



**INUNDAÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E DEVERES DE PROTEÇÃO ESTATAIS:
BREVE ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA PNPDEC NO MUNICÍPIO DE SÃO
BORJA/RS**

**FLOODS, PUBLIC POLICIES AND STATE PROTECTION DUTIES: A BRIEF
ANALYSIS OF THE ENFORCEMENT OF THE PNPDEC IN THE MUNICIPALITY
OF SÃO BORJA/RS**

Recebido em: 04/05/2022

Aceito em: 19/07/2022

Ana Paula Augustin Padilha¹ 

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin² 

Resumo: A presente pesquisa visa analisar a efetividade da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei n. 12.608/2012, com recorte espacial no município de São Borja-RS, e delimitação temporal centrada no período de 2017 a 2021. Parte-se do enquadramento técnico das inundações como desastres, com indicação dos direitos fundamentais potencialmente atingidos, e enfoque em sua vertente objetiva, em especial, nos chamados deveres de proteção. Bases teóricas sustentadas pela concepção de Estado Socioambiental, do Direito dos Desastres e do Direito Ambiental restam confrontadas com a realidade da população atingida. A metodologia empregada, de caráter qualitativo, lança mão de técnicas como a pesquisa bibliográfica e documental, bem como de entrevistas semi-estruturadas. A partir de dados coletados junto a entes com atuação na temática, como a Defesa Civil, as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, de Infraestrutura, Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito, bem como com a pasta de Planejamento, evidenciam-se falhas na atuação preventiva atribuída aos municípios, demonstrando a necessidade de que a política pública esteja focada com mais vigor nos princípios da prevenção e da precaução.

Palavras-chave: Estado Socioambiental de Direito; Direitos Fundamentais; Deveres de Proteção; População Ribeirinha; Inundações.

Abstract: The present research aims to analyze the effectiveness of the National Policy for Protection and Civil Defense, instituted by Law n. 12.608/2012, with a spatial cut in the municipality of São Borja-RS, and temporal delimitation centered on the period from 2017 to 2021. It starts from the technical framework of floods as disasters, with an indication of the fundamental rights potentially affected, and focus on its objective side, especially in the so-called duties of protection. Theoretical bases supported by the conception of the Socio-environmental State, Disaster Law and Environmental Law are confronted with the reality of the affected population. The methodology employed, of a qualitative nature, makes use of techniques such as bibliographic and documental research, as well as semi-structured interviews. Data collected from entities working on the issue, such as the Civil Defense, the Municipal Departments of Social Development, Infrastructure, Urban Services, Security and Traffic, as well as

¹ Graduanda do curso de Direito, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Bolsista de iniciação científica Unipampa/Fapergs. Pesquisa sobre deveres de proteção, inundações e política pública. E-mail: anapadilha.aluno@unipampa.edu.br

² Professora do curso de Direito e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, na Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre deveres de proteção, inundações e política pública. E-mail: lisianneceolin@unipampa.edu.br

the Planning portfolio, reveals flaws in the preventive action assigned to municipalities, demonstrating the need for public policy to focus more vigorously on the principles of prevention and precaution.

Keyword: Socio-environmental Rule of Law; Fundamental Rights; Duties to Protect; Riverine Population; Floods.

INTRODUÇÃO

Vivencia-se com frequência no Brasil, em maior ou menor escala, a ocorrência das popularmente chamadas enchentes, as quais advêm de fatores naturais unidos, no mais das vezes, a ações ou omissões humanas, tais como a falta de planejamento urbano, com a ocupação de áreas que historicamente estão sujeitas a tais inundações.

Os danos gerados à população atingida e às localidades são notórios; perdas de residências, de móveis, de pertences adquiridos ao longo de uma vida de trabalho são exemplos de prejuízos experimentados pelos afetados. Em situações de maior amplitude, vidas humanas acabam ceifadas em virtude de tais desastres. Inegável, pois, a relevância social da temática ora posta em discussão.

O problema de pesquisa deste artigo centra-se em analisar a efetividade da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei n. 12.608/2012, com recorte espacial no município de São Borja-RS, e delimitação temporal centrada no período de 2017 a 2021. O município, banhado pelo Rio Uruguai, já foi palco de inúmeras inundações ao longo dos anos.

O estudo parte do enquadramento técnico das inundações como desastres, com apontamento dos direitos fundamentais potencialmente atingidos, e enfoque em sua vertente objetiva, em especial, nos chamados deveres de proteção. Nesta linha, as bases teóricas sustentadas pela concepção de Estado Socioambiental, do Direito dos Desastres e do Direito Ambiental restam confrontadas com a realidade da população atingida, cujos dados são extremamente limitados neste estudo, advirta-se desde já, em decorrência da pandemia da Covid-19 e das necessárias restrições sanitárias, as quais impediram uma coleta ampliada.

A metodologia empregada, de caráter qualitativo, lança mão de técnicas como a pesquisa bibliográfica e documental, bem como de entrevistas semi-estruturadas. A partir de dados coletados junto a entes com atuação na temática, como a Defesa Civil, as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, de Infraestrutura, Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito, bem como com a pasta de Planejamento, evidenciam-se falhas na atuação preventiva atribuída aos municípios através da referida política.

INUNDAÇÕES FRENTE À CATEGORIA DOS DESASTRES: APONTAMENTOS CONCEITUAIS DE CARÁTER TÉCNICO, DOUTRINÁRIO E LEGAL

Para melhor compreensão da caracterização das inundações frente à categoria dos desastres, faz-se necessário retratar a forma como a temática é abordada tecnicamente. Inicialmente, no que se refere à conceituação, o CEMADEN³ (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais) retoma a previsão da Portaria Conjunta n. 148, de 18 de dezembro de 2013 (ANA/MMA, CEMADEN/MCTI, CENAD/MI, CPRM/MME),⁴ a qual dispõe que inundação se trata de “processo em que ocorre submersão de áreas fora dos limites normais de um curso de água em zonas que normalmente não se encontram submersas” (BRASIL, 2013). Levando em consideração a comum associação do termo desastre a eventos de caráter catastrófico, parece haver uma resistência em compreender as inundações dessa forma; entretanto, este é o enquadramento técnico reconhecido no Brasil.

A Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) traz a “submersão de áreas fora dos limites normais de um curso de água em zonas que normalmente não se encontram submersas” como conceituação de inundações. Quando unidas à interferência do homem através de ocupações indevidas, bem como a utilização exacerbada de recursos e espaços naturais para fins econômicos, geram inúmeros impactos socioambientais, como destacado pelo Ministério das Cidades, atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional:⁵ “A ausência ou má aplicação de uma política de habitação e de desenvolvimento urbano levou boa parte da população a ocupar áreas ambientalmente frágeis, especialmente em margens de rios e encostas” (BRASIL, 2007).

