sonhos e meus estudos.

## RESUMO

A pesquisa trata dos desastres naturais e de seus impactos na política habitacional, com foco em casos ocorridos no Brasil. Analisa a legislação e medidas implementadas em resposta a desastres como o rompimento de barragens em Mariana, Brumadinho, além das enchentes no Sul da Bahia. Explora a criação de forças-tarefa, decretos e medidas provisórias para avaliar danos, prevenir futuras tragédias, fornecer assistência emergencial e promover a recuperação socioeconômica e ambiental. Destaca projetos de lei relacionados, como seguro obrigatório de danos, auxílio na aquisição e reconstrução de imóveis, proteção a populações atingidas por barragens e repasses de recursos para recuperação de áreas atingidas. Por meio da análise legislativa é possível observar o atendimento habitacional que foi prestado às vítimas dos eventos examinados, caracterizado como medidas emergenciais em sua maioria, devido à diversas lacunas no planejamento preventivo dos impactos de desastres. Devido à ausência de infraestrutura e capacidade dos municípios para lidar com situações de desastre, a população enfrenta consequências devastadoras que afetam negativamente áreas como a economia, o sistema de saúde e até mesmo a preservação da vida. O artigo reflete a preocupação legislativa em mitigar impactos, garantir direitos das vítimas e fortalecer a política habitacional diante de desastres naturais no Brasil.

**Palavras-chave:** desastres ambientais; direito à moradia; Mariana 2015; Brumadinho 2019; Sul da Bahia 2021.

## LISTAS DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 - Barragem à montante	11
Figura 2 - Área afetada Município de Mariana	14
Figura 3 - Região impactada pelo depósito de resíduos sólidos	15
Figura 4 - Localização geográfica Sul da Bahia	15
Tabela 1 - Projetos de Lei	20

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 OBJETIVOS	6
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	6
4 MÉTODO	9
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	9
5.1 LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO REFERENTE À MORADIA EM SITUAÇÃO DE DESASTRES	9
5.2. CASOS ABORDADOS	12
5.3. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DOS CASOS ABORDADOS	16
5.4. PROJETOS DE LEI	19
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem sofrido com a incidência de diversos desastres ambientais que causaram impactos devastadores em comunidades e ecossistemas. Essas tragédias destacaram a importância crucial de uma abordagem abrangente e eficaz no atendimento habitacional às vítimas desses eventos catastróficos. Este artigo tem como objetivo principal realizar um levantamento detalhado e uma sistematização dos marcos legais que visam fortalecer e qualificar o atendimento habitacional às vítimas de desastres, partindo da análise das ocorrências de Mariana em 2015, Brumadinho em 2019 e Sul da Bahia em 2021. Além disso, busca-se entender como tais marcos legais têm sido implementados na prática, identificando lacunas e oportunidades de melhoria.

No primeiro capítulo, são expostos os referenciais teóricos para a realização do presente trabalho. A fundamentação teórica ressalta que desastres ambientais afetam grupos sociais desigualmente devido a fatores como pobreza e origem étnica, violando os direitos humanos, particularmente o direito à vida. Proteções de direitos humanos são essenciais durante desastres ecológicos e o direito à moradia adequada é central, requerendo segurança, serviços e consideração a grupos marginalizados.

Em seguida, é apresentado o método, que consiste em um levantamento bibliográfico e legislativo. Já no terceiro capítulo, são apresentados os resultados e discussão, nesse sentido, em primeiro lugar o levantamento da legislação nacional referente aos desastres, seguido do detalhamento dos casos analisados, a sistematização da legislação lançadas após a ocorrência dos casos e por, fim, um apanhado dos Projetos de Lei que hoje tramitam da Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Com base nas considerações expostas, cada um dos fatos objetos de estudo do presente relatório representou um marco crítico na trajetória do país em relação à gestão de desastres e ao atendimento às vítimas. A compreensão das medidas habitacionais adotadas em resposta a esses desastres oferecerá percepções sobre os desafios enfrentados e as soluções implementadas.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo geral**

- a) Levantamento e sistematização dos marcos legais para fortalecimento e qualificação do atendimento habitacional a vítimas de desastres.

### **2.2 Objetivos específicos**

- a) Levantamento bibliográfico referente aos desastres ambientais e à proteção da moradia digna para as respectivas vítimas;
- b) Levantamento dos marcos legais nas áreas Ambiental, de Desastres e de Regularização Fundiária;
- c) Pesquisa de projetos de lei que abordam a política habitacional para as vítimas de desastres;
- d) Análise da solução habitacional destinada à população afetada pelos desastres em Brumadinho, Mariana e Sul da Bahia - qual foi o atendimento habitacional conferido a tais vítimas?

## **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Os desastres ambientais promovem impactos diferentes para cada grupo social, devido à vulnerabilidade social existente, sendo ressaltado que os riscos não são equitativamente distribuídos, influenciados por fatores como pobreza e origem étnica. Além disso, a exposição a esses desastres é vista como uma violação dos direitos humanos, sendo a vulnerabilidade ambiental um fator que intensifica a possibilidade de violações, especialmente do direito à vida. Os sistemas de proteção de direitos humanos têm um papel essencial em proteger indivíduos e grupos vulneráveis em cenários de desastres ecológicos (Avedon; Vieira, 2012 p. 3).

O Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (1991-2012) é um documento organizado a partir da sistematização de dados para o campo de pesquisa em desastres brasileiro. De acordo com o período de estudos e elaboração do Atlas, é exposto que a frequência de desastres no Brasil



teve um aumento considerável e crescente em relação a quantidade de eventos ocorridos (CEPED, 2012, p. 4). Nesse sentido, a partir da análise dos dados, é metododizado as principais ocorrências de desastre no Brasil.

