

Dossiê

Direito dos Desastres Multiespécie: construtos para erigir uma nova juridicidade face à vulnerabilidade animal em catástrofes

Derecho de los Desastres Multiespecies: construcciones para crear un nuevo marco legal ante la vulnerabilidad animal en catástrofes

Katiele Daiana da Silva Rehbein¹ 

¹Universidade Federal de Santa Catarina  - UFSC - Florianópolis, SC, Brasil

RESUMO

O presente estudo aborda a necessidade de construção de um Direito dos Desastres Multiespécie, em um contexto histórico marcado por desastres recorrentes e intensificados por ações humanas, em que a tradicional juridicidade restrita aos humanos revela-se anacrônica. O objetivo geral consiste em analisar a reformulação teórico-jurídica do Direito dos Desastres, de modo a incluir vidas não humanas como destinatárias de proteção em catástrofes. A pergunta que orienta a pesquisa se dá da seguinte forma: quais os fundamentos para se construir um Direito dos Desastres Multiespécie no Brasil, capaz de oferecer proteção efetiva às vidas não humanas, reconhecendo a vulnerabilidade em catástrofes que não são partícipes causais, mas das quais são vítimas recorrentes? Para respondê-la busca-se examinar o Direito dos Desastres clássico; analisar a exclusão de animais nas ações emergenciais durante as enchentes do Rio Grande do Sul; verificar experiências internacionais e projetos nacionais de proteção animal em desastres; e, por fim, delinear bases para um Direito dos Desastres Multiespécie capaz de superar o viés antropocêntrico. Como metodologia utiliza-se teoria de base do Direito dos Desastres e do Direito Animal, abordagem dedutiva, procedimento bibliográfico e documental, e as técnicas de fichamentos e resumos. Conclui-se que os fundamentos residem na senciência e dignidade dos animais, na obrigação constitucional de proteção da fauna e na necessidade de superar o paradigma antropocêntrico.

Palavras-chave: Animais não humanos; Desastre climático; Direito dos Desastres; Enchentes no Rio grande do Sul; Mudanças climáticas

RESUMEN

El presente estudio aborda la necesidad de construcción de un Derecho de los Desastres Multiespecie, en un contexto histórico marcado por desastres recurrentes e intensificados por acciones humanas,

en el que la tradicional juridicidad restringida a los humanos se revela anacrónica. El objetivo general consiste en analizar la reformulación teórico-jurídica del Derecho de los Desastres, de modo que incluya a las vidas no humanas como destinatarias de protección en catástrofes. La pregunta que orienta la investigación se formula de la siguiente manera: ¿cuáles son los fundamentos para construir un Derecho de los Desastres Multiespecie en Brasil, capaz de ofrecer protección efectiva a las vidas no humanas, reconociendo su vulnerabilidad en catástrofes de las cuales no son causantes, pero de las que son víctimas recurrentes? Para responderla, se busca examinar el Derecho de los Desastres clásico; analizar la exclusión de los animales en las acciones emergenciales durante las inundaciones en Río Grande del Sur; verificar experiencias internacionales y proyectos nacionales de protección animal en desastres; y, finalmente, delinear bases para un Derecho de los Desastres Multiespecie capaz de superar el sesgo antropocéntrico. Como metodología, se utiliza la teoría base del Derecho de los Desastres y del Derecho Animal, un enfoque deductivo, procedimiento bibliográfico y documental, así como las técnicas de fichaje y resúmenes. Se concluye que los fundamentos residen en la senciabilidad y dignidad de los animales, en la obligación constitucional de protección de la fauna y en la necesidad de superar el paradigma antropocéntrico.

Palabras clave: Animales no humanos; Desastre climático; Derecho de los Desastres; Inundaciones en Rio Grande do Sul; Cambio climático

INTRODUÇÃO

O tema por ora abordado permanece situado à margem das pesquisas jurídicas contemporâneas, sendo, quando muito, tangenciado em momentos de comoção pública diante da irrupção de eventos catastróficos que adquirem projeção midiática. Ainda assim, as reflexões produzidas restringem-se, em regra, à descrição do ocorrido, sem ensejar uma virada paradigmática capaz de enfrentar a omissão basilar na salvaguarda da vida animal em cenários de desastre, em qualquer de suas etapas, da prevenção à resposta emergencial.

Trata-se, logo, de um objeto de estudo negligenciado, cuja abordagem demanda a construção de novas perspectivas teóricas e jurídicas, sobretudo em um momento histórico marcado pelas mudanças climáticas. O recrudescimento da periodicidade e da intensidade dos eventos extremos, todos de origem antrópica ainda que manifestados por fenômenos naturais, engendra vulnerabilidades inéditas que atingem tanto populações humanas quanto não humanas, ampliando assimetrias já existentes e produzindo novas formas de exclusão.

Nesse cenário, avulta o desenvolvimento do chamado Direito dos Desastres, erigido a partir de marcos internacionais e nacionais, cuja tessitura permanece antropocêntrica, direcionada à proteção exclusiva da vida humana. Os animais, que figuram entre as maiores vítimas das catástrofes sem delas serem partícipes causais,

seguem relegados à invisibilidade jurídica e à indiferença estatal. Apenas em situações extremas, como nas enchentes que ocorreram no estado do Rio Grande do Sul, a questão emerge, expondo que vidas não humanas são submetidas a condições de crueldade, sem estrutura jurídica ou institucional específica que seja minimamente adequada para assegurar resgate e proteção.

Todavia, esses episódios não são excepcionais. Ao contrário, reiteram-se de forma rotineira, condenando milhões de animais à morte em circunstâncias que sequer chegam a compor estatísticas oficiais. São diversos os exemplos, como as queimadas recorrentes no Pantanal e na Amazônia, responsáveis por dizimar ecossistemas inteiros; as secas que assolam as regiões Norte e Nordeste, e já se estendem para outras regiões do país, impondo sofrimento a espécies nativas, domésticas e domesticadas; as enchentes que periodicamente atingem estados do Sudeste e do Sul; e, dentre outros, os rompimentos de barragens, como os de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), que ceifaram vidas humanas e também existências animais apartadas no luto coletivo. Trata-se, portanto, de um quadro sistêmico de desamparo, que se repete em diferentes regiões e contextos, sem que haja avanço jurídico consistente para contemplar a proteção multiespécie.

Excetuando-se o rompimento de barragens, essas ocorrências não podem mais ser compreendidas como “fenômenos naturais” em sentido estrito. Ainda que se manifestem por meio de eventos ambientais, a gênese está vinculada a escolhas humanas, como a lógica de ocupação do solo, a urbanização, a devastação de biomas, a mineração, o extrativismo e os padrões de produção e consumo que intensificam a emissão de gases de efeito estufa.¹ Em suma, as catástrofes não são fruto da natureza em sua ontologia, são consequências de um modelo civilizatório que potencializa riscos e amplia vulnerabilidades.

Nessa perspectiva, revela-se insustentável a perpetuação de uma juridicidade que insiste em relegar os animais à condição de não sujeitos em cenários de desastre. Não se pode olvidar que estes não figuram como agentes causadores nem tampouco são corresponsáveis pelos eventos extremos que também os assolam. Contrariamente, enquanto vítimas suportam de modo desproporcional os efeitos de catástrofes que não produziram. A omissão, portanto, equivale a uma violência oriunda da catástrofe em si e outra derivada da recusa em reconhecer e tutelar juridicamente aqueles, “que não os nossos”, que nela perecem.

¹ Vide: REHBEIN, Katiele Daiana da Silva. Ode às florestas, silêncio aos corpos “que não os nossos”: o seletivismo no discurso climático brasileiro. In.: BRAZ, Laura Cecília Fagundes dos Santos (Coord.). *Elas escrevem Laerte Levai: homenagem a lenda viva do direito animal brasileiro*. Santo Ângelo: Ilustração, 2025.

A marginalização dos animais em contextos calamitosos, portanto, não pode mais permanecer no plano do abstrato ou do contingencial. A questão, longe de ser episódica, constitui pauta recorrente na contemporaneidade, tanto o é que foi alçada ao núcleo temático do VIII Congresso Brasileiro e do V Congresso Latino-Americano de Bioética e Direito Animal, promovidos pelo Instituto Abolicionista Animal, o mais longo e prestigioso espaço de debate animalista em solo pátrio. A consagração do tema nesse espaço delineia um duplo movimento, onde de um lado há a consolidação da pauta animalista como campo legítimo de reflexão e incidência jurídica; e, de outro, a denúncia de que o avanço da crise climática escancara a exclusão dos animais do horizonte da proteção em desastres.