³ “O Cemaden/MCTIC tem como missão realizar o monitoramento das ameaças naturais em áreas de riscos em municípios brasileiros suscetíveis à ocorrência de desastres naturais, além de realizar pesquisas e inovações tecnológicas que possam contribuir para a melhoria de seu sistema de alerta antecipado, com o objetivo final de reduzir o número de vítimas fatais e prejuízos materiais em todo o país.”. BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – CEMADEN**. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/composicao/rede-mcti/centro-nacional-de-monitoramento-e-alertas-de-desastres-naturais>. Acesso em 09 ago. 2021.

⁴ Estabelece o Protocolo de Ação Integrada para os casos de Inundação Gradual entre a Agência Nacional de Águas - ANA, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais - CEMADEN, representado pela Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento - SEPED/MCTI, o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres - CENAD, representado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC/MI e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM.

⁵ O atual Ministério de Desenvolvimento Regional surgiu a partir da união do Ministério da Integração Nacional com o Ministério das Cidades oficializado pelo Decreto n. 9.666, de 2 de janeiro de 2019.

A doutrina fornece aportes importantes para o entendimento da questão. Délton Carvalho e Fernanda Damacena ponderam que conceituar os desastres como “naturais” é um equívoco, visto que ocorrem devido à intervenção e/ou omissão do homem (2012); conforme explicitam os referidos autores, na atualidade, raros são os episódios de caráter natural. Esses ocorridos geram inúmeras violações ao princípio da dignidade humana e a direitos fundamentais, como à saúde, à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (todos com sua carga de dignidade). Neste sentido, cabe destacar que

[...] a semântica dos desastres deve começar a ser racionalizada como um impacto na vida, no ambiente e na propriedade das pessoas que não é determinado apenas pela magnitude do evento, mas também pela interação humana com a natureza e pelas escolhas de como e onde viver (Ibidem, 2012, p. 89).

No que se refere aos efeitos causados por esses episódios, nota-se que “[...] têm sido observado um aumento progressivo da intensidade e alcance dos eventos de inundação, assim como o impacto destes na população” (CEMADEN, 2016), demonstrando a necessidade de uma análise mais aprofundada dessa realidade. A periodicidade das ocorrências unida a um crescimento significativo de ocupação de determinadas áreas gera implicações significativas nas regiões afetadas, visto que “assentamentos urbanos encontram-se geralmente localizados em áreas de planícies de inundação” (Ibidem, 2016) e, “normalmente, as inundações são cíclicas e nitidamente sazonais” (DEFESA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO, 2021).

Considerando este cenário, ora sumariamente exposto, o Direito dos Desastres, interligado ao Direito Ambiental, surge devido à recorrência de eventos de caráter adverso, bem como à necessidade da criação de políticas voltadas para solução e prevenção desses acontecimentos. Délton Winter de Carvalho aponta a união entre fenômenos naturais e ações (ou omissões) antrópicas como fonte de impactos ambientais:

[...] os *deficit* na regulação ambiental potencializam a ocorrência de desastres, tais como ocupação irregular do solo, contaminações em larga escala, desrespeito à proteção de Áreas de Preservação Permanente, ausência de reservas legais, ocupação de áreas em encostas de morros e áreas propensas a inundações (2013, p. 402).

Dentre as caracterizações legais, o Decreto n. 10.593/2020, em seu art. 2º, inciso VII, reconhece como desastre o “resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos

econômicos e sociais” (BRASIL, 2020). Compete ao Direito, como prática nuclear ou periférica, o chamado processo de estabilização dinâmica dos desastres, sendo necessária a normatização (CARVALHO, 2013). Assim, se reforça a atuação do Direito dos Desastres em conciliação com o Direito Ambiental.

No que diz respeito às pesquisas e análises em âmbito internacional, de acordo com o *Informe de Evaluación Regional Sobre El Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe*⁶, as inundações assumem posição majoritária dentre as ocorrências relacionadas ao clima.

Entre 1997 y 2017, uno de cada cuatro desastres registrados en el mundo ocurrió en América Latina y el Caribe. En el mismo periodo, nueve de cada diez personas perjudicadas por desastres en la región se vieron afectadas por eventos de origen climático (principalmente inundaciones, las cuales son potencialmente predecibles) (UNDRR, 2021, p. 7).

O campo do Direito dos Desastres atua de diversas formas, e segundo Carvalho (2013, p. 409), “desempenha um papel de destaque em todas as fases que envolvem um desastre, com advogados, membros do judiciário, gestores públicos, devendo adotar medidas de antecipação e respostas de uma maneira coordenada.” Nas últimas décadas, foi possível observar um avanço com relação à construção de políticas públicas em torno dos riscos “*pero el ritmo de las reformas, las inversiones y las asignaciones presupuestarias continúa sin corresponderse.*” (UNDRR, 2021, p. 11).

Urge, pois, que se verifique a principal política existente no ordenamento pátrio, bem como os direitos fundamentais potencialmente atingidos por tais ocorrências (*in casu*, as inundações).

INUNDAÇÕES E SEUS POTENCIAIS IMPACTOS EM DIREITOS FUNDAMENTAIS

Parte-se, para o enfrentamento deste tópico, na noção de Estado Socioambiental de Direito, o qual pode ser visualizado da seguinte forma:

Trata-se, em verdade, de agregar num mesmo projeto político-jurídico, tanto as conquistas do Estado Liberal e do Estado Social, quanto às exigências e valores que dizem respeito ao assim designado *Estado Socioambiental* de Direito contemporâneo. A adoção do *marco jurídico-constitucional socioambiental* resulta [...] da

⁶ Este informe, organizado pela United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), contém resultados de uma análise de trinta anos de esforços para redução dos riscos de desastres. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RAR-LAC%202021%20ESP.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

convergência necessária da tutela dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos *direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais* (DESCA). O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um *desenvolvimento sustentável* passam necessariamente pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira, aos seus direitos sociais básicos, o que, é importante destacar, também é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 13).

Como se percebe, o Estado Socioambiental propugna pela união das agendas social e ambiental, justamente as searas nas quais os efeitos das inundações costumam se mostrar com mais força.

Não é necessário esforço argumentativo para afirmar que vários direitos sociais, tais como a moradia, a saúde, a alimentação, o trabalho e a educação (art. 6º, da Constituição Federal de 1988), direta ou indiretamente, restam afetados, posto que famílias que necessitam deixar suas residências em função de inundações, acabam por permanecer em abrigos provisórios, perdem grande parte de seus pertences e não alcançam condições suficientes para manter normalmente o acesso à escola e aos seus trabalhos. Além disso, a propagação de doenças promovida em regiões de enchentes é frequente, dado, muitas vezes, haver movimentação de resíduos e animais em função de tais ocorrências.