Por meio da análise realizada, foi constatado que as inundações resultaram no maior número de fatalidades, correspondendo a 58,15% dos registros de óbitos, seguidas pelos deslizamentos de terra, responsáveis por 15,60% das ocorrências fatais. As condições climatológicas de médio e longo prazo usualmente são responsáveis por definir a gravidade das inundações, além disso, em áreas urbanas este fenômeno é intensificado devido às alterações antrópicas, como a impermeabilização do solo (CEPED, 2012, p.55)

Sobre a gestão de riscos de desastres, atualmente o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e a Política Nacional de Defesa Civil (PNPDEC) adotam o conceito de “proteção” correlacionado às formas de prevenção e atenção social aos que estão socialmente vulneráveis (Brasil, 2017, p.11). Tomando como exemplo ainda a questão das inundações, quando pequenas, é comum que a população despreze sua ocorrência e ignore seus riscos por fatores econômicos e sociais, por conseguinte aumentando a ocupação de áreas inundáveis (CEPED, 2012, p. 55).

Atualmente, existem novas tendências relacionadas à Defesa Civil, inclusive internacionalmente, e estas pensam o risco e o desastre como um processo de construção social. Isto significa compreender que a delimitação de regiões suscetíveis à perigos representa um elemento a ser examinado com base na perspectiva de ordenamento territorial, considerando elementos históricos, políticos, sociais e ecológicos. A administração de riscos, dentro desse contexto, alarga o escopo da sua abordagem, tornando-se cada vez mais imperativo que as entidades encarregadas da proteção e defesa civil unam os seus departamentos com outros organismos públicos, a fim de colaborar eficazmente na coordenação do planejamento territorial. (CEPED, 2022, p.11).

Publicada em 2020, a Carta Humanitária e as Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre têm como principais objetivos aprimorar a eficácia da assistência humanitária e estabelecer objetivos para proporcionar que a população afetada por desastres viva com dignidade (Carta, 2000, p. 2). Estes objetivos englobam diversas áreas de assistência em situações de desastre, como fornecimento de água, saneamento, nutrição, abrigos,

cuidados médicos e planejamento de alojamento. A Carta ressalta princípios fundamentais das ações humanitárias, defendendo o direito das populações à proteção e assistência, e estabelece responsabilidades para governos e partes envolvidas.

A informação desempenha um papel-chave ao incentivar a reflexão sobre riscos, mobilizar partes interessadas e proporcionar um direito de conhecimento às comunidades afetadas. A incerteza inerente aos desastres torna a gestão da ignorância e dos dados limitados um desafio significativo, especialmente para eventos de baixa probabilidade, mas de alto impacto. A Constituição Federal estabelece a obrigação do Poder Público de preservar processos ecológicos e manejar ecossistemas, tornando a infraestrutura verde um componente de proteção contra desastres que requer manutenção e monitoramento. A nova estrutura normativa do Brasil, a Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, reforça a necessidade de consolidar o Direito dos Desastres como base legal para a prevenção e resposta a eventos extremos, destacando a utilização de serviços ecossistêmicos como barreiras protetivas e impulsionadoras da resiliência das comunidades afetadas (Carvalho, 2015, p. 5).

Reavaliar estratégias, estabelecer um plano para reconstrução e cultivar habilidades para sua execução, garantir seguros e dar ênfase a uma reorganização eficiente em face de adversidades futuras. São ações que têm o potencial de fortalecer a resiliência e, conseqüentemente, a habilidade de pessoas, comunidades, coletivos ou sistemas de se reerguer após situações disruptivas (Carvalho; Damacena, 2013, p. 61). A exposição de grupos vulneráveis a riscos, permanência de pessoas em zonas perigosas, poluição ambiental devido a inundações industriais, a necessidade de agilizar a identificação e remoção de vítimas para evitar doenças, requisitar e usar propriedades alheias em estados de emergência, entre outros, são conseqüências legais que geram conflitos abrangendo diversas áreas do Direito, que de maneira interdisciplinar são tratados por tribunais e entidades governamentais. Dessa maneira, o Direito dos Desastres apresenta tanto oportunidades quanto desafios para profissionais jurídicos e de outras esferas (Carvalho, 2015, p. 43).

Nesse sentido, a problemática se volta para uma questão fundamental, sendo esta o direito à moradia adequada, garantia constitucional estabelecida pelo artigo 6º da Constituição Federal. O direito à moradia adequada envolve a satisfação de critérios essenciais, destacados pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Estes critérios abrangem segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, economicidade,

habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (Brasil, 2013, p.11).

A moradia só é considerada adequada se garantir proteção contra despejos forçados, oferecer serviços básicos como água potável e saneamento, ter custos que não prejudiquem outros direitos humanos, proporcionar um ambiente fisicamente seguro e estruturalmente sólido, considerar as necessidades de grupos marginalizados, estar bem localizada em relação a oportunidades e serviços, e respeitar a identidade cultural dos ocupantes (Brasil, 2013, p. 14). Além disso, é esperada uma inércia do Estado com relação à situação habitacional da população, no sentido de que não há obrigatoriedade por parte do Estado de construir habitação. No entanto, no caso específico dos desastres, é esperado que o Estado preste assistência direta às vítimas (Brasil, 2013, p. 18).