Diante disso, se exige uma ruptura com a lógica antropocêntrica que permeia o Direito dos Desastres clássico. Assim como o ordenamento jurídico, em momento anterior, reconheceu a legitimidade das famílias multiespécie no campo afetivo, impõe-se agora uma expansão em direção à proteção das vidas não humanas em situações de desastres. Não basta evocar a tragédia para, em seguida, reafirmar a omissão, urge a formulação de alternativas dogmáticas e jurídicas que aloquem os animais enquanto sujeitos de tutela em um Direito dos Desastres concebido sob uma perspectiva multiespécie.

Portanto, em um momento histórico em que desastres se tornaram corriqueiros, globalmente perceptíveis e engendrados pela ação antrópica, revela-se anacrônico insistir em uma juridicidade restrita aos humanos. Nesse contexto, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a necessidade de uma reformulação teórico-jurídica do Direito dos Desastres tradicional, de modo a incluir vidas não humanas como destinatárias da proteção em contextos de catástrofes. Em consonância, a pergunta-problema trata-se da seguinte: quais os fundamentos para se construir um Direito dos Desastres Multiespécie no Brasil, capaz de oferecer proteção efetiva às vidas não humanas, reconhecendo a vulnerabilidade em catástrofes que não são partícipes causais, mas das quais são vítimas recorrentes?

Para respondê-la, busca-se 1) Examinar o Direito dos Desastres em sua perspectiva clássica; 2) Expor a exclusão dos animais das ações preventivas e emergenciais nas enchentes do Rio Grande do Sul, e explanar a nova legislação de Proteção e Defesa Civil gaúcha; 3) Verificar experiências internacionais e projetos legislativos brasileiros; 4) Analisar as bases para um Direito dos Desastres Multiespécie, capaz de transcender a limitação antropocêntrica.

Metodologicamente, a investigação ancora-se no quadrinômio composto por teoria de base, abordagem, procedimento e técnica de pesquisa. As teorias de base mobilizadas são aquelas oriundas do Direito dos Desastres e do Direito Animal, campos que, embora historicamente desenvolvidos de modo apartado, revelam crescente interseção quando confrontados com a crise climática e suas repercussões multiespécie. A abordagem adotada é dedutiva, partindo de premissas gerais para, em seguida, desdobrar-se na análise das bases ética e jurídica que sustentam a proposta. Quanto ao procedimento, optou-se pela vertente bibliográfica e documental, com emprego das técnicas de fichamento e de resumos analíticos, de modo a assegurar rigor na construção do referencial teórico.

Busca-se, com isso, contribuir para a consolidação de um Direito dos Desastres Multiespécie, apto a reconhecer a vulnerabilidade das vidas não humanas e a preencher a lacuna histórica de um campo jurídico que se estruturou, desde sua gênese, sob um viés antropocêntrico e especista. Trata-se de uma linha investigativa que não surge de modo episódico, se insere em um percurso já empreendido pela autora,² cuja produção acadêmica tem problematizado a invisibilidade jurídica dos animais no âmbito dos desastres e proposto alternativas para inclusão em esferas ainda refratárias à pauta multiespécie.

2 DIREITO DOS DESASTRES EM PERSPECTIVA CLÁSSICA: TUTELA ESTRITAMENTE HUMANA

A compreensão do Direito dos Desastres requer, inicialmente, a definição do que se entende por “desastre”. Longe de se reduzir a um fenômeno exclusivamente natural, trata-se de categoria complexa, que abrange rupturas sociais, econômicas e ambientais desencadeadas por eventos súbitos ou progressivos, cuja magnitude supera a capacidade ordinária de resposta da comunidade atingida. Em termos jurídicos e políticos, o desastre é concebido como construção social, resultado de escolhas humanas. Embora comumente qualificados como “naturais”, os desastres contemporâneos apresentam, em sua essência, uma origem predominantemente antrópica.

Consoante a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de

² A autora desta pesquisa, em coautoria com a Dra. Nina Disconzi, prestou consultoria ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a formulação de políticas públicas direcionadas à salvaguarda dos animais em contextos de catástrofes, a exemplo da que assolou o estado no ano de 2024. A partir da experiência, tem consagrado investigações científicas que, de modo reiterado, sustentam a premência de uma reformulação teórico-jurídica no âmbito do denominado Direito dos Desastres.

Desastres (2017), um desastre corresponde à interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, devido a interação de eventos perigosos e condições preexistentes de exposição, vulnerabilidade e capacidade, acarretando perdas e impactos de natureza múltipla (humanas, materiais, econômicas e ambientais) que ultrapassam os meios habituais de enfrentamento.

A clássica distinção doutrinária entre desastres naturais e antrópicos revela-se, contudo, insuficiente para a compreensão do fenômeno em sua complexidade. Como prelude Carvalho (2020) e Tybusch (2018), um desastre não decorre isoladamente de causas naturais ou humanas, emerge da interação entre eventos ambientais adversos e vulnerabilidades socialmente produzidas. Nesse sentido, o desastre deve ser entendido como processo híbrido.

Assim, os desastres podem ser compreendidos enquanto fenômenos resultantes da interação entre eventos naturais adversos, hodiernamente intensificados pelas ações antrópicas, e as vulnerabilidades sociais, políticas e econômicas das comunidades atingidas. Distante de se restringirem a acontecimentos naturais, delineiam-se como expressões de desigualdades que evidenciam quais grupos serão mais afetados e quais vidas receberão prioridade em contextos de crise. Cumpre salientar, ainda, que a própria concepção jurídica e institucional de desastre permanece atrelada a uma lógica antropocêntrica, uma vez que a classificação de determinado evento como desastre somente se opera quando este incide sobre populações humanas, ocasionando-lhes prejuízos relevantes.

Dentro deste marco conceitual, insere-se o ciclo de gestão de riscos de desastres, elaborado por Daniel Farber (2012), que organiza as estratégias estatais. Nesse contexto, o ciclo se delineia em cinco estágios interdependentes: 1) mitigação; 2) ocorrência; 3) resposta emergencial; 4) compensação; e 5) reconstrução. A mitigação busca reduzir impactos potenciais por intermédio de planejamento, infraestrutura e regulamentação. A ocorrência inaugura o momento crítico e exige resposta imediata, cuja eficácia depende de preparo prévio e definição de competências. A compensação compreende a responsabilização e o suporte às vítimas (Carvalho; Damacena, 2013). Já a reconstrução objetiva restaurar estruturas e serviços, ao mesmo tempo em que promove resiliência socioambiental e previne a reprodução do *status quo ante*, contribuindo para a mitigação de riscos futuros (Farber, 2012).

No Brasil, essa concepção foi absorvida na temporalidade *ex ante* (risco), onde concentram-se as fases de prevenção e preparação, enquanto na temporalidade *ex post* (ocorrência), situam-se resposta e recuperação (Rehbein; Disconzi, 2025). Trata-

se, portanto, de um modelo circular, no qual cada fase condiciona e influencia as demais (Tybusch, 2018).

A gestão de desastres, embora não seja capaz de eliminar integralmente as ameaças, centra-se na elaboração e implementação de planos de preparação e estratégias de mitigação, cujo escopo consiste em reduzir impactos e possibilitar a “reconstrução aprimorada” das comunidades afetadas. A ausência de planejamento ou a falha em sua execução pode resultar em danos à vida humana, aos bens materiais e receitas econômicas (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2017). Nesse contexto, o Direito dos Desastres surge como instrumento destinado a estruturar institucionalmente essas ações, oferecendo respostas sociais e jurídicas frente a catástrofes de origem natural ou antrópica.

Apesar de dialogar com outros direitos, o Direito dos Desastres transcende-os, pois incorpora elementos do Direito Ambiental, Urbanístico, Administrativo, Civil e Penal, configurando-se como um ramo multidisciplinar que integra a gestão de riscos às regulamentações (Carvalho; Damacena, 2013). Não obstante a amplitude, o Direito dos Desastres permanece ancorado em um paradigma antropocêntrico. Desde sua gênese, a disciplina foi concebida para proteger prioritariamente a vida humana, relegando à invisibilidade as demais formas de existência que igualmente sofrem os efeitos de crises e catástrofes. O viés funda-se tanto na evolução do direito internacional quanto na formulação de políticas públicas e acordos multilaterais a partir da década de 1970, que, embora tenham avançado nas respostas a desastres, mantêm a tutela circunscrita aos seres humanos.