De igual sorte, o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da Constituição Federal de 1988) acaba atingido, considerando contaminações de toda ordem que podem ocorrer em cenários desordenados, com população instalada em áreas de risco. A poluição e a destruição costumam ser, ao mesmo tempo, causas e consequências (intensificadas) deste tipo de desastre.

A visão dogmática acerca dos direitos fundamentais será aprofundada no item 4 deste escrito. Porém, o que se deseja deixar transparente desde já é o profundo impacto que ocorrências como as inundações acarretam na carga de dignidade da pessoa humana presente nos direitos fundamentais, o que requer atenção por parte de todos os atores envolvidos; uma inundação não se trata de ocorrência que diga respeito tão somente aos diretamente atingidos, mas alcança a coletividade, considerando o caráter translocal e transtemporal do meio ambiente (OST, 1995).

Nesta linha, vale recordar o significado da dignidade da pessoa humana do ponto de vista jurídico, o que se faz nas palavras de Ana Paula de Barcellos:

[...] o conteúdo da dignidade se relaciona com os chamados direitos fundamentais ou humanos. Isto é: terá respeitada sua dignidade o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados e realizados, ainda que a dignidade não se esgote neles (BARCELLOS, 2022, p. 137).

Tem-se ciência da amplitude de concepções que a dignidade da pessoa humana carrega na atualidade; a exposição do significado jurídico, de modo sucinto, é feito considerando que não há espaço, nos limites deste artigo, para uma análise que explicita as variadas visões. Porém, mesmo que sem aprofundamento, a menção ao princípio é obrigatória, dada sua relevância quando se menciona direitos fundamentais.

PANORAMA SOBRE AS OBRIGAÇÕES DO ESTADO FRENTE ÀS INUNDAÇÕES: ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 12.608/12

A Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), dispondo sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Estabelece competências visando proteção e prevenção diante de desastres; em suas Diretrizes e Objetivos, na Seção I, art. 3º, aponta que a “PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012). Considerando a atuação estatal para efetivação e garantia de direitos e deveres, cabe apontar as competências dos entes federados, dispostas na Seção II (BRASIL, 2012):

Art. 9º Compete à União, aos Estados e aos Municípios:

- I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;
- II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;
- III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;
- IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;
- V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil;
- e
- VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.

Para a devida efetivação dessas competências, a própria PNPDEC reforça a importância da atuação conjunta entre União, Estados e Municípios, além de reconhecer e incentivar a

participação da sociedade civil e de entidades privadas para essa promoção⁷. Levando em consideração a atuação do Direito como forma de garantir uma estabilidade, as contribuições doutrinárias destacam o forte teor dos princípios da prevenção e da precaução.

A ênfase desta estrutura normativa deve ser eminentemente preventiva, mediante a imposição de estratégias estruturais (obras de engenharia civil combinados com serviços ecossistêmicos) e não estruturais (mapas de risco, planos de contingência, planos diretores, Estudos de Impacto Ambiental) (CARVALHO, 2013, p. 406).

Com relação à gestão de risco, em âmbito estatal, cabe a PNPDEC orientar essas atividades. Segundo o GRID+10⁸ (2021, p.10), o caráter preventivo revela-se essencial.

Quando falamos em riscos relacionados a desastres, nos referimos à potencialidade de ocorrer algo nocivo, danoso para a sociedade no futuro. Por isso, gerir riscos significa propor ações antecipatórias que possam reduzir a possibilidade de danos e perdas, ou pelo menos amenizar suas consequências.

De extremo peso, portanto, a essência preventiva presente na política.

AS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Além das competências estabelecidas à União e aos Estados, os municípios também são responsáveis pelos deveres de proteção direcionados à prevenção de desastres, bem como às providências necessárias frente a estas ocorrências. Diante disso, a Lei n. 12.608/2012, na Seção II, Das Competências dos Entes Federados, estabelece:

⁷ Essa previsão também se faz presente no Marco de Sendai: “É necessário que os setores público e privado e organizações da sociedade civil, bem como academia e instituições científicas e de pesquisa, trabalhem em conjunto e criem oportunidades de colaboração, e que as empresas integrem o risco de desastres em suas práticas de gestão.” UNDRR. **ISDR – International Strategy for Disaster Reduction**. 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030, p. 5. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf. Acesso em 9 ago. 2021.

⁸ Gestão Integrada de Riscos e Desastres. Trata-se de caderno técnico “elaborado de modo a contribuir para a formação e capacitação de gestores públicos, prefeitos (as), representantes de secretarias municipais, agentes de Proteção e Defesa Civil, professores, educadores sociais, lideranças comunitárias, estudantes, pesquisadores, profissionais e todas as pessoas interessadas em apoiar a construção de comunidades e cidades resilientes. Os conteúdos apresentados neste Caderno Técnico são o resultado de um trabalho coletivo de especialistas do Instituto Siades, da Universidade Federal do ABC (UFABC) e da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), com a supervisão técnica da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), do Ministério do Desenvolvimento Regional, dentro do Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/12/017 - Fortalecimento da Cultura de Gestão de Riscos de Desastres no Brasil, firmado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da SEDEC.”

Art. 8º Compete aos municípios:

- I - executar a PNPDEC em âmbito local;
- II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
- III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;
- XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
- XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;
- XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e
- XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

As atividades de identificação, mapeamento, fiscalização e vedação de ocupação das áreas de risco, demonstram um caráter protetivo para com a população atingida. Isso se reforça através da emissão de alertas por parte da Defesa Civil e ações de intervenção preventiva. A participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, ONGs e demais associações (art. 8º, XV) é extremamente relevante para o agir preventivo, visto que o poder público também depende da colaboração dos atingidos e da sociedade civil como um todo. Estabelecer uma maior interação entre a comunidade e o Estado é indispensável para otimizar o processo de mitigação e prevenção em situações de risco.

Com relação à decretação de Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP), deve ser realizada uma avaliação dos danos e prejuízos, de acordo com o nível do desastre⁹ e, quando necessário, o Coordenador Municipal de Proteção e Defesa Civil

⁹ Quanto à intensidade, os desastres são classificados em quatro níveis: - nível I, desastres de pequena intensidade (porte) ou acidentais; - nível II, desastres de média intensidade (porte); - nível III, desastres de grande intensidade

(COMPDEC) deve emitir um Parecer Técnico com a decretação de anormalidade. No caso do estado do Rio Grande do Sul, a Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil estadual “[...] atua nas fases de prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução de cenários, nos desastres naturais ou tecnológicos¹⁰” em conjunto com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.¹¹

Como é possível observar da enumeração de competências municipais, várias atribuições recaem sobre o ente local, cuja efetividade em sua atuação constitui o objeto central deste estudo. Conforme anunciado no intróito, a análise será feita à luz dos direitos fundamentais afetados em potencial, o que requer um resgate acerca de conceitos indispensáveis à compreensão das facetas dos direitos fundamentais, ponto que se passa a explorar.

MULTIFUNCIONALIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: CONTRIBUIÇÕES PARA A COMPREENSÃO DAS ATRIBUIÇÕES DA PNPDEC COMO DEVERES DE PROTEÇÃO ESTATAIS

Neste princípio de abordagem acerca da dogmática dos direitos fundamentais, reputa-se válido resgatar alguns entendimentos teóricos, o que se faz com base em obra da lavra de uma das autoras deste artigo (CEOLIN, 2012).¹² Como cediço, os direitos fundamentais podem ser qualificados como *negativos* ou *positivos*. Os negativos, também denominados direitos de defesa, são aqueles referentes a uma esfera da liberdade individual frente ao Estado, que deve se omitir de interferir; trata-se, como destaca Luciano Feldens, de uma concepção unidirecional (contra o Estado) que, na época clássica, garantia imunidade frente aos ataques dos entes que eram tidos como seus únicos *inimigos*, quais sejam, os poderes públicos (FELDENS, 2008, p.

(porte); - nível IV, desastres de muito grande intensidade (porte). MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Instrução Normativa 36, de 4 de dezembro de 2020. Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. ed 233, pg. 16. 4 dez. 2020. Disponível em: <https://bitly.com/KjFFqF>. Acesso em 9 ago. 2021.

¹⁰ Casa Militar Defesa Civil do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/quem-somos>. Acesso em 02 abr. 2022.

¹¹ Como o recorte espacial deste escrito centra-se no município de São Borja, vale referir que a Coordenadoria Regional de Proteção e Defesa Civil de Uruguaiana (CREPDEC 6) é responsável por São Borja e outros 23 municípios da região.

¹² A abordagem dogmática consta em obra da segunda autora, que anui com sua reprodução neste trabalho. Vide: CEOLIN, Lisiane Pintos Sabedra. **Liberdade de pesquisa e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2012.

59). Os positivos, por sua vez, requerem ações estatais. Neste particular, é imprescindível que se lance nota acerca da concepção atual de tais status; dificilmente, um direito será somente negativo ou positivo. Direito clássico, como à liberdade, por exemplo, poderia ser compreendido como pura e simplesmente de defesa perante o Estado; todavia, este mesmo Estado não necessita apenas se abster de interferir na liberdade, mas sim manter todo um aparato para que o indivíduo vivencie, efetivamente, o *ser livre*.

Hoje, portanto, a multifuncionalidade dos direitos fundamentais já é consagrada, e pode ser reconduzida, como afirma Sarlet, à doutrina dos quatro status de Georg Jellinek, formulada no final do século passado. Originalmente, são as seguintes as relações do indivíduo para com o Estado: *status passivo* ou *subjectionis*, *status negativus*, *status positivus* ou *civitatis* e *status activus*. Devem ser traçados alguns comentários sobre o que representa cada uma destas posições, mesmo porque, com o passar do tempo, seus conteúdos foram lapidados pela doutrina e adquiriram vestes distintas das originais (SARLET, 2010, p.156-159).

O *status passivo* ou *subjectionis* traduz a submissão do indivíduo aos poderes estatais, tendo apenas deveres; o *status negativus*, por sua vez, preserva uma esfera individual de liberdade inatingível pelo poder do Estado; *status positivus* ou *civitatis* significa a possibilidade de o indivíduo utilizar instituições estatais e requerer do Estado certas ações positivas; por fim, o chamado *status activus* do cidadão implica sua titularidade de competências que lhe garantem participar da formação da vontade estatal.

Estes significados, todavia, sofreram releituras em função de mudanças operadas na sociedade e incorporadas pelo Direito. O *status activus*, por exemplo, restou alargado para que nele pudesse ser integrado o *status activus processualis* (Peter Häberle), ao qual se irá retornar. Também houve a consagração de um *status positivus socialis*, em virtude do reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e culturais, além, é claro, da alteração de paradigma sofrida pelo *status negativus*, que deixou de ter como referência exclusiva a lei, passando à primazia da sujeição aos direitos fundamentais.

Sobre o *status activus processualis*, incorporado ao *activus*, Häberle destaca que o último era até então considerado essencialmente de direito material (condição de participação *junto e no Estado prestacional*). “Ele é a essência de todas as normas e formas, as quais regulam a participação processual (inclusive regras de publicação) daqueles que foram afetados em seus direitos fundamentais pelo Estado prestacional” (HÄBERLE, 2021, p. 49).

Pertinente a posição do autor, quando chama atenção para o fato de que as questões relativas ao Estado prestacional devem analisadas frente à realidade científica, ou seja, urge que se considere um futuro no qual o perigo para a liberdade dos cidadãos e seu direito à existência digna torna-se ainda mais elevado; há que se construir, pois, contribuições práticas e produtivas, conectadas com a realidade pública (Ibidem, p. 15).

Com base em Häberle, mesmo que a Constituição não deva ser considerada um seguro de vida do Estado prestacional, como se deveres constitucionais carregassem uma “varinha mágica” de efetivação de direitos, ignorando a situação econômica (Ibidem, p. 75-76), ainda assim é necessário ter presente que o Estado prestacional “é, sobretudo, o Estado das *tarefas crescentes*. [...] As tarefas públicas são assumidas como tarefas comuns em parte pelo Estado, em parte pela sociedade e em diversas formas de cooperação” (Ibidem, p. 27).

A importância conferida às concepções de Häberle se deve ao reconhecimento de que a concretização dos direitos fundamentais, *in casu*, com enfoque naqueles direitos potencialmente afetados por inundações, passa pela união de *procedimentos preliminares* com o conteúdo material de tais direitos.

Tais “procedimentos preliminares” do Estado prestacional são capazes de produzir *mais* realidade de direitos fundamentais do que “procedimentos *posteriores*” dos tribunais de justiça, pois no estágio inicial se inclui – processualmente – o que serve ao conteúdo material do direito fundamental. Somente por meio do *status activus processualis*, os direitos fundamentais atingem seu significado constitutivo. A longo prazo, a existência de tais procedimentos torna-se parte da “essência” do direito fundamental atingido (e da própria função prestacional, por exemplo, da administração) (HÄBERLE, 2021, p. 54-55).