#### **4 MÉTODO**

O seguinte trabalho realizou uma pesquisa aplicada, exploratória e empírica, com o objetivo de realizar o levantamento e a sistematização dos marcos legais para fortalecer e qualificar o atendimento habitacional a vítimas de desastres. Foi feito o levantamento da legislação de desastres habitacionais e ambientais, com foco nas tragédias de Mariana em 2015, Brumadinho em 2019 e no Sul da Bahia em 2021, além da legislação federal brasileira. O método de levantamento incluiu uma revisão geral da legislação brasileira que fundamenta a pesquisa, como a Lei dos Desastres, o Estatuto da Cidade, a Constituição Federal, entre outros, e também uma seleção de decretos, resoluções conjuntas e decisões judiciais que foram implementados como medidas emergenciais na época de cada um dos desastres. Dessa forma, foram selecionados os artigos que mais abordam os aspectos desta pesquisa e apontados ao longo do texto. Ademais, foi feita uma pesquisa nos respectivos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dos Projetos de Lei que abordam pautas habitacionais em relação aos desastres ambientais. As palavras chaves utilizadas para fazer o recorte foram "Moradia" e "Desastres Ambientais". Por fim, foram analisadas as medidas reparatórias oferecidas às vítimas desses desastres pelo poder público, estabelecendo-se um comparativo com o que foi efetivamente realizado na prática.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1 Levantamento da legislação referente à moradia em situação de desastres

A legislação brasileira tem como base a Constituição Federal. Quanto às questões relacionadas à moradia, em seu 21º artigo, inciso IX, a Constituição estabelece que o direito à moradia é uma competência comum da União, dos estados e dos municípios. Sob o mesmo ponto de vista dos princípios fundamentais, o artigo 6º que aborda os direitos sociais, estabelece a moradia como um direito social de todos os cidadãos (Brasil, 1988). Além disso, para a Carta Magna é estabelecido como encargo do Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (Carvalho, 2015, p. 61).

A Constituição de 1988, com a estruturação de normas que promovem a sistematização de direitos relacionados à moradia e ao meio ambiente, por exemplo, proporcionou que vários projetos de lei fossem apresentados com o objetivo de dar curso aos mandamentos constitucionais (Brasil, 2001, p. 11). A Carta foi a primeira da história brasileira a dedicar um espaço para o direito urbanístico (Senado, 2001, p. 7). Por conseguinte, em 10 de julho de 2001, foi aprovado o projeto referente ao Estatuto da Cidade, lançado em a partir de sua fundamentação nos artigos 182 e 183 da C.F. que tratam de desenvolvimento urbano.

O Estatuto estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana e oferece mecanismos para que movimentos sociais e pessoas em vulnerabilidade de moradia, encontrem no Estatuto mecanismos para contornar problemas relacionados à habitação urbana. Quanto à ordenação específica habitacional para vítimas de desastre, em seu 2º artigo, inciso VI, h, o Estatuto determina que a política urbana tem por objetivo ordenar o controle e uso do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres. Outrossim, no art. 42-A que trata do plano diretor dos Municípios, uma estratégia que orienta o crescimento e o desenvolvimento dessas cidades, o Estatuto inclui a obrigatoriedade do planejamento de ações de intervenção preventiva, ou seja, realocação da população em áreas de risco de desastre e medidas de evacuação urbana para a prevenção de impactos de desastres (Brasil, 2001).

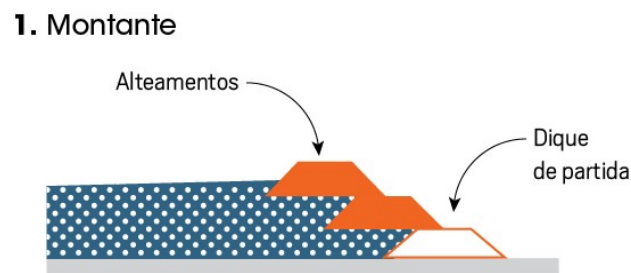
Em 2012, a criação da Lei nº 12.608 da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, estruturou

toda a defesa civil do país (Brasil, 2014). Também chamada de “Leis dos Desastres”, a legislação introduz uma abordagem inédita para lidar com a Defesa Civil no território nacional, de forma que estabelece uma rede de interações entre entidades governamentais e a sociedade civil, juntamente com as instituições privadas (Kill, 2016, p. 66). O artigo 25, inciso IV, trata da regulamentação do CONPDEC, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, órgão do Ministério da Integração Nacional, que tem por finalidade propor atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre (Brasil, 2012).

A Instrução Normativa MDR Nº 36 de 04/12/2020 define procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública por entidades governamentais. Ela estabelece termos-chave, como "proteção e defesa civil", que englobam medidas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação para evitar desastres e minimizar seus impactos. A instrução abrange ações específicas para cada fase, como prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, visando à normalização social, econômica e ambiental. Ela define termos como desastre, situação de emergência e estado de calamidade pública, além de conceitos de ameaça, vulnerabilidade e gestão de risco de desastres. A norma também destaca a importância de planos de contingência e delinea diferentes tipos de eventos adversos. Essa instrução busca estabelecer diretrizes para a gestão abrangente de desastres, promovendo coordenação e resposta eficazes para minimizar danos e perdas (Brasil, 2020).

Especificamente quanto à questão das barragens, a Lei nº 14.066 de 2020, altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PSNB), e cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. A nova Lei, no art. 2º- A, proíbe a construção de barragens pelo método “a montante”, que era utilizado em Brumadinho e Mariana (Brasil, 2020). Este método ocorre quando os diques de contenção se apoiam sobre o próprio rejeito depositado (SENADO, 2020), segundo modelo demonstrado na imagem 1.

Figura 1 - Barragem à Montante



Fonte: JULIO, 2019.