Destaca-se a criação, em 1971, do Escritório das Nações Unidas para Assistência em Desastres, destinado a coordenar ajuda internacional a países afetados, posteriormente substituído, em 1991, pelo Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários, abrangendo crises humanitárias por conflitos e desastres naturais. Em 1989, a Assembleia Geral instituiu a Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais, visando apoiar países em desenvolvimento na mitigação de perdas, culminando, em 1994, na primeira Conferência Mundial sobre Redução de Desastres, no Japão, que aprovou Diretrizes para Prevenção, Preparação e Mitigação de Desastres Naturais (Rehbein; Tybusch, 2025).

Em 1999, criou-se o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, com foco na cultura de prevenção. A segunda Conferência Mundial, em 2005, resultou no Quadro de Ação de Hyogo 2005–2015, estruturado em cinco eixos: redução de riscos, monitoramento, educação e cultura de resiliência, mitigação de fatores de

risco e fortalecimento da prontidão. A Plataforma Global para Redução do Risco de Desastres, criada em 2006, consolidou a abordagem multissetorial, integrando Direito Ambiental, Direitos Humanos, Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável (Rehbein; Tybusch, 2025).

O Marco de Sendai 2015–2030, adotado na terceira Conferência Mundial em Sendai, estabeleceu quatro prioridades: compreensão dos riscos; fortalecimento da governança; investimentos em redução de riscos; aprimoramento da preparação e resposta, enfatizando o *Build Back Better*. Encontros subsequentes, como em Cancún (2017) e Bali (2022), reforçaram a relação entre desastres e mudanças climáticas e recomendaram a universalização de sistemas de alerta precoce. Assim, observa-se o fortalecimento da regulação internacional em prevenção e resposta a desastres, cuja influência se reflete nos ordenamentos domésticos, promovendo integração e consolidação de normas (Rehbein; Tybusch, 2025).

Sob a perspectiva brasileira, a responsabilidade na prevenção e mitigação de desastres ambientais e climáticos encontra respaldo no art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que consagra o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público o dever de protegê-lo e preservá-lo. A obrigação vem reforçada por dispositivos como o art. 6º, que reconhece a proteção de grupos vulneráveis como direito fundamental, ampliando a incumbência estatal de atuação tanto preventiva quanto reparadora diante de calamidades (Sarlet; Fensterseifer, 2025).

Outros dispositivos constitucionais estruturam a responsabilidade estatal em matéria de desastres: o art. 21, XVIII, confere à União competência para formular políticas de defesa contra catástrofes, incluindo secas e inundações; o art. 22, XXVIII, estabelece a competência legislativa privativa da União em Defesa Civil, admitindo, contudo, a delegação legislativa complementar aos Estados; e os arts. 23 e 24 definem competências comuns e concorrentes entre os entes federativos em temas de proteção ambiental e gestão de riscos (Brasil, 1988).

Neste contexto, delinea-se o microsistema jurídico nacional voltado à gestão de riscos e de desastres, pautado pela responsabilidade objetiva do Estado e pela articulação entre normas constitucionais e infraconstitucionais. Destaca-se, nesse plano, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei n. 12.608/2012, atualizada pela Lei n. 14.750/2023) e o Decreto n. 10.593/2020, que organiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Complementam o arcabouço normas correlatas, como a Lei de Segurança de Barragens (Lei n. 12.334/2010), a Lei n. 14.755/2023, e a legislação

climática, em especial a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n. 12.187/2009) e a recente Lei de Adaptação Climática (Lei n. 14.904/2024) (Rehbein; Disconzi, 2025).

Apesar da abrangência sistêmica, a análise de todos os dispositivos, da PNPDEC aos diplomas correlatos, mostra que encontram-se restritos à proteção da vida humana e à mitigação de perdas econômicas, deixando à margem outras vidas presentes nas comunidades afetadas. Não há menção aos animais, muito embora também sejam vítimas quando ocorrem os desastres, incluindo-se os acordos internacionais. Assim, ainda que se trate de um avanço na gestão de riscos e de desastres, o microsistema jurídico brasileiro consolida uma perspectiva antropocêntrica, perpetuando lacunas no reconhecimento de direitos e garantias da vida animal em contextos calamitosos (Rehbein; Disconzi, 2025).

3 AUMENTO DE EVENTOS EXTREMOS E O CASO DO RIO GRANDE DO SUL: EXCLUSÃO DOS ANIMAIS DAS AÇÕES EMERGENCIAIS E A NOVA LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL GAÚCHA

A crise ecológico-climática contemporânea exprime a persistência de um paradigma civilizatório antropocêntrico e produtivista, que, ao converter a natureza, e todas as formas de vida, em insumo precipitou a fragmentação dos sistemas socioecológicos. Como corolário, eventos outrora reputados como excepcionais (enchentes, estiagens, ondas de calor, secas prolongadas e outros) passaram a compor uma “nova normalidade climática”, caracterizada pela instabilidade e pela imprevisibilidade (Rehbein; Alves, 2025). Trata-se de uma das manifestações mais latentes da crise em escala planetária.

Dados do Atlas Digital de Desastres demonstram a gravidade da situação que se erigiu no Brasil. Entre 1991 e 2023, foram registrados 67.230 eventos desastrosos em território nacional, com progressão acentuada: 8.942 no período de 1991–2001; 22.648 entre 2002–2012; e 35.640 de 2013 a 2023. Destes, 28.620 corresponderam a desastres hidrometeorológicos, que também apresentaram aumento exponencial, 3.123 entre 1991–2001; 10.508 de 2002–2012; e 14.989 no decênio subsequente (Brasil, 2023).

A distribuição regional mostra que Minas Gerais liderou o número de ocorrências gerais, com 8.650 eventos, seguido pelo Rio Grande do Sul (8.629) e por Santa Catarina (8.104). Especificamente no tocante a desastres hidrometeorológicos, entretanto,

Santa Catarina figura como o estado mais afetado, com 5.504 registros, enquanto Minas Gerais e Rio Grande do Sul contabilizaram, respectivamente, 4.298 e 3.992 ocorrências (Brasil, 2023).

No caso gaúcho, a trajetória histórica mostra uma vulnerabilidade regional. Entre 1991 e 2001, foram 493 episódios hidrometeorológicos; de 2002 a 2012, o número saltou para 1.311; e, no período subsequente, atingiu 2.188 ocorrências (Brasil, 2023). Essa tendência sinaliza que o decênio 2024–2034 tende a configurar-se como o mais crítico da série histórica, à luz do desastre climático de maio de 2024, reconhecido como o mais severo da história nacional até então (Rehbein; Tybusch, 2025).

A catástrofe ensejou a decretação de estado de calamidade pública (Decretos nº 57.596, 57.600 e 56.603/2024), com reconhecimento federal até 31 de dezembro de 2024 (Decreto Legislativo nº 36/2024) (Rehbein; Tybusch, 2025). As chuvas impactaram 478 dos 497 municípios, o que corresponde a 96% da totalidade (Rehbein; Alves, 2025). O resultado foi de 183 óbitos, 27 desaparecidos, 806 feridos e aproximadamente 2,4 milhões de pessoas atingidas (Defesa Civil do RS, 2025). Não obstante, os animais (domésticos, silvestres e de produção) restaram desassistidos no cerne estatal, o que acabou por escancarar a ausência de políticas públicas e legislações de proteção da vida não humana em cenários de desastre.

Durante a catástrofe, estima-se que mais de vinte mil animais domésticos tenham sido resgatados e conduzidos a estruturas provisórias. Sessenta dias após o evento, cerca de 18,4 mil permaneciam desabrigados e, transcorridos quatro meses, ainda se encontravam 3.569 em 45 abrigos, um cenário classificado como crítico pelo Grupo de Resposta a Animais em Desastres, dada a prolongada permanência em condições precárias (Hupffer *et al.*, 2024).

As operações de resgate, com cerne na priorização da vida humana e na preservação patrimonial, relegaram os animais a um plano secundário, resultando em centenas de indivíduos aprisionados em residências ou áreas alagadas, privados de alimento e água. A insuficiência de preparo técnico e de equipamentos adequados ocasionou a morte em larga escala, em situações de sofrimento extremo que chegaram a ensejar episódios de canibalismo entre animais isolados (Rammê; Gorisch, 2024).

Concernente aos animais de produção, registrou-se a morte de 6,4 milhões, a saber, 5.889.632 aves, 464.386 suínos, 24.006 bovinos e 13.626 de outras espécies. Todavia, essas vidas foram contabilizadas enquanto prejuízo econômico, em manifesta negação da condição senciente desses indivíduos (Rehbein; Disconzi, 2025). A fauna silvestre, por sua vez, viu-se igualmente impactada pela destruição de *habitats*.