Se visitadas as atribuições dos entes estatais e dos grupos sociais representativos de interesses, tais como enumeradas na Lei n. 12.608/12, é possível perceber que a concretização “*in processu*” encontra-se presente na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, pelo menos em tese, carregando caráter 1) preliminar (preventivo), 2) substancial (efetivação do conteúdo do direito fundamental) e 3) cooperativo (atribuições a vários entes, públicos e privados).

Quando o diploma legal referido enumera como atribuição do município incluir as ações de proteção e defesa civil no seu planejamento, monitorar as áreas de risco de desastres, fiscalizar tais áreas e vedar ocupações, promover intervenção preventiva e estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC, bem como

promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas, todas competências previstas no artigo 8º, já colacionado, nada mais está fazendo do que executando procedimentos preliminares, de caráter preventivo, que possuem potencial para produzir realidade de direitos fundamentais, utilizando a terminologia do autor.

Vale pontuar, também, que a partir das releituras dos status de direitos fundamentais, a doutrina busca classificar os direitos fundamentais, de modo a sistematizar seu estudo, campo no qual as controvérsias são abundantes até hoje. Não constitui objetivo deste trabalho examinar qual proposta é a mais adequada à classificação; entretanto, imprescindível é que uma das posições seja assumida, o que se faz pelo critério funcional, baseado na teoria de quatro status de Jellinek, nas lições de Robert Alexy e Gomes Canotilho, principalmente, com alicerce na sistematização apresentada por Sarlet, que utiliza os contributos dos autores acima citados, bem como, dentre outros, de Edilson Pereira de Farias e José Carlos Vieira de Andrade. A taxionomia dos direitos fundamentais pode ser retratada da seguinte forma: 1) direitos fundamentais como direitos de defesa; 2) direitos fundamentais como direitos a prestações; 2.1) direitos a prestações em sentido amplo; 2.1.1) direitos à proteção; 2.1.2) direitos à participação na organização e no procedimento; 2.2) direitos a prestação em sentido estrito.

Como já apontamos em outra obra, e aqui repisamos (CEOLIN, 2012), verifica-se dois grandes grupos na classificação dos direitos fundamentais: os denominados direitos *de defesa* e os direitos *a prestações*. Os de defesa implicam obrigação de abstenção por parte dos poderes públicos, que não podem interferir no gozo da liberdade de manifestação do pensamento, por exemplo (direitos negativos). Todavia, esta defesa frente ao Estado não significa sua exclusão total, mas tão-somente a formalização e limitação de sua intervenção. Os direitos à prestação são aqueles que exigem uma postura estatal ativa, no sentido de que sejam colocados à disposição do indivíduo prestações de natureza jurídica e material (direitos positivos).

É necessário que fique claro que não mais se sustenta um antagonismo absoluto entre direitos de defesa ou negativos e direitos a prestações ou positivos. Isto por que um direito considerado negativo também pode exigir ações positivas do seu destinatário. De igual sorte, os direitos a prestações (positivos) possuem uma face negativa, representada pelo direito subjetivo de impugnação aos atos que lhes sejam ofensivos, como ocorre no caso do direito à moradia, onde se dá o afastamento da penhora em execuções quando o imóvel objeto de

construção for aquele em que reside o executado, conforme exemplifica Sarlet (Ibidem, p. 174).¹³

Adentrando no segundo grande grupo de direitos fundamentais, e que mais de perto dialoga com o objeto perseguido neste estudo, encontram-se os direitos a prestações, divididos naqueles que possuem sentido amplo (direitos à proteção e direitos à participação na organização e no procedimento) e nos que ostentam sentido estrito (direitos a prestações materiais sociais).

Direitos a prestações em sentido amplo abarcam as posições fundamentais prestacionais não-fáticas. A primeira subdivisão corresponde aos direitos à proteção, os quais, com assento em Alexy, configuram posições que fornecem ao indivíduo o poder de exigir do Estado proteção contra interferências de terceiros em certos bens pessoais. Neste quadrante, de extrema relevância a afirmação de Sarlet, ao aduzir que o reconhecimento destes direitos “pode ser reconduzido aos desenvolvimentos decorrentes da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais” (SARLET, 2010, p. 190), ou seja, em virtude do dever geral de efetivação, incumbe ao Estado zelar pela proteção dos direitos, dever este que desemboca na obrigação de adotar medidas positivas.

Mas o que, concretamente, caberia ao Estado fazer para concretizar os chamados direitos à proteção? Não se estaria aqui repetindo o mesmo problema (solucionável, em nosso entendimento) levantado com relação aos direitos sociais, no sentido de que a Constituição Federal de 1988 não aponta quais as medidas concretas para que se efetive o direito que estiver

¹³ Em relação especificamente aos direitos de defesa, pode-se afirmar que abrangem posições sobre as quais há divergência. É o caso dos direitos políticos, que também são considerados direitos de participação (*status civitatis*) ou como de natureza mista (direitos de defesa e a prestações, como defende Vieira de Andrade). Não obstante os respeitáveis entendimentos, o critério para a classificação deve guiar-se pela função preponderante, *in casu*, a de defesa. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 176. Ainda no grupo dos direitos negativos há que se conferir destaque aos direitos-garantia e às garantias institucionais. Inicialmente, é necessário compreender que as *garantias* fundamentais são autênticos direitos subjetivos, eis que asseguram ao indivíduo a possibilidade de exigir dos poderes públicos o respeito e a efetivação destes. Os direitos-garantia, como o próprio nome indica, contêm garantias, normas de competência ou regras para um agir estatal que respeite outros direitos, e podem, simultaneamente, fundamentar posições jurídicas subjetivas individuais autônomas. A esse respeito, Sarlet alerta para o fato de que a maioria dos dispositivos contidos no art. 5º, da CF/88, se enquadra na categoria de direito-garantia, ou seja, das garantias fundamentais, que possuem natureza instrumental (assecuratória e protetiva) e podem se consideradas autêntico direito subjetivo, como já referido. Quanto às garantias institucionais, tenha-se presente que os direitos fundamentais, nesta condição, mesmo não constituindo garantias absolutas do *status quo*, protegem o núcleo essencial de determinados institutos jurídicos privados e jurídico-públicos (garantias institucionais), como a família, na concepção que lhe empresta o art. 226, da CF/88. Ibidem, p. 179.

em questão? Sarlet concorda que a determinação do objeto dos direitos (deveres) à proteção é problemática, porque alcança um conjunto de possibilidades de ações positivas por parte do Estado, tais como normas procedimentais, atos administrativos e atuações concretas dos poderes públicos.