Nesse sentido, outras modificações substanciais foram feitas pela Lei nº 14.066 no que concerne à classificação de risco e ao dano potencial associado das barragens, uma vez que a Lei define uma abrangência maior de tal dano. Outra mudança está associada ao plano de segurança das barragens (PAE), já que a nova PSNB regula e é mais rigorosa neste aspecto. Denominado PAE, disposto nos artigos 8º, II e 11, o plano passa a ser obrigatório para todas as barragens consideradas de médio e alto risco, diferentemente de anteriormente em que exigido apenas para barragens com dano potencial associado.

Não obstante, o Estado de Minas Gerais, localização de dois desastres abordados na presente pesquisa, em fevereiro de 2019 instituiu a política estadual de segurança de barragens, a Lei nº 23291 (Minas Gerais, 2019). A Lei estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental e a fiscalização das barragens em Minas Gerais, submetendo todas as barragens à ela, independentemente do potencial poluidor ou dano potencial associado. O marco regulatório relacionado à Lei, que se justifica na incidência dos desastres de Brumadinho e Mariana, foi o impedimento de construção de barragens em locais que tenham comunidades localizadas em zonas de risco devido ao possível colapso das estruturas.

#### **4.2. Casos abordados**

No Direito Ambiental, os desastres ecológicos são pautas emergentes pelo seu agravamento ante as mudanças climáticas e pela crescente vulnerabilidade de habitação gerada pela pobreza. Esses desastres podem surgir de origem tecnológica ou natural, isto é, podem ser causados estritamente pela ação humana, de acordo com a realização de atividades

desenvolvimentistas que acarretam em um nível de risco. Ou a partir de fenômenos naturais, estes que também são influenciados pela ação humana, como o agravamento do aquecimento global, por exemplo (Avedon; Vieira, 2012, p. 182).

O artigo preocupa-se em analisar três diferentes tragédias ambientais ocorridas no Brasil, que afetaram diretamente as condições habitacionais das vítimas. Sendo estas: Mariana em 2015, Brumadinho em 2019, e as inundações do Sul da Bahia em 2021. As duas primeiras, classificadas como um desastre causado estritamente pela ação humana e a terceira por ação de fenômenos naturais.

Em novembro de 2015, a Barragem do Fundão, da mineradora Samarco, rompeu em Mariana-MG. A enxurrada de lama e rejeitos de mineração causada pelo rompimento da barragem provocou a destruição do subdistrito de Bento Rodrigues, Município de Mariana, deixou mais de 600 pessoas desabrigadas e desalojadas e milhares de pessoas sem água (CNDH, ano, p.6). O desastre foi classificado como o pior acidente da mineração brasileira e a onda de rejeitos resultante do rompimento deixou um rastro de destruição até o litoral do Espírito Santo, que soterrou o distrito de Bento Rodrigues, deixando 19 pessoas mortas na tragédia, segundo o IBAMA (Cirne, 2020, p. 140).

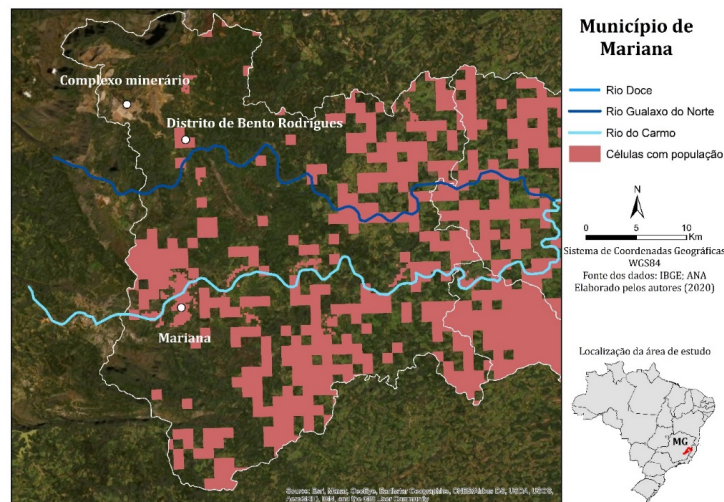
A bacia do rio Doce era responsável por abastecer os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, do sudeste do Brasil. Como consequência do desastre, ocorreram impactos na qualidade da água que afetaram o abastecimento público de diversas cidades e o uso de outros recursos que dependem da capacidade hídrica também foram afetados, como a geração de energia elétrica, indústria, entre outros (ANA, 2016, p. 50).

Em dezembro do mesmo ano a Samarco anunciou a suspensão de suas atividades, afetando diretamente a economia da região e deixando milhares de trabalhadores desempregados. Nesse contexto, o fechamento de empresas configurou um novo desastre a ser suportado pela economia local sobrevivente à tragédia, além disso, 8 anos após o acontecimento, as famílias de Bento Rodrigues ainda lutam por reparação e pela reconstrução do distrito. (Cirne, 2020, p. 157).

Na figura 2, é apresentada a dispersão dos sedimentos na desembocadura do Rio Doce, o curso d'água que sofreu os impactos decorrentes do colapso da barragem em Mariana. O

mapa exibe de forma clara as regiões onde a contaminação por sedimentos se concentra em níveis elevados e baixos, além de indicar alguns dos municípios que foram afetados pelo desastre.

Figura 2 - Área afetada Município de Mariana



Fonte: Anawanza; Carmo, 2015.