Considerando-se que mais de 280 espécies figuram na lista estadual de ameaçadas de extinção, os danos infligidos aprofundam incertezas quanto à viabilidade populacional em longo prazo (Rodrigues *et al.*, 2024).

A omissão estatal nas primeiras semanas incumbiu à sociedade civil organizada (ONGs, universidades, coletivos voluntários e profissionais independentes) a tarefa de estruturar abrigos, prover assistência veterinária e realizar ações de resgate, funções que o poder público não foi capaz de desempenhar com a celeridade exigida. O episódio emblemático do cavalo Caramelo, que permaneceu isolado sobre um telhado por dias, tornou-se símbolo paradigmático da vulnerabilidade animal e da força da mobilização social, condensada no lema “nenhuma vida fica para trás” (Rehbein; Disconzi, 2025).

A pressão social forçou o Estado a adotar providências, ainda que tardias. Somente vinte dias após o início da calamidade, o Governo Federal editou a Orientação Operacional nº 07/2024, reconhecendo, pela primeira vez, os animais de companhia como sujeitos das ações de socorro, o que viabilizou recursos para alimentação, vacinação e manutenção de abrigos (Rehbein; Disconzi, 2025). Em âmbito estadual, instituiu-se, em 31 de maio, o Plano Estadual de Ações de Resposta à Fauna e um Manual de Boas Práticas para Abrigo de Animais, no contexto do “Plano Rio Grande” (Lei nº 16.134/2024). Os documentos, então, definiram responsabilidades interinstitucionais e pormenorizaram os procedimentos de resgate, triagem, cadastro e controle populacional (Rio Grande do Sul, 2024a; 2024b).

Todavia, a elaboração tardia dos instrumentos normativos e operacionais revelou, de modo incontestado, a lacuna existente na política de defesa civil brasileira no tocante à tutela interespécies. A inexistência de protocolos imediatos, a precariedade da infraestrutura e a ausência de equipes capacitadas para o manejo emergencial de animais reiteram uma omissão histórica e sistemática, que perpetua a invisibilidade da vida não humana no delineamento e na execução das políticas públicas (Rammê; Gorisch, 2024).

A experiência gaúcha, nesse cenário, expôs a urgência de se integrar a proteção animal de forma transversal, obrigatória e não meramente acessória à gestão de riscos e desastres, o que exige a consolidação de bases de dados oficiais, a capacitação de profissionais especializados e a institucionalização de mecanismos permanentes de cooperação entre Estado e sociedade civil. Apenas mediante tais medidas será possível viabilizar respostas tempestivas, eficazes e interinstitucionais frente a eventos catastróficos futuros.

Não se pode sustentar, portanto, à luz do colapso constatado, que a atuação estatal – compreendendo União, Estado do Rio Grande do Sul e municipalidades, na inteireza da federação – tenha alcançado efetividade. A resposta revelou-se atravessada por uma assimetria de prioridades, isto é, de início, a salvaguarda da vida humana, e apenas em momento ulterior, de modo fracionado, a adoção de medidas pontuais à preservação da vida não humana. A defasagem temporal, para além de desvelar a incapacidade de prontidão dos mecanismos de defesa civil, manifestou a persistência de uma lógica antropocêntrica estrutural, que persiste em relegar os animais a uma condição residual e marginal de proteção.

Cumprir destacar, nesse sentido, que, até o ano de 2024, a defesa civil gaúcha não dispunha de lei própria, limitando-se a diplomas segmentados como o Decreto nº 51.547/2014 e a Lei nº 13.599/2010. A atuação estatal, assim, restringia-se a instrumentos de natureza eminentemente administrativa, destituídos de previsão normativa que contemplasse, de maneira expressa, a salvaguarda animal em cenários de desastre (Rehbein; Disconzi, 2025).

A tragédia de 2024, todavia, impulsionou a promulgação da Lei Complementar nº 16.263, de 27 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC) e o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil. O referido diploma introduziu diretrizes para todas as etapas do ciclo de gestão de riscos, privilegiando a integração federativa e a transversalidade das ações (Rio Grande do Sul, 2024c).

Nesta senda, especial relevo assume o art. 2º da PEPDEC, ao explicitar o dever do Estado e dos municípios de adotar medidas voltadas à redução de riscos de desastres, estendendo essa obrigação aos empreendedores privados. Trata-se de marco interpretativo relevante, na medida em que, ao empregar a expressão “as referidas medidas” (Rio Grande do Sul, 2024c), o legislador deixa de circunscrever a obrigação ao âmbito estatal, projetando-a também sobre particulares, numa clara expansão das responsabilidades jurídicas.

Ademais, há menção aos animais, de modo inédito, o que rompe, ainda que de forma incipiente, a invisibilidade histórica desses sujeitos no campo da defesa civil. Embora não detalhe protocolos, o art. 2º consagra juridicamente que, em desastres, a proteção animal não é faculdade discricionária, trata-se de dever legal, vinculando a atuação administrativa em todas as fases da gestão (Rehbein; Disconzi, 2025).

Essa previsão harmoniza-se com o disposto no art. 225, § 1º, VII, da CF/1988, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger a fauna e vedar

práticas cruéis (Brasil, 1988). Encontra, ademais, paralelo na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, cujo art. 251 consagra obrigação similar de tutela da fauna e de proibição da crueldade (Rio Grande do Sul, 1989). Soma-se, ainda, a convergência com o Código Estadual do Meio Ambiente (Lei nº 15.434/2020), art. 216, diploma pioneiro no país ao reconhecer a senciência animal e instituir regime jurídico especial para animais domésticos de estimação, qualificando-os como sujeitos de direitos despersonalizados e vedando expressamente sua equiparação a coisas (Disconzi *et al.*, 2024).

Destarte, ainda que a PEPDEC não detalhe de forma minuciosa as ações destinadas à proteção animal em cada etapa do ciclo de gestão de riscos e de desastres, a compatibilização com o sistema constitucional e infraconstitucional autoriza, e ao mesmo tempo impõe, uma leitura interespécies. A hermenêutica expande o alcance normativo da política pública, alinhando-a aos preceitos éticos e jurídicos contemporâneos do Direito Animal, Constitucional e Ambiental, e reforça o imperativo estatal de assegurar a proteção dos animais em contextos de risco e de ocorrência de desastres.

4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS PARADIGMÁTICAS E PROJETOS LEGISLATIVOS BRASILEIROS QUE BUSCAM TUTELAR OS ANIMAIS EM MATÉRIA DE DESASTRES

O surgimento de experiências normativas que incorporam a perspectiva multiespécie na governança de riscos e desastres mostra a emergência de um processo ainda embrionário, porém dotado de relevância, na medida em que anuncia a possibilidade de uma refundação paradigmática quanto à inserção dos animais em contextos protetivos frente a eventos calamitosos. Embora persista, como traço dominante, a prevalência da vida humana sobre qualquer outra forma de existência, começam a despontar ordenamentos jurídicos que, ainda que timidamente e sob justificativas frequentemente instrumentais, passam a reconhecer os animais como destinatários de proteção específica.

Entre as experiências internacionais, toma-se como primeiro exemplo a Costa Rica, onde a promulgação da Lei nº 8495/2006 instituiu o *Servicio Nacional de Salud Animal*, elevando a saúde e o bem-estar animal à condição de interesse público, com abrangência sobre espécies domésticas, silvestres e aquáticas (República de Costa Rica, 2006). A essa legislação seguiram-se o Programa Nacional de Manejo de Animais

em Desastres (2009) e o Decreto nº 37828-MAG/2013, que consolidaram protocolos operacionais e estruturaram fundo financeiro, ainda que a racionalidade subjacente permaneça ancorada na proteção da economia nacional e na preservação de hábitos humanos (Rehbein; Disconzi, 2025).

Situação semelhante se verifica na Índia, cujo *National Disaster Management Plan*, derivado da Lei de Gestão de Desastres de 2005, contempla ações de resgate, abrigo, provisão de alimentação, assistência veterinária, descarte sanitário e reposição de rebanhos, com custeio assegurado por fundos estatais e nacionais, bem como por sistemas de seguros (Government of India, 2019). Apesar da amplitude de mecanismos previstos, a lógica justificatória mantém-se atrelada a um horizonte produtivista, tutelando os animais sobretudo em função da utilidade econômica e da subsistência humana.