No que concerne aos direitos à participação na organização e no procedimento, a dificuldade na identificação do objeto se faz presente. Contudo, não se pode negar sua existência, considerando que muitos direitos fundamentais somente têm condições de serem exercidos se o Estado efetuar prestações no âmbito procedimental e organizacional. Também neste quadro, há discussão acerca da possibilidade de se exigir prestações estatais desta natureza (Ibidem, p. 197).

Quanto aos chamados direitos fundamentais a prestações em sentido estrito, tais costumam ser equiparados aos direitos sociais, em termos de prestações fáticas. Porém, como adverte Sarlet, o conceito de direitos fundamentais sociais não se restringe à dimensão prestacional, abrangendo esfera que poderia ser denominada de *status negativus socialis* ou *status libertatis socialis*, formado pelas liberdades sociais (direito de greve e de liberdade sindical, por exemplo), pelas concretizações do princípio da isonomia e da proibição de discriminação.¹⁴

É nesta seara, entretanto, que se localizam os chamados deveres de proteção, com relação aos quais o Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁵ aponta que atuam como forma de vinculação entre os particulares e os direitos fundamentais assegurados pela Constituição. É o que se dá, por exemplo, com a proteção ambiental, que assume dupla funcionalidade no ordenamento jurídico, a forma de objetivo/tarefa estatal e de direito fundamental individual e coletivo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019). A doutrina traz inúmeras contribuições acerca dos deveres de proteção do Estado contemporâneo, os quais

¹⁴ Cabe pontuar que um outro paradigma pelo qual se pode apreender as funções dos direitos fundamentais (diferente em sua terminologia, mas semelhante em seu significado, como facilmente perceptível), é o sistema de posições jurídicas fundamentais, defendido por Robert Alexy, autor que indica uma classificação tríplice, a qual inclui os *direitos a algo*, as *liberdades* e as *competências*. Porém, não há, nos limites deste escrito, espaço para o desenvolvimento de tal ponto.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.277/DF**. Interpretado em conjunto com os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana – em sua vertente da proteção da autonomia individual – e da segurança jurídica, de modo a conferir guarida às uniões homoafetivas nos mesmos termos que a confere às uniões estáveis heterossexuais. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2001]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635&pgI=51&pgF=55>. Acesso em 09 ago. 2021.

[...] estão alicerçados no compromisso constitucional assumido pelo ente estatal, por meio do pacto constitucional, no sentido de tutelar e garantir nada menos do que uma vida digna aos seus cidadãos, o que passa pela tarefa de proteger e promover (já que proteção e promoção não se confundem) os direitos fundamentais, o que abrange a retirada dos possíveis obstáculos à sua efetivação (Ibidem, 2019, p. 1).

Ao referir-se aos direitos fundamentais na dimensão objetiva e reconhecer a necessidade dos deveres de proteção do Estado, Sarlet (2017) aponta que, além de assegurar proteção eficiente aos bens fundamentais, também cabe aos órgãos estatais a proibição da proteção insuficiente. Através de uma abordagem que se assemelha à utilitarista, trazendo uma aplicação da análise de custo e benefício, que é comumente utilizada pelos governos (SANDLE, 2020), Peter Häberle (2021, p. 31) aponta que “na necessária análise do custo-benefício, os ‘custos humanos’ frequentemente são calculados baixos demais. Exemplos: a proteção ao meio ambiente, planejamento urbano, a taxa de acidentes (de trânsito).” De acordo com o referido autor “o Estado precisa, portanto, “intervir” por meio de suas funções prestacionais, reduzindo as deficiências e desigualdades dos direitos fundamentais sociais [...]”.(Ibidem, p. 33). É o mesmo autor que também frisa que “sem o – eficiente – Estado prestacional não existe nenhuma *possibilidade* ou realidade de direitos fundamentais” (HÄBERLE, 2021, p. 65).

De todos os apontamentos feitos neste subcapítulo, o que se procura demonstrar é que, dentro da esfera objetiva dos direitos fundamentais,¹⁶ uma de suas implicações repousa nos deveres de proteção, bem como que neste conceito se enquadram as atribuições presentes na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, posto que consubstanciam atos que podem concretizar (ou esvaziar) direitos fundamentais potencialmente atingidos por episódios de inundações.

Nas palavras de Daniel Sarmiento, pode ser assim explicitado o conceito de deveres de proteção, inserido na dimensão objetiva dos direitos fundamentais:

[...] o Estado deve não apenas abster-se de violar tais direitos, mas também proteger seus titulares diante de lesões e ameaças provindas de terceiros. Esse dever de proteção envolve as atividades legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado, que devem guiar-se para promoção dos direitos da pessoa humana.” (SARMENTO, 2003, p. 294).

¹⁶ Importante anotar que a esfera objetiva dos direitos fundamentais possui, dentre suas principais consequências, a eficácia irradiante de tais direitos e os deveres de proteção.

Feitas tais ponderações, passa-se, a partir de agora, à verificação acerca da compatibilidade entre o que se persegue com os desenvolvimentos da dogmática dos direitos fundamentais (em especial, com sua dimensão objetiva) e a realidade objeto de estudo, qual seja, o papel do município de São Borja frente às inundações, na esteira das determinações legais.

INUNDAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA-RS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA PNPDEC

O município de São Borja está localizado entre o Brasil e a Argentina, na fronteira-oeste do Rio Grande do Sul, e é banhado pelo Rio Uruguai. As inundações nessa região são recorrentes; apesar de caracterizadas como fenômenos naturais, restam potencializadas pela intervenção humana. É importante destacar que a cada inundação famílias e estabelecimentos comerciais são fortemente atingidos, gerando danos patrimoniais e extrapatrimoniais. Dessa forma, se faz necessária a análise acerca da efetividade da PNPDEC na cidade, bem como da atuação do poder público para a prevenção de desastres.

Levando em consideração as diretrizes estabelecidas pela Lei n. 12.608/2012, no que diz respeito à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil (Art. 3º), é indispensável analisar, primeiramente, a atuação da Defesa Civil e do Município no processo de mapeamento e demarcação das áreas de risco, além da emissão de alertas à população e do monitoramento de eventos causadores de desastres. Dentre os objetivos da PNPDEC, estão ações voltadas para a prestação de socorro às vítimas, orientações para adoção de comportamentos com caráter preventivo e de autoproteção, combate a ocupação de locais ambientalmente vulneráveis, bem como a propostas de realocação dos atingidos para evitar essas ocorrências. A Política também visa, em seu art. 5º, X, a proteção e conservação da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana, além de objetivar a recuperação das áreas afetadas (BRASIL, 2012).