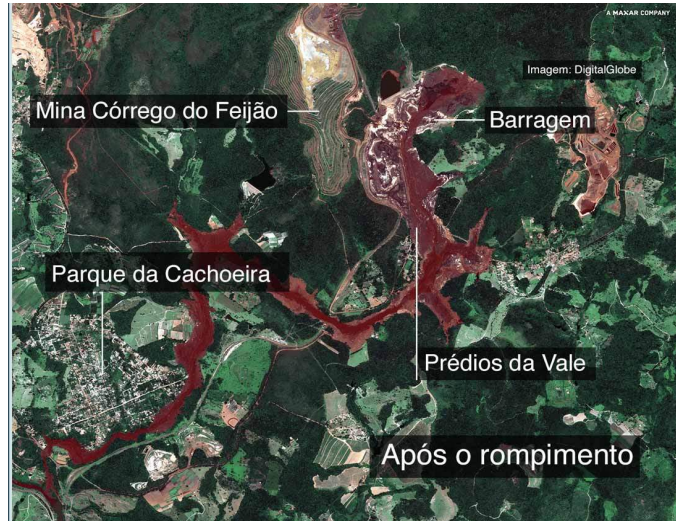
Em janeiro de 2019, houve o rompimento de uma barragem da empresa Vale S.A. em Brumadinho-MG. Inicialmente, a onda de lama atingiu as instalações da companhia Vale, no entanto, cerca de 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos percorreram o leito de todo o vale do Córrego do Feijão (FIOCRUZ, 2019). Com isso, 272 pessoas foram mortas pelo despejo de milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração na bacia do Rio Paraopeba. Os rejeitos de mineração chegaram a devastar 133,27 hectares de vegetação nativa de Mata Atlântica e 70,65 hectares de Área de Preservação Permanente (IBAMA, 2019).

O desastre é considerado o maior desastre industrial do Brasil, devido ao número de trabalhadores que foram vítimas fatais (Reis, 2019). As sirenes e equipamentos de emergência não chegaram a ser acionados, impossibilitando a evacuação de moradores que se encontravam um pouco mais distantes da barragem. Nesse contexto, além do número imensurável de perdas humanas, o desastre contaminou rios e dizimou a fauna e a flora (Pacchello, 2020, p.13). A lama matou a vida do rio Paraopeba, afetando a população que dele depende, entre estas, a aldeia *Naô Xohã*, do Povo Indígena Pataxó Hã-hã-hãe (Reis, 2019). Em toda a bacia do Rio, a utilização da água é vedada e é proibida a pesca de espécies nativas.



O diagrama presente na figura 3, fornecido pelo IBAMA, ilustra a região impactada pelo depósito de resíduos sólidos, apenas 48 horas após o rompimento da estrutura de contenção.

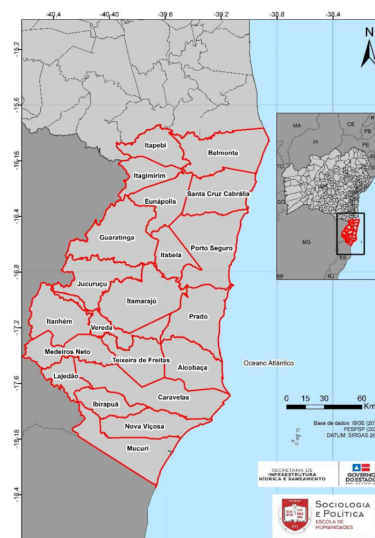
Figura 3 - Região impactada pelo depósito de resíduos sólidos



Fonte: IBAMA, 2019.

O Extremo Sul da Bahia refere-se à área localizada na porção sul da mesorregião do Sul da Bahia, situada no Estado da Bahia, região Nordeste do Brasil. Essa região faz limites territoriais com os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, conforme representação da imagem 3.

Figura 4 - Localização geográfica Sul da Bahia



Fonte: Brasil, 2021.

Em dezembro de 2021, as chuvas do Sul da Bahia deixaram 136 cidades em situação de emergência, com cerca de 77 mil pessoas desabrigadas e 33 pessoas sem vida. O fenômeno foi tipicamente causado por um desastre ecológico de origem natural, em que as chuvas ocorridas entre novembro e dezembro de 2021 ficaram entre 250% e 430% acima da média, desencadeando inundações extremas que levaram ao colapso de duas barragens (CEMADEN, 2023). Um desequilíbrio ambiental somado a um quadro de vulnerabilidade social agudo, que se traduz por moradias situadas em local de risco a desmoronamentos e alagamentos, culminou no desastre.

### **4.3. Legislação específica dos casos abordados**

Logo após o acontecimento dos desastres, é certo que há uma grande movimentação legislativa para remediar e conter as consequências do ocorrido. Nos casos analisados houveram medidas tanto do Governo Federal, quanto dos Governos Estaduais, da forma autônoma que o Pacto Federativo estabelece para os Entes Federais.

Após o rompimento da barragem de Mariana, em novembro de 2015, o governo brasileiro tomou medidas legislativas para avaliar os danos e consequências do desastre e para prevenir futuras tragédias semelhantes.

Em resposta imediata ao desastre, foi promulgado o Decreto nº 46.892/2015 pelo Governo de Minas Gerais, que criou a "Força-Tarefa Barragem do Fundão". Essa força-tarefa tinha o objetivo de avaliar minuciosamente os efeitos e desdobramentos do rompimento das barragens de Fundão e Santarém. O trabalho realizado pela Força Tarefa envolvia representantes de órgãos e entidades do Estado (Minas Gerais, 2016). A investigação visava levantar dados referentes ao desastre, emitir relatórios, apresentar conclusões, propor medidas corretivas e restauradoras acerca dos danos humanos, ambientais e materiais decorrentes do desastre (Minas Gerais, 2016).

A Força-Tarefa enviou um formulário a 35 municípios afetados pelo desastre, visando avaliar danos socioeconômicos como áreas impactadas, danos humanos, prejuízos materiais e econômicos, resultando em um relatório que sintetizou os resultados para a sociedade. O Relatório Final da Força-Tarefa analisou os impactos em nível microrregional, diagnosticando danos ambientais, materiais e humanos logo após o incidente (Minas Gerais, 2016).