Já na Guatemala, o *Protocolo de Respuesta para Atención de Animales en Desastres* (2018) prevê medidas como capacitação técnica, evacuação, atenção veterinária emergencial, rastreabilidade e reintegração dos animais, alinhando-se a referenciais internacionais como o LEGS e o PrepVet (República de Guatemala, 2018). Não obstante, persiste a predominância de um viés antropocêntrico e especista, que prioriza a segurança alimentar e admite, sem maior problematização ética, o sacrifício de indivíduos considerados “irrecuperáveis”.

A experiência australiana, por sua vez, apresenta avanços que transcendem parcialmente o paradigma utilitário. O *Animal Planning Manual* (2024) diferencia categorias de animais (de companhia, de produção, selvagens, ferais, de assistência e indígenas), prevendo protocolos de evacuação, instalação de abrigos, atendimento veterinário, proteção de *habitats* e mecanismos de reunificação com os tutores (Australian Institute for Disaster Resilience, 2024). Embora destituído de caráter vinculante, o documento se mostra eficaz em sua aplicação prática, ainda que a responsabilidade pela execução das medidas recaia prioritariamente sobre os tutores.

Nos Estados Unidos, a edição do *PETS Act* (2006) estabeleceu a obrigatoriedade de que estados e municípios contemplassem animais domésticos e de serviço em seus planos de emergência como requisito para o acesso a fundos federais (United States, 2006). A Agência Federal de Gestão de Emergências, nesse contexto, reembolsa despesas relativas a transporte, abrigos e cuidados básicos, restritos, porém, a cães, gatos, aves e pequenos animais (United States, 2007). Trata-se de uma inovação que consagrou a inclusão compulsória dos animais nos planos emergenciais, ainda que permaneça circunscrita ao marco utilitário da proteção humana e exclua ampla gama de espécies.

O Japão, com o *Disaster Preparedness Guideline for Humans and Pets (2018)*, prevê a evacuação conjunta, a instalação de abrigos temporários e a reabilitação dos animais, mas consagra princípios que revelam forte viés antropocêntrico, como a autossuficiência do tutor, a limitação de acesso a abrigos humanos e a primazia da proteção das pessoas. Além disso, a dependência de recursos locais e privados cria óbices à efetividade do sistema, subordinando a assistência animal à capacidade de seus responsáveis diretos.

A Nova Zelândia instituiu o *National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2015*, estruturado sobre os 4Rs (*reduction, readiness, response, recovery*). Nesse ordenamento, o Estado assume deveres de resgate, abrigo, atendimento veterinário e reunificação, ainda que atribua aos tutores a responsabilidade primária (New Zealand Government, 2015). A especificidade do modelo neozelandês reside na inclusão tanto de animais de companhia quanto de produção, contemplando registros e protocolos de evacuação, o que amplia a abrangência da proteção, embora esta continue subsumida à supremacia da vida humana.

Por fim, e talvez como o caso mais avançado, cita-se a Espanha, com a promulgação da Ley 7/2023, que incorpora a obrigatoriedade de integrar a dimensão animal nos planos de proteção civil, em harmonia com o art. 13 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, que reconhece os animais como “seres sensíveis”. O diploma estabelece dever vinculante às administrações, impondo-lhes a elaboração de protocolos para situação de emergência, com planos de proteção civil, consoante o art. 21, criação de centros públicos de proteção e disponibilização de meios materiais e logísticos para evacuação, abrigo e assistência veterinária, sob pena de responsabilidade por omissão (Gobierno de España, 2023).

Diferentemente de outras experiências internacionais, a norma espanhola não se limita a recomendações programáticas, porque consagra deveres jurídicos concretos, conferindo às administrações locais, autônomas e estatais a incumbência de integrar a dimensão animal em estratégias de prevenção e resposta a desastres.

As experiências internacionais são avanços, ainda que permeados por distintos matizes de antropocentrismo. Demonstram, todavia, que a edificação de um Direito dos Desastres Multiespécie demanda mais que aparato técnico-normativo, visto que reclama a ruptura com o paradigma utilitário e a afirmação dos animais como sujeitos morais e jurídicos, cuja vulnerabilidade extrema em cenários calamitosos não pode ser relegada à invisibilidade

É nesse horizonte que se inscreve a experiência brasileira, na qual tragédias recentes, a exemplo do rompimento das barragens de Mariana em 2015 e de Brumadinho em 2019, expuseram a condição de falta de tutela animal em desastres. A comoção ensejou a apresentação de projetos de lei, nacionais e estaduais, para incluir a proteção animal em situações de desastre, ainda que permaneçam em estágio incipiente e careçam de avanço.

No plano interno, portanto, cumpre salientar que no Congresso Nacional emergiram proposições, dentre as quais avultam os PLs nº 2.950/2019, 4.670/2020, 1.698/2024 e 2.242/2024. O PL nº 2.950/2019 propunha alterações nas Leis nº 9.605/1998 e nº 12.334/2010, de modo a instituir normas de proteção animal em situações emergenciais, integradas às políticas de prevenção, mitigação e resposta. Previa a responsabilização penal por condutas omissivas ou negligentes que ocasionassem morte ou sofrimento animal, além da tipificação do desastre com danos à fauna. Todavia, entre outras questões, priorizava a vida humana em face das vidas de animais (Brasil, 2019).

Na sequência, o PL nº 4.670/2020 erigia a denominada Política Nacional de Acolhimento e Manejo de Animais Resgatados (AMAR), destinada a abarcar fauna silvestre, doméstica, exótica e híbrida. O escopo era reduzir a mortalidade animal em desastres, articulando-se com políticas de defesa civil e biodiversidade, promovendo a guarda responsável e fundando-se em princípios como prevenção, precaução, poluidor-pagador, manejo ecossistêmico e cooperação federativa. Determinava ainda a participação social, a valorização técnica e a implementação de plano operacional com resgate supervisionado por médicos-veterinários, triagem, isolamento sanitário, vacinação, devolução a tutores, adoção responsável ou reinserção em habitats (Brasil, 2020).

O PL nº 1.698/2024, por sua vez, almejava alterar a Lei nº 12.608/2012, de modo a prever assistência a animais domésticos em situações de calamidade, estabelecendo a possibilidade de abrigo conjunto com tutores, triagem e acesso irrestrito a cães-guia. Embora reiterasse a primazia da proteção humana, autorizava o emprego do Fundo Nacional para Calamidades Públicas em ações emergenciais de proteção animal (Brasil, 2024a). De forma complementar, o PL nº 2.242/2024 impunha a obrigatoriedade da inclusão de medidas de proteção animal nos planos de evacuação e resposta a desastres, como estratégias de retirada segura, identificação de abrigos temporários, resgate de feridos, orientação a tutores e capacitação de equipes, com admissão de parcerias (Brasil, 2024b).

Em 2025, as referidas proposições foram reunidas em substitutivo ao PL nº 2.950/2019, que incorporou, em grande medida, os princípios e diretrizes do PL nº 4.670/2020, mantendo a denominação “Política AMAR”. Preservou, ademais, as inovações penais do projeto originário, alterando o art. 32 da Lei nº 9.605/1998 para tipificar condutas omissivas geradoras de sofrimento ou morte animal, e impôs a adoção de protocolos de proteção nos planos de segurança de empreendimentos de risco. Do PL nº 2.242/2024, absorveu parcialmente as previsões sobre medidas de proteção nos planos de defesa civil, treinamentos e participação de organizações, mas suprimiu exigências de detalhamento e regulamentação. Quanto ao PL nº 1.698/2024, não propôs alteração da Lei nº 12.608/2012, mas integrou a assistência animal no âmbito da Lei nº 12.340/2010, reafirmando a primazia da vida humana e prevendo a organização de resgate e abrigos (Brasil, 2025).

Assim, ainda que conserve viés antropocêntrico ao reiterar a superioridade da vida humana, o substitutivo em tramitação trata-se de um avanço jurídico indispensável. Nesse contexto, se salienta que mais vale a aprovação de um marco jurídico mínimo, capaz de romper com a crônica omissão estatal, do que a perpetuação da ausência de regulamentação, que mantém os animais relegados à invisibilidade em situações de desastre.

No plano estadual, merece destaque a experiência mineira, não em razão da recorrência de eventos associados a rompimentos de barragens, mas sobretudo porque, a partir dessas tragédias, emergiu no âmbito da Assembleia Legislativa a preocupação em institucionalizar mecanismos específicos de tutela animal em situações de desastre.