De acordo com informações repassadas pelo Coordenador Regional da Defesa Civil responsável pelo município de São Borja (RIBAS, 2020), os alertas são emitidos antecipadamente através dos dados fornecidos pelo CEMADEN, órgão encarregado do monitoramento de riscos hidrológicos na região. Além disso, a atuação da Defesa Civil Municipal se dá preventivamente, segundo o relato, retirando ribeirinhos antecipadamente dos

locais de risco quando necessário. Porém, no ano de 2019 aproximadamente 400 residências foram atingidas por inundações e enxurradas, afetando em torno de 1.680 pessoas, que perderam móveis e alimentos, pois não conseguiram se deslocar a tempo. Além das zonas urbanas, as rurais também são afetadas durante esses períodos que inviabilizam o tráfego nas estradas e danificam pontes.

Conforme a Presidente da Associação dos Moradores do Porto do Angico, Lucia de Fátima Bastos Rodrigues (a entidade localiza-se no bairro do Passo, área que frequentemente é atingida pelas inundações), que congrega cerca de duzentas famílias, e que reside no local desde seu nascimento, a retirada dos moradores sempre foi feita, ao longo dos anos, com atendimento que considera eficiente, embora relate episódios de dificuldades, os quais, segundo ela, ocorriam décadas atrás:

Antigamente, todos os anos - um ano veio sete enchentes - a gente não tinha nada, já digo era uma “cacaçada” por que nós tinha que sair, se acampar que o quartel dava barraca para nós na época. Daí enchiam de casca de arroz embaixo e nós se acampava. Porque era chuva e frio que era um horror. A gente amanhecia encarangada (RODRIGUES, 2022).

Atualmente, a representante manifesta receber atendimento satisfatório, bem como afirma que os avisos sobre a altura do Rio Uruguai são feitos pelo Corpo de Bombeiros e pela Defesa Civil; a alocação das famílias, segundo a moradora ribeirinha, dá-se nas instalações da própria associação e em ginásio de esportes local.

Segundo informações da Secretaria de Desenvolvimento Social do Município (SILVA, 2020), são organizadas associações, escolas e ginásios que possam receber essas famílias, e a Prefeitura Municipal, por meio da SMDS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) e da SMISUST (Secretaria Municipal de Infraestrutura, Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito), presta os serviços essenciais, como limpeza, alimentação e abrigo. As famílias normalmente são abrigadas no Ginásio Poliesportivo Cleto Dória Azambuja, localizado na praça do bairro do Passo, próximo ao Cais do Porto. De acordo com a Secretaria de Infraestrutura do Município, todos os comerciantes que possuem NIS (Número de Identificação Social) recebem cestas básicas em períodos de enchente, a ajuda humanitária destinada aos atingidos engloba, além disso, kits de higiene pessoal, dormitórios e colchões.

Porém, os próprios representantes da gestão reconhecem a necessidade da criação de novas políticas voltadas para prestação de assistência à população, visto que são encontrados

empecilhos de caráter legal e os recursos fornecidos pelo Estado muitas vezes são tardios, pois estes só chegam ao município após a emissão de relatórios da Defesa Civil. Até então não existe um mapeamento documentado das áreas de risco, ocorrendo somente de forma presencial durante os desastres. De forma mais básica, existe um zoneamento que abrange o território nacional desenvolvido a partir do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais, mas o próprio documento aponta a necessidade de estudos mais detalhados em níveis locais.

Posteriormente às inundações, as famílias retornam para suas moradias cientes do risco de novas ocorrências. A Prefeitura Municipal de São Borja, através da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Projetos, elaborou, em outubro de 2017, projeto habitacional que beneficiar em torno de 290 pessoas atingidas pelas cheias do Rio Uruguai; o projeto foi encaminhado para a Defesa Civil, para cadastro da proposta. Porém, a gestão municipal informa que não há, até o presente momento, recursos para fazer frente à iniciativa (CHEROBINI, 2022).

DADOS SOBRE AS INUNDAÇÕES NO PERÍODO 2017-2020

Registros da Defesa Civil (RIBAS, 2020) apontam que em 2017, em 48h, uma chuva intensa e concentrada atingiu aproximadamente 240mm, gerando graves prejuízos na área urbana e parte da zona rural de São Borja; cerca de 170 residências foram afetadas, totalizando 1.680 atingidos. Ao longo do ano, há registros de ocorrência de três enchentes, segundo a Secretaria de Infraestrutura. Com relação à assistência prestada, cerca de 73 pessoas foram registradas como destinatárias de atendimento social, que inclui o fornecimento de cestas básicas, kits para higiene pessoal e dormitório, além de colchões.

Em 2018, duas enchentes atingiram o município de acordo com dados fornecidos pelo referido órgão municipal. Após inundação do Rio Uruguai, 218 pessoas foram socorridas pela Prefeitura e realocadas temporariamente no Ginásio Poliesportivo Cleto Dória de Azambuja, nas Associações de moradores do Porto do Angico, do Bairro do Passo, da Vila Arno Andres, do Bairro Itacherê e no Centro Social Urbano. Dentre os demais afetados, 559 foram abrigados em casas de familiares e amigos e outras 14.750 pessoas sofreram com a interrupção de serviços essenciais como a distribuição de energia elétrica, sistemas de limpeza urbana e de recolhimento

de lixo, transportes locais, regionais e de longa distância, bem como o funcionamento de escolas e serviços de segurança pública. No total, 15.527 pessoas foram atingidas.

No ano de 2019, último registro de ocorrência segundo a Defesa Civil (RIBAS, 2020), as precipitações atingiram volumes entre 250 e 400mm, ocasionando inundações e enxurradas na zona rural e urbana. Aproximadamente 400 residências foram inundadas e 1.680 pessoas não conseguiram se deslocar a tempo, perdendo bens materiais e alimentos. As estradas do interior ficaram intransitáveis. A última enchente registrada afetou o total de 4.680 pessoas. Não existem registros de inundações no ano de 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com relação aos resultados parciais, foram identificadas falhas na atuação preventiva proposta pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Após contatos realizados com representantes do poder público, constatou-se que os recursos disponibilizados não são suficientes, chegando à população após a emissão dos alertas da Defesa Civil, de forma tardia. Esses ocorridos demonstram a necessidade da criação de novas políticas para uma atuação mais imediata, e este discurso se encontra presente inclusive em manifestações dos próprios representantes locais, frise-se. Como efeito da falta de recursos (o que se afirma como hipótese), inúmeras atribuições legais acabam não sendo cumpridas, dentre elas ações como mapeamento das zonas de risco e realocação dos atingidos em áreas seguras e permanentes.

A percepção dos atingidos, neste trabalho coletada parcialmente, é de uma assistência satisfatória; mesmo reconhecendo os danos que as inundações geram, percebe-se em moradores da zona ribeirinha um sentimento de pertencimento, a ponto de não desejarem deixar tais áreas (tal conclusão foi observada parcialmente, repita-se, dadas as limitações sanitárias decorrentes da pandemia de Covid-19, que impediram um desenvolvimento maior deste ponto).