Além disso, foi emitido o Decreto nº 46.885/2015, que instituiu uma Força-Tarefa com o objetivo de diagnosticar, analisar e propor alterações nas normas estaduais relacionadas à disposição de rejeitos de mineração. Essa medida tinha como objetivo elevar os padrões de segurança e prevenir futuros acidentes envolvendo barragens de rejeitos.

Em julho de 2019, foi realizado o Comitê Pró rio Doce, instituído pelo Decreto nº 47.683/2019 foi criado o Comitê Gestor Pró-rio Doce, responsável por coordenar a recuperação socioeconômica e socioambiental de áreas afetadas pelo rompimento da Barragem de Fundão, facilitar a comunicação entre entidades e representantes do Estado, monitorar a execução do TAC, fornecer informações relevantes ao Comitê Interfederativo (CIF), apoiar a interação com grupos envolvidos em conflitos socioambientais, e supervisionar prestação de contas de gastos extraordinários.

O TAC Governança representa outra medida de reparação, sendo um importante instrumento extrajudicial de solução alternativa de conflitos, previa a participação das pessoas afetadas pelo rompimento da barragem em instâncias decisórias e consultivas do processo de reparação. Celebrado nas Ações Civis Públicas do MPF e da União e Estados. Dessa forma, as comunidades atingidas ganham voz nas decisões relacionadas à reparação dos danos e às medidas de mitigação de futuros impactos. Contudo, não afeta a busca do MPF por reparação socioambiental, pois suas medidas já abrangem a Ação Civil Pública da União. Essa ACP, juntamente com a do MPF, busca reparações de danos causados pelo rompimento da barragem, com foco na participação dos atingidos e pagamento de indenizações.

Através de um esforço conjunto liderado pela Semad, envolvendo Secretarias de Estado, representantes do setor produtivo, entidades públicas e universidades, foi elaborada uma minuta de decreto que convocou os responsáveis por barragens de rejeitos de mineração com alteamento para montante a realizar Auditoria Técnica Extraordinária de Segurança até setembro de 2016, acompanhada da implantação imediata de um Plano de Ação para aprimorar a estabilidade e operação dessas estruturas, visando a mitigação de riscos de acidentes ambientais. O Decreto nº 46.933/2016, publicado em maio de 2016, formalizou a Auditoria Técnica Extraordinária, enquanto a Resolução Conjunta Semad/Feam nº 2.372, emitida no mesmo mês, estabeleceu diretrizes para sua realização e emissão da Declaração Extraordinária de Condição de Estabilidade.

Por outro lado, no caso do desastre de Brumadinho, a Resolução Nº 13/2019 foi estabelecida com o propósito de implementar medidas regulatórias cautelares destinadas a garantir a estabilidade de barragens de mineração, especialmente aquelas construídas ou alteradas pelo método "a montante" ou por método declarado como desconhecido. O Artigo 2º proíbe a utilização do método de construção "a montante" em todo o território nacional, definindo esse método como aquele em que os diques de contenção se apoiam sobre o próprio rejeito ou sedimento previamente lançado e depositado.

Por meio da Medida Provisória nº 875, de 2019, é instituído o Auxílio Emergencial Pecuniário para Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família e para Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e da Renda Mensal Vitalícia, residentes no Município de Brumadinho, Estado de Minas Gerais. Esta ação decorre do estado de calamidade pública reconhecido devido ao rompimento e colapso de barragens no referido município. Além disso, a Medida Provisória nº 874, de 2019, autoriza a abertura de um crédito extraordinário no valor de R\$1.368.600,00 em favor do Ministério da Cidadania, com o fim de prover o Auxílio Emergencial para as vítimas.

Finalmente, o Projeto de Lei nº 3915, de 2019, que obteve aprovação, traz modificações à Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), introduzindo a tipificação do crime de desastre ecológico de grande proporção ou que resulte em estado de calamidade pública, bem como a conduta relacionada ao responsável por desastres ligados ao rompimento de barragens.

Em 2021, após as enchentes e inundações do Sul da Bahia, foram promulgadas Medidas Provisórias e Decretos como forma emergencial de conter os resultados do desastre. A Medida Provisória nº 1087 autorizou um crédito extraordinário destinado ao Ministério da Cidadania com o propósito de viabilizar a distribuição de cestas de alimentos à população quilombola. Essa medida visava atender às necessidades alimentares desse grupo específico da população. No mesmo ano, a Medida Provisória nº 1092 foi promulgada, abrindo um crédito extraordinário no valor de setecentos milhões de reais em favor do Ministério da Cidadania. Esse montante tinha o propósito de possibilitar a distribuição de alimentos para pessoas desabrigadas.

Já em 2022, a Medida Provisória nº 1096 autorizou um crédito extraordinário destinado ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Com o valor de quinhentos e cinquenta milhões de

reais, esse crédito tinha como finalidade auxiliar em ações de Defesa Civil, como socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais nos Estados da Federação que haviam decretado situação de emergência e/ou estado de calamidade pública.

Além disso, também em 2022, a Medida Provisória nº 1102 foi emitida para abrir um crédito extraordinário de R\$ 479,9 milhões no Orçamento do referido ano. Esse crédito tinha como objetivo prover recursos para os municípios que enfrentam danos causados por chuvas ocorridas desde dezembro. Essa medida emergencial tinha como objetivo mitigar os impactos das chuvas e apoiar as comunidades afetadas.