Nesse sentido, o PL nº 1.404/2020 propõe a criação da Política Estadual de Manejo de Animais em Desastres (PEMAD), estruturada nas quatro fases da gestão de riscos. A política se destina à proteção da fauna em desastres (art. 3º), erigindo como princípio a integração intersetorial com políticas de ordenamento territorial, saúde, meio ambiente e mudanças climáticas, em articulação também com infraestrutura, agropecuária e urbanismo sustentável. Entre os instrumentos delineados, sobressai a instituição de um fundo, (art. 4º, IV) destinado a custear as ações e a evitar que as iniciativas permaneçam dependentes de dotações orçamentárias extraordinárias ou da filantropia ocasional. Embora sujeito à regulamentação, o fundo mostra-se capaz de amparar desde a elaboração de planos de contingência, capacitação de agentes e aquisição de insumos até a manutenção de abrigos, campanhas de conscientização e reabilitação de animais vitimados (Minas Gerais, 2020).

No mesmo diapasão, os PLs apensados nº 131/2015, 132/2019 e 3.288/2025 convergem para a criação de fundos de proteção, bem-estar e manejo de animais, cujas receitas abrangem dotações estaduais, doações nacionais e internacionais, multas por maus-tratos e convênios, sob regime de gestão compartilhada entre o Poder Executivo e a sociedade civil (Rehbein; Disconzi, 2025).

A PEMAD encontra respaldo no Sistema Estadual de Manejo de Animais em Desastres, que se projeta como espaço de governança multissetorial. Além disso, prevê protocolos de resgate, abrigamento, mapeamento de áreas de risco e simulações de evacuação envolvendo tutores e seus animais. No tocante à repartição de competências, o Estado assume a incumbência de instituir o Plano Estadual e de apoiar tecnicamente os Municípios; estes, por seu turno, deverão identificar áreas de risco, organizar abrigos, incluir os animais em seus planos de contingência e promover registros e evacuações (Minas Gerais, 2020).

De forma complementar, o Ministério Público de Minas Gerais, atento às lições extraídas das tragédias, elaborou a denominada “Carta Minas Gerais” (2024), que enuncia diretrizes voltadas à inclusão dos animais em planos de contingência e em políticas de resgate. Entre os enunciados ressalta-se a obrigatoriedade municipal de prever protocolos de resgate e destinação, a priorização no atendimento aos animais, a integração da família multiespécie no planejamento emergencial, o cadastro e mapeamento populacional da fauna, bem como a adoção de planos de evacuação. A Carta reforça, ademais, a necessidade de programas permanentes de acolhimento e reabilitação pós-desastre (De Paula et al., 2024).

Por fim, mas não menos importante, destaca-se o cenário gaúcho, cuja mobilização somente se ergueu após a catástrofe de 2024, cujo episódio, que expôs a face mais cruel da invisibilidade institucional dos animais em situações calamitosas, marcou uma ruptura e impulsionou o estado a propor medidas voltadas à superação dessa lacuna jurídica.³

Assim, em agosto de 2025, foi apresentado o PL nº 291/2025, que busca instituir o Fundo Estadual de Proteção e Bem-Estar de Animais Domésticos, destinado a financiar políticas de salvaguarda, saúde e bem-estar animal (art. 1º), com recursos

3 O contexto ensejou a judicialização da matéria, pela Ação Civil Pública nº 5117657-73.2024.8.21.0001, ajuizada pela Associação Catarinense de Proteção aos Animais (ACAPRA) contra o Estado do Rio Grande do Sul. Em decisão de 9 de julho de 2025, se reconheceu o caráter da demanda, com fulcro no dano contínuo ao bem-estar animal, na multiplicidade de entes corresponsáveis e na necessidade de ação articulada, monitorável e técnica para soluções sustentáveis. A decisão determinou a criação de grupo de trabalho interinstitucional — incluindo os municípios de Porto Alegre, Canoas, Eldorado do Sul, Guaíba e São Sebastião do Caí —, a apresentação de plano emergencial para abrigos de animais e a realização de audiência de conciliação em 1º de agosto, buscando pactuar estratégias para implementação de políticas públicas permanentes de proteção animal em desastres (Rio Grande do Sul, 2025).

provenientes de dotações orçamentárias, transferências intergovernamentais, doações privadas e multas por danos a animais (arts. 2º e 3º). O fundo prevê campanhas educativas, programas de esterilização, apoio a abrigos, resgate de vítimas de maus-tratos ou desastres, custeio de tratamentos veterinários e capacitação profissional, sob fiscalização de um Conselho Gestor (arts. 4º a 6º) (Estado do Rio Grande do Sul, 2025).

Embora relevante, o PL evidencia que, no Brasil, apenas a passos lentos se delineia uma proteção jurídica estadual em prol dos animais em situações de desastres. A inclusão dos animais no art. 2º da PEPDEC, mencionada na seção anterior, delineia um avanço inicial, todavia a recorrência e a gravidade dos eventos climáticos extremos exigem um salto qualificado que consolide um Direito dos Desastres Multiespécie, capaz de assegurar proteção efetiva aos animais enquanto sujeitos sencientes.

5 POR UM DIREITO DOS DESASTRES PARA ALÉM DOS HUMANOS: FUNDAMENTOS PARA A INCLUSÃO DOS ANIMAIS NO ÂMBITO JURÍDICO DA PROTEÇÃO EM DESASTRES

Consoante reiterado, evidencia-se a premência de erigir, no âmbito jurídico pátrio, um Direito dos Desastres Multiespécie, orientado pelas fases de prevenção, preparação, resposta e recuperação, com o abarcamento expresso dos animais, rompendo, então, com a invisibilidade que os aloca em situação de desamparo em contextos de calamidade. Trata-se de reconfigurar o microssistema jurídico dos desastres tradicional, não só pela criação de novel legislação destinada à salvaguarda dos animais, mas igualmente pela hermenêutica integrativa e pela reformulação de diplomas já vigentes, a fim de incorporar a dimensão multiespécie na política de defesa civil, transcendendo a lógica antropocêntrica e conferindo reconhecimento jurídico à vulnerabilidade animal em cenários de calamidade.

A inexistência de política nacional destinada à proteção animal em tais situações configura, a um só tempo, uma exigência ética inadiável, para além de um imperativo constitucional. A CF/1988, no art. 23, incisos VI e VII, atribui competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e preservar a fauna, impondo-lhes um dever jurídico de atuação solidária e contínua (Alves; Rehbein, 2022). No mesmo diapasão, o art. 24, inciso VI, consagra competência concorrente para legislar sobre fauna, legitimando a atuação normativa dos entes federados, sobretudo diante da ausência de norma geral da União (§2º e

§3º) (Brasil, 1988). O art. 30, incisos I e II, por sua vez, reforça a prerrogativa municipal de legislar sobre interesse local e suplementar normas federais e estaduais, reafirmando um federalismo cooperativo que autoriza a formulação de políticas multiespécie de defesa civil, ajustadas às peculiaridades regionais.

Nesse contexto, a omissão estatal em prevenir, mitigar ou reparar o sofrimento animal em desastres afronta preceitos consagrados. O art. 37, caput, impõe à Administração Pública o dever de observar a legalidade, moralidade e eficiência (Brasil, 1988). A inação, entretanto, traduz violação do dever jurídico de proteção, afronta valores ético-jurídicos que informam a moralidade administrativa e revela a ineficiência na prevenção e na resposta a emergências.

A inércia viola o art. 225, caput e §1º, VII, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público a proteção da fauna, vedando práticas de crueldade (Palar; Rodrigues; Cardoso, 2017). A vedação constitucional explicita a condição senciente dos animais e lhes reconhece dignidade própria, permitindo interpretação que transcende o paradigma antropocêntrico (Levai, 2014). Sob tal prisma, a ética senciocêntrica amplia a comunidade moral a todos os seres dotados de sensibilidade, de modo que vulnerabilidade e suscetibilidade ao sofrimento se erigem como critérios de igualdade moral, fundamentando deveres diretos de não maleficência e beneficência (Felipe, 2009).

O reconhecimento da senciência animal encontra respaldo, também, na jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal, ao erigir o Princípio da Dignidade Animal, assentou que os animais possuem interesse intrínseco em não sofrer. Em consonância, o Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.944.228/2021, reconheceu-os como integrantes da família multiespécie, atribuindo-lhes relevância jurídico-afetiva. O entendimento requer, sendo assim, que os animais sejam contemplados nos planos de contingência estaduais e municipais enquanto membros legítimos da comunidade a ser resguardada (Rehbein; Disconzi, 2025).