Entende-se que, embora se observe atuação da gestão local para o atendimento das necessidades dos atingidos, tal se dá somente em caráter emergencial, sem que o objetivo preventivo da lei se efetive; a colaboração que deveria ocorrer em termos de federalismo cooperativo também não atinge nível satisfatório.

Nesta linha, considera-se que não há promoção satisfatória dos direitos fundamentais e os danos socioambientais seguem ocorrendo de forma frequente. Os deveres de proteção estatais, que devem garantir direitos por meio de providências efetivas, são delineados de modo

eficiente na legislação, mas não correspondem ao que ocorre na realidade, muito provavelmente por ausência de recursos financeiros e pessoal capacitado para fazer frente às atribuições municipais.

Estas são conclusões preliminares a partir dos referidos contatos, juntamente com as análises doutrinárias e legais. As entrevistas semi-estruturadas junto à população ribeirinha foram praticamente impossibilitadas devido a questões sanitárias, visto que o momento atual ainda demanda distanciamento social e outros cuidados (neste particular, somente a representante de uma associação de moradores foi ouvida, em período no qual os protocolos relativos à Covid-19 permitiram).

As informações coletadas e os contatos estabelecidos auxiliam no processo de discussão acerca da efetividade das políticas públicas instituídas, evidenciando falhas e abrindo espaço para otimizá-las. É importante compreender, também, que a criação de políticas não está necessariamente interligada a efetividade das mesmas, sendo necessárias ações e investimentos constantes.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Trad. de Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

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

BRASIL. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44. Acesso em: 19 abril 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 19 abril 2021.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 19 abril 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades / Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT. **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/mapeamento.pdf>. Acesso em 9 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – CEMADEN**. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/composicao/rede-mcti/centro-nacional-de-monitoramento-e-alertas-de-desastres-naturais>. Acesso em 09 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Portaria Conjunta nº 148, de 18 de dezembro de 2013**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 24 dez. 2013. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/12/2013&jornal=1&pagina=58&totalArquivos=168>. Acesso em 9 ago. 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil – CPRM. **Cartas de Suscetibilidade a Movimentos Gravitacionais de Massa e Inundações**. 2015. Disponível em <http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Prevencao-de-Desastres/Saiba-Mais---Cartas-de-Suscetibilidade-a-Movimentos-Gravitacionais-de-Massa-e-Inundacoes-5383.html>. Acesso em 9 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa civil. **GRID+10: caderno técnico de gestão integrada de riscos e desastres**. Coordenação de Samia Nascimento Sulaiman. Brasília: DF, 2021. Disponível em: https://www.institutosiades.org.br/wp-content/uploads/Caderno_GIRD10.pdf, Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.277/DF**. Interpretado em conjunto com os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana – em sua vertente da proteção da autonomia individual – e da segurança jurídica, de modo a conferir guarida às uniões homoafetivas nos mesmos termos que a confere às uniões estáveis heterossexuais. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2001]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635&pgI=51&pgF=55>. Acesso em 09 ago. 2021.

BOROWSKI, Marla. Secretaria de Infraestrutura, Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito - SMIESUT. Título do e-mail: Solicitação de informações. E-mail oriundo de marla-borowski@hotmail.com. Mensagem recebida por lisianneceolin@unipampa.edu.br, 27 mai. 2021.

BREYNER, F. M. Tutela jurisdicional dos direitos prestacionais: mecanismos processuais e eficiência administrativa. **Revista Ciência Jurídica**. Disponível em: <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2011/03/Artigo-Direitos-Prestacionais-Site.pdf>. Acesso em 09 ago. 2021.

CARVALHO, Délton Winter. As mudanças climáticas e a formação do Direito dos Desastres. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 18, n. 3, p. 397-415, set./dez. 2013.

CARVALHO, Délton Winter; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. A intensificação dos desastres naturais, as mudanças climáticas e o papel do Direito Ambiental. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496559/000940648.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 9 ago. 2021.

CEOLIN, Lisianne Pintos Sabedra. **Liberdade de pesquisa e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2012. 260 p.

CHEROBINI, Michelly. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Projetos do Município de São Borja. Título do e-mail: Solicitação de dados para projeto de pesquisa. E-mail oriundo de mjmcherobini@saaborja.rs.gov.br. Mensagem recebida por lisianneceolin@unipampa.edu.br, 08 fev. 2022.

CODIFICAÇÃO BRASILEIRA DE DESASTRES (COBRADE). Disponível em: <http://www.defesacivil.rj.gov.br/images/formularios/COBRADE.pdf>. Acesso em 10 dez. 2021.

DEFESA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SEPDEC). **Inundação: Conheça o desastre**. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/defesacivil/Como%20Agir/Inunda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 9 ago. 2021.

FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e direito penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

HÄBERLE, P. **Direitos Fundamentais no Estado Prestacional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Instrução Normativa 36, de 4 de dezembro de 2020. Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. ed 233, pg. 16. 4 dez. 2020. Disponível em: <https://bityli.com/KjFFqF>. Acesso em 9 ago. 2021.

OST, François. **A natureza à margem da lei**. A ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBAS, Alex Sandro dos Santos. VI Coordenadoria Regional de Proteção e Defesa Civil. Título do e-mail: Solicitação de informações. E-mail oriundo de defesacivil-uruguaiana@casamilitar.rs.gov.br. Mensagem recebida por anapadilha.aluno@unipampa.edu.br, 21 dez. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **Saiba como agir em caso de inundação**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<https://www.defesacivil.rs.gov.br/saiba-como-agir-em-caso-de>>. Acesso em 9 ago. 2021.

RODRIGUES, Lúcia de Fátima Bastos. **Inundações e assistência municipal**. Entrevista concedida a Lisianne Pintos Sabedra Ceolin. São Borja, 14 mar. 2022.

SANDLE, M. J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. *In*: SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz; MITIDIEIRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. Pp. 11-38.

SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. pp. 251-314.

SILVA, Carla Renata Santos. Secretaria de Desenvolvimento Social. Título do e-mail: Solicitação de informações. E-mail oriundo de caiasil@hotmail.com. Mensagem recebida por lisianneceolin@unipampa.edu.br, 25 set. 2020.

UNDRR. **Informe de evaluación regional sobre El riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, Oficina de las Naciones Unidas para La Reducción Del Riesgo de Desastres (UNDRR)**. 2021. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RAR-LAC%202021%20ESP.pdf>. Acesso em 9 ago. 2021.

UNDRR. **ISDR – International Strategy for Disaster Reduction**. 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf>. Acesso em 9 ago. 2021.