Nesse contexto, o governo estadual da Bahia tomou medidas significativas no final de 2022 para enfrentar os impactos do desastre causado pelas chuvas. Foram divulgados dois decretos no Diário Oficial em 27 de dezembro. O Decreto de número 21.807, datado de 26 de dezembro de 2022, estabeleceu a criação do Comitê de Crise - Operação Chuva, cujo objetivo era tomar medidas excepcionais e urgentes conforme necessário. Além disso, o Decreto número 21.806, também de 26 de dezembro de 2022, declarou estado de emergência em 52 municípios da Bahia, reconhecendo a necessidade de intervenção e assistência imediata nessas áreas afetadas pelas chuvas.

#### 4.4. Projetos de Lei

Até a data de conclusão desta pesquisa, tramitam mais de dois mil Projetos de Lei na Câmara dos Deputados abordando a temática dos desastres brasileiros. A seguir, serão expostos os teores de algumas das propostas que mais se relacionam aos desastres e à política habitacional para as vítimas analisadas nesta pesquisa.

Tabela 1 - Projetos de Lei

Nº Projeto de Lei	Tramitação	Ementa
1410/2022	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais e Materiais causados por desastres naturais relacionados a chuvas.
281/2022	Câmara dos Deputados	Altera a lei 11.977 de 7 de julho de 2009, para criar mecanismos de auxílio na

		aquisição e reconstrução de imóveis destruídos em razão de desastres naturais.
2945/2021	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre medidas de proteção complementar às pessoas que vivem no entorno de empreendimentos minerários a partir da vedação de exploração mineral em áreas nas quais tenha havido deslocamento forçado de pessoas devido a suposto ou efetivo risco de acidente ou desastre causado por extravasamento ou rompimento iminente ou consumado de barragem de rejeitos e/ou água.
431/2020	Câmara dos Deputados	Cria a obrigatoriedade de repasses automáticos de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações locais para recuperação das áreas atingidas por desastre natural.
2257/2023	Senado Federal	Dispõe sobre as obrigações da empresa responsável pela ocorrência de acidente ou desastre relativas aos direitos das pessoas atingidas e do Município afetado e sobre a destinação final da área impactada.
7744/2017	Senado Federal	Acrescenta dispositivo ao art. 8º da Lei n.º 13.439, de 27 de abril de 2017, para criar o Programa Cartão Reforma e dá outras providências, a fim de estabelecer prioridade no atendimento para famílias vítimas de tragédias ou desastres naturais.

Fonte: Elaboração própria.

Os projetos de lei apresentados estão diretamente relacionados aos desastres naturais ocorridos no Brasil, demonstrando a preocupação legislativa com a mitigação dos impactos desses eventos na sociedade. O Brasil é um país vasto, com uma grande diversidade de climas e ecossistemas, o que torna a nação suscetível a uma variedade de desastres naturais, como inundações, deslizamentos de terra, secas, incêndios florestais, entre outros.

No geral, esses projetos de lei refletem a necessidade de uma abordagem mais abrangente

em relação aos desastres naturais no Brasil. Eles buscam fornecer mecanismos de proteção, assistência e responsabilidade em diferentes frentes, desde o auxílio financeiro até a garantia de direitos e ações preventivas. Ainda, é importante destacar que a efetividade dessas propostas dependerá de sua implementação correta e de uma gestão adequada dos recursos públicos, a fim de proporcionar um impacto positivo nas vidas das pessoas afetadas por desastres naturais no país.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em suma, o artigo aborda de maneira abrangente e detalhada a complexa interseção entre desastres naturais e política habitacional no contexto brasileiro. Por meio da análise de casos como os rompimentos de barragens em Mariana e Brumadinho, bem como as enchentes no Sul da Bahia, o artigo evidencia a necessidade urgente de estratégias integradas de mitigação, prevenção e recuperação diante desses eventos devastadores.

Fica evidente que, após a ocorrência de desastres, as entidades governamentais, tanto em nível federal quanto estadual, têm tomado medidas para enfrentar as consequências e minimizar os impactos sobre as comunidades afetadas. A criação de forças-tarefa, decretos, medidas provisórias e projetos de lei demonstra a busca por uma resposta abrangente e coordenada, que abrange desde a avaliação detalhada dos danos até a implementação de ações emergenciais e estruturais para mitigar riscos futuros.

No entanto, as consequências de um desastre impactam de maneira concreta na vida daqueles que habitam uma região de riscos, e a liberação de crédito extraordinário, por si só, não mitiga essas consequências. Quanto ao atendimento habitacional prestado às vítimas dos ocorridos analisados, as ações de recuperação do meio ambiente e de reconstrução das comunidades destruídas são insuficientes na reparação dos danos.

Os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado demonstram a preocupação do legislador em pensar em políticas habitacionais para a população em situação de risco no Brasil. Entretanto, fica claro que a eficácia dessas medidas dependerá não apenas da elaboração de leis e regulamentações, mas também de sua implementação adequada, do direcionamento correto de recursos e da coordenação efetiva entre diferentes esferas de

governo e setores da sociedade. O desafio reside em equilibrar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e dos direitos humanos, garantindo a segurança e o bem-estar das comunidades vulneráveis. Dessa forma, o artigo reforça a importância contínua de uma abordagem abrangente e proativa na gestão de desastres naturais, com ênfase na prevenção, preparação e resposta eficiente.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. 2016. **O rompimento da barragem de Mariana**. Brasília, DF. 50 págs. Disponível em: [https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/encarteriodoce\\_22\\_03\\_2016v2.pdf](https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/encarteriodoce_22_03_2016v2.pdf). Acesso em: 14 de ago. de 2023

ANAWANZA, Tathiane Mayumi; CARMO, Roberto Luiz. **O risco construído**: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6257/625768606012/html/>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

AVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Conexões entre Desastres Ecológicos, Vulnerabilidade Ambiental e Direitos Humanos: novas perspectivas. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 13, p. 117-130, jun. 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6172780>. Acesso em 14 de ago. de 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 de ago. de 2023.

BRASIL. **Lei N. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 14 de ago. de 2023.

BRASIL. **LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 14 de ago. de 2023.

BRASIL. **LEI Nº 14.066, DE 30 DE SETEMBRO DE 2020**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14066.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14066.htm). Acesso em: 14 de ago. de 2023.

BRASIL. Microrregiões de saneamento básico do Estado da Bahia. **Extremo Sul**. 2021. Disponível em: <https://microrregioessaneamentoba.com.br/microrregiao/extremo-sul/>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.



BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos**. Brasília, 2017. Disponível em:

<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/paz/gestao-risco-livro-base.pdf>. Acesso em: 14 de ago. de 2023

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Instrução normativa nº 36, de 4 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-36-de-4-de-dezembro-de-2020-292423788>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Nota sobre rompimento de barragens em MG**. 2019. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/15383-mma-divulga-nota-sobrerompimento-da-barragem-em-brumadinho-mg.html>. Acesso em 14 de ago. de 2023.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da Cidade 10 anos**: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília, 2011. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385442/Cartilha%20Estatuto%20da%20Cidade%2010%20anos.pdf?sequence=1>. Acesso em 14 de ago. de 2023

BRASIL. Senado Federal. **Governo federal destina R\$ 200 milhões para recuperar rodovias danificadas por chuvas**. 2021. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/28/governo-federal-destina-r-200-milhoes-para-recuperar-rodovias-danificadas-por-chuvas>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Lei que estrutura toda a defesa civil no país foi criada há dois anos**. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/lei-que-estrutura-toda-a-defesa-civil-no-pais-foi-criada-ha-dois-anos>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

**CARTA Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre** – O Projecto Esfera. Geneva: Oxfam Publishing, 2000.

CARVALHO, Délton Winter. **Os serviços ecossistêmicos como medidas estruturais para prevenção de desastres**. 2015. Disponível em:

[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril\\_v52\\_n206\\_p53.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p53.pdf). Acesso em 14 de agosto de 2023.

CARVALHO, Delton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CEMADEN. **Cemaden analisa as chuvas extremas de 2021, ocorridas no norte de MG e sul da BA, com abordagem no monitoramento e alertas**. 2021. Disponível em

<https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/cemaden-analisa-as-chuvas-extremas-de-2021-ocorridas-no-norte-de-mg-e-sul-da-ba-com-abordagem-no-monitoramento-e-alertas>. Acesso em 14 de ago. de 2023.

CEPED. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais**: 1991 a 2012. 2. ed. Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/paginas/atlas/>. Acesso em 14 de ago. de 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa; LEUZINGER, Marcia Dieguez (coord.). **Direito dos desastres: meio ambiente natural, cultural e artificial**. Brasília: UniCEUB, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14091>. Acesso em 14 de ago. de 2023.

FIOCRUZ. **Avaliação dos impactos sobre a saúde do desastre da mineração da Vale** (Brumadinho, MG). Disponível em: [https://www.iciet.fiocruz.br/sites/www.iciet.fiocruz.br/files/Relat\\_Brumadinho\\_impacto\\_Saude\\_01022019.pdf](https://www.iciet.fiocruz.br/sites/www.iciet.fiocruz.br/files/Relat_Brumadinho_impacto_Saude_01022019.pdf). Acesso em: 14 de ago. de 2023

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS E RENOVÁVEIS (IBAMA). **Rompimento da barragem da Vale em Brumadinho (MG) destruiu 269,84 hectares**. 2019.

KILL, Rodrigo Ferreira. **Análise de metacontingências da lei 12.608/12 que define a política nacional de proteção e defesa civil**. Brasília, 2016. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21538/3/2016\\_RodrigoFerreiraKill.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21538/3/2016_RodrigoFerreiraKill.pdf). Acesso em: 14 de ago. de 2023.

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). **Conheça a nova Lei Estadual sobre Segurança das Barragens em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://clinicadh.direito.ufmg.br/index.php/2019/11/05/conheca-a-nova-lei-estadual-sobre-seguranca-das-barragens-em-minas-gerais/>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

MINAS GERAIS. FEAM. **Ações do Estado**. 2023. Disponível em: <http://www.feam.br/-recuperacao-ambiental-da-bacia-do-rio-doce/acoes-do-estado>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

MINAS GERAIS. **Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG**. 2016. Disponível em: [https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor\\_assets/attachments/770/relatorio\\_final\\_ft\\_03\\_02\\_2016\\_15h5min.pdf](https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf). Acesso em: 14 de ago. de 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23291, de 25/02/2019**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23291/2019/#:~:text=1%C2%BA%20%E2%80%93%20Fica%20institu%C3%ADDa%20a%20pol%C3%ADtica,de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20e%20Defesa%20Civil>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

PACHELLO, Stefano Navarro. **Impactos ambientais e socioeconômicos causados pelo rompimento da barragem de Brumadinho**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/60630/Stefano%20Navarro%20Pachello%20-%20TCC%202.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

REIS, Vilma. **Nota Abrasco sobre a perversa tragédia da Vale em Brumadinho**. 2019. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/notas-oficiais-abrasco/nota-abrasco-sobre-a-perversa-tragedia-da-vale-em-brumadinho/39675/>. Acesso em: 14 de ago. de 2023.

JULIO, Renan. **Modelo de barragem usado em Brumadinho e Mariana é o mais barato e menos seguro**. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/modelo-de-barragem-usado-em->

brumadinho-e-mariana-e-o-mais-barato-e-menos-seguro.html. Acesso em: 14 de ago. de 2023.