A vedação à crueldade, embora inscrita em texto constitucional ainda marcado por resquícios antropocêntricos, permite uma leitura biocêntrica (Levai, 2014) e pós-humanista, fundada na noção de valor intrínseco dos animais (Silva, 2015). Reconhecê-los como titulares de direitos importa, ao menos, assegurar-lhes o direito fundamental de não serem submetidos a práticas cruéis (Gordilho, 2008). Regan (2008), ao sustentar que os seres dotados da condição de sujeitos-de-uma-vida possuem experiências e interesses próprios, conclui que o mesmo raciocínio que assegura a todo ser humano um direito natural à vida também se estende aos animais. A premissa, edificada sobre

a sciência e a dignidade da vida não humana, impõe repelir a crueldade (Silva, 2015), tanto em atos diretos de violência quanto em omissões estatais, como a ausência de assistência em situações extremas.

Cumprir elucidar que a omissão na proteção dos animais em contextos de desastre não se reduz a falha administrativa, pois traduz a persistência de um paradigma civilizatório de matriz antropocêntrica, que, ancorado na supremacia da razão, legitimou historicamente a exploração e a exclusão animal da esfera moral e jurídica (Levai, 2014). Esse paradigma, consolidado por Descartes, que os reduziu a autômatos destituídos de consciência e de valor intrínseco, sustentou por séculos práticas de instrumentalização e marginalização (Sarlet; Fensterseifer, 2014), não podendo ser mais admitidas.

A estrutura discriminatória corporifica-se no especismo, consistente em atribuir menor consideração moral a seres apenas por não integrarem a espécie humana. Trata-se de discriminação tão arbitrária quanto o racismo ou o sexismo. Todavia, a capacidade de sofrer ou experimentar prazer é o único critério legítimo para valorar moralmente os interesses de um indivíduo, razão pela qual o sofrimento animal deve ser considerado com igual peso ao humano, independentemente da espécie (Singer, 1989).

Ademais, os animais não existem em função da humanidade, pois detêm interesses próprios, independentes da utilidade que eventualmente possam representar ao ser humano. A proteção que lhes é devida decorre de sua condição de sujeitos sencientes, capazes de experimentar dor, angústia, solidão e medo (Silva, 2015), estados que se intensificam em contextos de desastre. A recusa em socorrê-los implica negar-lhes dignidade e perpetuar a engrenagem histórica de exclusão jurídica (Rehbein; Disconzi, 2025). Nessa perspectiva, a ética senciocêntrica sustenta que todos os seres dotados de sensibilidade e consciência integram a comunidade moral, sendo a vulnerabilidade e a suscetibilidade ao bem-estar critérios para a igualdade de consideração (Felipe, 2009).

A dignidade animal, nessa linha, emerge como categoria normativa capaz de redefinir os contornos éticos da atuação estatal, impondo a construção de um modelo jurídico que reconheça os animais como sujeitos de direitos, dotados de valor intrínseco e moralidade própria, e, por conseguinte, titulares do direito de não serem submetidos a situações cruéis (Silva, 2015). Regan (2008) acentua que qualquer argumento plausível formulado para sustentar que todos os humanos possuem igual direito natural à vida aplica-se, com igual força, aos animais, desde que sejam sujeitos-de-uma-vida, ou seja, portadores de experiências e interesses próprios. Negar-lhes

tal direito apenas em razão de não pertencerem à espécie humana é tão arbitrário quanto excluir pessoas humanas do gozo de direitos por critérios como idade, sexo, capacidade ou origem. Deve-se assegurar a todos os seres, humanos e não humanos, portanto, a possibilidade de viver de acordo com sua natureza (Nussbaum, 2006).

Assim, a negativa de direitos a animais em situações de desastre equivale, sob o prisma lógico e ético, à mesma postura discriminatória que se revelaria ao recusar a determinados grupos humanos vulneráveis ou dependentes o acesso a resgate, abrigo ou atendimento básico, sob o pretexto de não possuírem determinadas capacidades ou atributos valorizados pelo grupo dominante. A conduta, além de juridicamente indefensável, reproduz o mecanismo de exclusão que, ao longo da história, legitimou práticas de marginalização contra crianças, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros, povos indígenas e outros grupos, privando-os de proteção justamente nos momentos de maior necessidade.

À vista do exposto, impõe-se a edificação de um Direito dos Desastres Multiespécie, ramo emergente que integra os animais nas políticas públicas de prevenção, mitigação, resposta e reconstrução em desastres, sejam eles naturais ou decorrentes da ação humana. A reformulação rompe com a visão tradicional do Direito dos Desastres e das ações de defesa civil, restritos à proteção da vida humana, reconhecendo que os eventos catastróficos igualmente atingem sujeitos não humanos, cujas existências possuem valor intrínseco e interesse em não sofrer, demandando, portanto, tutela compatível com sua vulnerabilidade.

O mesmo raciocínio que sustenta o direito à vida dos humanos reforça, com igual vigor, o dever jurídico e moral de proteger os animais em contextos de risco. Ignorar essa obrigação no planejamento e execução das ações emergenciais configura incoerência ética e violação constitucional em território brasileiro.

A proposta de um Direito dos Desastres Multiespécie, nesse sentido, transcende a mera ampliação do rol de sujeitos protegidos, visto que traduz o amadurecimento de uma ética jurídica que reconhece a multiespécie como unidade política e moral. Fundado nos princípios da dignidade animal, da senciência, da corresponsabilidade federativa e da justiça interespécies, requer que os instrumentos legais de gestão de riscos e desastres contemplem os animais como destinatários integrais da ação estatal.

No Brasil, a construção encontra respaldo nas competências comuns, concorrentes e suplementares previstas nos arts. 23, 24 e 30 da CF/1988, que autorizam e incentivam a atuação dos entes federados na proteção animal, desde que não contrariem normas superiores (Brasil, 1988). A ausência de regulamentação nacional

sobre o tema, distante de constituir obstáculo, reforça a legitimidade de iniciativas estaduais e municipais, sobretudo diante das especificidades territoriais e climáticas, como as que permeiam o Rio Grande do Sul.

Assim, erigir um Direito dos Desastres Multiespécie significa formalizar, no âmbito da juridicidade, uma ética pública que já se insinua na CF/1988, na jurisprudência e na doutrina contemporânea, respondendo à crescente exigência social por políticas sensíveis à dor e à vulnerabilidade de todos os seres vivos, mesmo quando esta dor não se expresse pela linguagem humana.

6 CONCLUSÃO

A pesquisa empreendida evidencia que, embora experiências internacionais já ensaiem a inclusão de animais em protocolos de desastres, o ordenamento jurídico brasileiro permanece marcado por omissão, o que perpetua a invisibilidade da vida não humana. O episódio ocorrido no Rio Grande do Sul, em 2024, expôs essa omissão, ao transferir à sociedade civil organizada, de modo voluntário e improvisado, responsabilidades que deveriam constituir dever jurídico primário do Estado.

Iniciativas como a PEPDEC gaúcha e a tramitação da Política AMAR tratam-se de avanços, mas ainda se mantêm subordinadas a uma hierarquia axiológica que privilegia a primazia humana, relegando a proteção animal à condição acessória. O quadro mostra-se insuficiente frente ao mandamento constitucional de tutela de todos os animais, cujo delineamento torna urgente a reformulação da gestão de riscos e desastres sob bases interespécies, incorporando, em todas as fases do ciclo, a proteção de animais como sujeitos de uma vida. Protocolos consolidados, integração federativa e cooperação com a sociedade civil são instrumentos primordiais para que se reconheça plenamente a vulnerabilidade multiespécie, sem reproduzir exclusões históricas.

Diante disso, a construção de um Direito dos Desastres Multiespécie fundamenta-se na conjugação entre ética e juridicidade, de modo que se transcenda o viés tradicional do Direito dos Desastres, com a devida inclusão dos animais enquanto seres sencientes, detentores de interesses próprios e dignidade intrínseca. A vulnerabilidade destes em contextos de catástrofe, ainda que não causais, impõe ao Estado o dever moral e jurídico de protegê-los de forma efetiva, estendendo-lhes a tutela prevista aos humanos. A CF/1988 nos arts. 23, 24, 30 e 225, juntamente com a jurisprudência do STF e do STJ, oferece respaldo para a inclusão de animais em legislações de defesa civil.

Assim, erigir um Direito dos Desastres Multiespécie amplia o rol de sujeitos protegidos, e, acima de tudo, expressa o amadurecimento de uma ética jurídica interespécies, que reconhece a pluralidade da vida, a corresponsabilidade estatal e a justiça multiespécie. A abordagem enrijece a proteção integral da vida, assegurando que vulnerabilidades não humanas sejam consideradas com a mesma seriedade e efetividade que aquelas humanas, constituindo resposta adequada à crise ecológica e climática contemporânea.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN INSTITUTE FOR DISASTER RESILIENCE. **Planning for animals**. Australian Disaster Resilience Handbook. Canberra: Commonwealth of Australia, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC [...]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 abr. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.950, de 2019**. Dispõe sobre normas gerais de proteção aos animais em situação de desastre [...]. Aprovado em 5 fev. 2025, com substitutivo reformulado de plenário, retornando ao Senado Federal. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.670, de 2020**. Institui a Política de Acolhimento e Manejo de Animais Resgatados – AMAR. Apensado ao Projeto de Lei nº 2.950, de 2019. Proposição sujeita à apreciação do Plenário. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1698, de 2024**. Altera a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, para prever a assistência a animais domésticos em situações de calamidade pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2242, de 2024**. Dispõe sobre a inclusão de medidas de proteção animal nos planos de evacuação e resposta a desastres. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024b.

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

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

DEFESA CIVIL DO RS. **Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS** – 24/04. Notícias, 25 de abril de 2025.

DE PAULA, Luciana Imaculada *et al.* **Carta Minas Gerais**: 1º Seminário Proteção Animal em Situações de Desastres por Barragens e Mudanças Climáticas. Belo Horizonte, 2024.

DISCONZI, Nina *et al.* Direito animal estadual: Rio Grande do Sul. In: REGIS, Arthur Henrique de Pontes; DISCONZI, Nina; LIMA, Yuri, Fernandes (Orgs.). **Panorama do direito animal brasileiro**: nos estados e no Distrito Federal. Cruz Alta/RS: Ilustração, 2024.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei n. 291, de 01 de agosto de 2025**. Cria o Fundo Estadual de Proteção e Bem-estar de Animais Domésticos. Porto Alegre/RS, 01 de agosto de 2025.

FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito**, v. 4, n. 1, pp. 2-15, jan./jun. 2012.

FELIPE, Sônia T. Antropocentrismo, sencientismo e biocentrismo: Perspectivas éticas abolicionistas, bem-estaristas e conservadoras e o estatuto de animais não-humanos. **Revista Páginas de Filosofia**, v. 1, n. 1, jan-jul, 2009.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales**. BOE n.º 75, de 29 de marzo de 2023.

GORDILHO, Heron José de Santana. **Abolicionismo animal**. Salvador: Evolução, 2008.

GOVERNMENT OF INDIA. National Disaster Management Authority. **National Disaster Management Plan - 2019**. Revised ed. New Delhi: Government of India, Ministry of Home Affairs, Nov., 2019.

HUPFFER, Haide Maria; ROQUE, Thaís Rúbia; BARROS, Marcelo Pereira de. O desastre ambiental do Rio Grande Do Sul e os Direitos dos Animais. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito**, [S. l.], v. 34, p. 5392417, 2024.

JAPAN. Ministry of the Environment. **Disaster Preparedness Guideline for Humans and Pets**. Tokyo: Nature Conservation Bureau, Animal Welfare and Management Office, 2018.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei nº 1.404, de 23 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre a Política Estadual de Manejo de Animais em Desastres no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 23 de janeiro de 2020.

NEW ZEALAND GOVERNMENT. **Director's Guideline for Welfare Services in an Emergency (DGL 11/15) – Part II, Section 14: Animal Welfare**. Wellington: Ministry of Civil Defence & Emergency Management, 2015.

NUSSBAUM, Martha. **Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

RAMMÊ, Rogério; GORISCH, Patrícia. Desplazados climáticos y víctimas invisibles: violaciones de derechos animales en las recientes inundaciones del sur de Brasil. **Derecho Animal (Animal Legal and Policy Studies)**, Barcelona, v. 3, p. 376–394, 2025.

REGAN, Tom. Do animals have a right to life? **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, a. 3, n. 4, Jan./Dez., p. 9-28, 2008.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva. Ode às florestas, silêncio aos corpos “que não os nossos”: o seletivismo no discurso climático brasileiro. *In.*: BRAZ, Laura Cecília Fagundes dos Santos (Coord.). **Elas escrevem Laerte Levai**: homenagem a lenda viva do direito animal brasileiro. Santo Ângelo: Editora Ilustração, 2025.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; ALVES, Felipe Dalenogare. Mudanças climáticas e direito à moradia: impacto das enchentes de 2024 na capital gaúcha. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Ed. RT, v. 117, a. 30, p. 219-258, Jan./Mar. 2025.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; DISCONZI, Nina. A edificação de um Direito dos Desastres Multiespécie. *In.*: DISCONZI, Nina; REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; SILVA, Edenise Andrade de; PILLAR, Mariane Monteiro. **Direito Animal**. v. 3. Santo Ângelo: Editora Ilustração, 2025.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Resposta estatal à desastres: as enchentes do Rio Grande do Sul (Brasil) e de Valência (Espanha) em perspectiva comparada. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, v. XVI, n. 1, p. 1-40, 2025.

REPÚBLICA DE COSTA RICA. Asamblea Legislativa. **Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal n.º 8495**. San José, 06 abr. 2006.

REPÚBLICA DE GUATEMALA. Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. **Protocolo de respuesta para atención de animales en desastre**. Guatemala, out. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Plano de Ações de Resposta à Fauna**. Porto Alegre: SEMA, 2024a.
RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Manual de Boas Práticas para Abrigo de Animais**. Porto Alegre: SEMA, 2024b.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 16.263, de 27 de dezembro de 2024**. Institui a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil – PEPDEC [...]. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 27 dez. 2024c.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. Vara Regional do Meio Ambiente de Porto Alegre. **Ação Civil Pública n.º 5117657-73.2024.8.21.0001**, de 9 jul. 2025. Juíza de Direito: Patrícia Antunes Laydner. Porto Alegre: TJRS, 2025.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi; PILLAR, Mariana Monteiro; BORGES, Andressa Farias. A tragédia no Rio Grande do Sul e as vítimas invisíveis. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 4, n. 8, p. e5479, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador/BA, v. 2., n. 3., p. 69-94, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **A ordem jurídico-constitucional e a prevenção e combate aos desastres no Brasil**. Consultor Jurídico, 14 de fevereiro de 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-fev-14/a-ordem-juridico-constitucional-e-a-prevencao-e-combate-aos-desastres-no-brasil/#_ftn1. Acesso em: 17 fev. 2025.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Princípios de proteção animal na Constituição de 1988. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis/SC, v. 11., a. 5., p. 62-105, 2015.

SINGER, Peter. **Animal Liberation: The Definitive Classic of the Animal Movement**. New York: Avon Books, 1989.

TYBUSCH, Francielle Benini Agne. **Vidas deslocadas por eventos extremos: o caso Mariana-MG como modelo brasileiro para aplicação do Direito dos Desastres**. 2018. 457 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2018.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). **The Sendai Framework Terminology on Disaster Risk Reduction**, 2017. Disponível em: <https://www.undrr.org/drr-glossary/terminology>. Acesso em: 06 set. 2025.

UNITED STATES. **Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006**. Public Law 109-308 - Oct. 6, 2006. In: *U.S. Statutes at Large*, v. 120, p. 1725. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2006.

UNITED STATES. Federal Emergency Management Agency. **Disaster Assistance Policy 9523.19: Eligible Costs Related to Pet Evacuations and Sheltering**. Washington, D.C.: FEMA, 2007.

CONTRIBUIÇÕES DE AUTORIA

1 – Katiele Daiana da Silva Rehbein

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), com bolsa Capes Proex. Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Mestra em Ciências Ambientais pela Universidade de Passo Fundo (PPDCiamb/UPF), com bolsa Capes Prosup I. Especialista em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Internacional e Direito Constitucional pela Faculdade Legale. Bacharela em Direito pela Faculdade Antonio Meneghetti. Técnica em Meio Ambiente pelo Instituto Federal Farroupilha. Diretora Financeira do Instituto Abolicionista Animal, Gestão 2024-2026. Membro do Grupo de Pesquisa em Direitos Animais da UFSC e do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental na Sociedade de Risco da UFSC. Professora de Direitos Humanos e Mudanças Climáticas na Faculdade Mineira Educacional e de Direito Ambiental na Escola de Formação Jurídica.

<https://orcid.org/0000-0003-4224-8090> • katirehbein.direito@gmail.com

Contribuição: Escrita – Primeira Redação; Conceituação; Escrita – Revisão e Edição

COMO CITAR ESSE ARTIGO

EHBEIN, K. D. D. S. Direito dos Desastres Multiespécie: construtos para erigir uma nova juridicidade face à vulnerabilidade animal em catástrofes. Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/94892..> Acesso em: XX/XX/XX.

Editores responsáveis: Jerônimo Siqueira Tybusch



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional