

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ENGENHARIA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL**

Juliana de Souza Monteiro

**Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - Lei 12.608/2012: A Necessidade
De Uma Ferramenta Para Monitorar a Sua Eficácia Nos Municípios Brasileiros**

Juiz de Fora
2024

Juliana de Souza Monteiro

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - Lei 12.608/2012: A Necessidade De Uma Ferramenta Para Monitorar a Sua Eficácia Nos Municípios Brasileiros

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública em Proteção e Defesa Civil.

Orientador: Prof. Carlos Eduardo Guillarducci Fonseca

Juiz de Fora
2024

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Monteiro, Juliana de Souza.

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - Lei 12.608/2012: : A Necessidade De Uma Ferramenta Para Monitorar a Sua Eficácia Nos Municípios Brasileiros / Juliana de Souza Monteiro. -- 2024. 65 f. : il.

Orientador: Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca
Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Engenharia. Especialização em Gestão Pública em Proteção e Defesa Civil, 2024.

1. Gestão de riscos. 2. . Indicadores de eficácia. 3. Proteção e defesa civil. I. Fonseca, Carlos Eduardo Guilarducci, orient. II. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Ata da sessão pública referente à defesa do Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - Lei 12.608/2012: A Necessidade De Uma Ferramenta Para Monitorar a Sua Eficácia Nos Municípios Brasileiros" pela discente Juliana de Souza Monteiro, matrícula 112960060, sob orientação do professor do curso Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca.

Aos 19 dias do mês de julho do ano de 2024, às 14 horas, na modalidade virtual, reuniu-se a Banca Examinadora do TCC em epígrafe, com a seguinte composição:

Orientador: Me. Cap. Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca (CBMMG).

Examinador 1: Me. Cel. Alexandre Humia Casarim (CBMMG).

Examinador 2: Dr. Josiel Lopes Valadares (UFV).

Tendo o senhor Presidente declarado aberta a sessão, mediante o prévio exame do referido trabalho por parte de cada membro da Banca, o discente procedeu a apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação lato sensu e foi submetido à arguição pela Banca Examinadora que, em seguida, com base na nota 9,01 calculada pela planilha de avaliação do curso, deliberou sobre o seguinte resultado:

() Reprovação por nota (Conceito R)

(x) Aprovação por nota (Conceito A).

Nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente ata, que segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca, Usuário Externo**, em 29/07/2024, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Humia Casarim, Usuário Externo**, em 29/07/2024, às 16:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Josiel Lopes Valadares, Usuário Externo**, em 20/08/2024, às 18:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1890694** e o código CRC **EE7F624C**.

Referência: Processo nº 23071.908703/2023-44

SEI nº 1890694

Dedico este trabalho a todas as vítimas de desastres em consequência de governos omissos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar, a Deus que me sustenta.

Agradeço também ao meu esposo, pelas incansáveis trocas e discussões ao longo do processo de construção deste trabalho.

Agradeço à minha família e amigos por entenderem e apoiarem minha ausência em razão da construção desta pesquisa.

E agradeço aos meus colegas de turma e de trabalho, pelos compartilhamentos e pelos incentivos a nunca desistir da missão árdua que é trabalhar com proteção e defesa civil.

“Não podemos construir um futuro para os nossos netos com um sistema construído para os nossos avós.” (ANTÓNIO GUTERRES, Secretário-geral das Nações Unidas, Davos, 17 de janeiro de 2024).

RESUMO

O presente trabalho foca na avaliação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). A introdução contextualiza a complexidade das políticas públicas em desastres, destacando a Lei nº 12.608/2012 como um marco legislativo no Brasil para a proteção e defesa civil. Observa-se a necessidade de melhores instrumentos de planejamento e preparo pelos municípios para mitigar riscos de desastres. A pesquisa está estruturada em seis seções. A segunda seção oferece um quadro teórico abordando a capacidade institucional dos municípios e a necessidade de instrumentos de monitoramento da PNPDEC. A terceira seção detalha a metodologia utilizada para coleta e análise de dados. A quarta seção apresenta resultados e análises, enquanto a quinta discute esses resultados. Finalmente, a sexta seção oferece considerações finais sobre os principais pontos do trabalho. A capacidade institucional municipal, crucial para a gestão pública eficaz, envolve planejamento, capacitação e sustentabilidade das ações. Historicamente, o planejamento governamental era atribuição dos governos centrais, mas a Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas, atribuindo aos municípios novas responsabilidades em relação às políticas públicas e atividades gerenciais. O estudo propõe uma medida de avaliação das condições de proteção e defesa civil que, além de fornecer uma avaliação instantânea, estabelece uma base comparativa para monitoramento contínuo e avaliações de impacto das políticas ao longo do tempo. A pesquisa é limitada pela abordagem qualitativa e pela abrangência temporal dos últimos 10 anos, sugerindo a continuidade dos estudos considerando outras perspectivas relacionadas à defesa civil. A pesquisa aborda a eficácia da PNPDEC, destacando a necessidade de uma gestão mais eficiente e eficaz da defesa civil no Brasil. Propõe a criação de indicadores simples e compreensíveis, alinhados à PNPDEC, para incentivar gestores públicos a melhorar suas práticas de proteção e defesa civil.

Palavras-chave: Gestão de riscos. Indicadores de eficácia. Proteção e defesa civil

ABSTRACT

This work focuses on the evaluation of the National Civil Protection and Defense Policy (PNPDEC). The introduction contextualizes the complexity of public policies in disasters, highlighting Law No. 12,608/2012 as a legislative framework in Brazil for civil protection and defense. There is a need for better planning and preparation instruments by municipalities to mitigate disaster risks. The research is structured into six sections. The second section offers a theoretical framework addressing the institutional capacity of municipalities and the need for PNPDEC monitoring instruments. The third section details the methodology used for data collection and analysis. The fourth section presents results and analysis, while the fifth discusses these results. Finally, the sixth section offers final considerations on the main points of the work. Municipal institutional capacity, crucial for effective public management, involves planning, training and sustainability of actions. Historically, government planning was the responsibility of central governments, but the 1988 Constitution brought significant changes, giving municipalities new responsibilities in relation to public policies and managerial activities. The study proposes a measure to assess the conditions of civil protection and defense that, in addition to providing an instantaneous assessment, establishes a comparative basis for continuous monitoring and impact assessments of policies over time. The research is limited by the qualitative approach and the temporal scope of the last 10 years, suggesting the continuity of studies considering other perspectives related to civil defense. The research addresses the effectiveness of PNPDEC, highlighting the need for more efficient and effective management of civil defense in Brazil. It proposes the creation of simple and understandable indicators, aligned with the PNPDEC, to encourage public managers to improve their civil protection and defense practices.

Keywords: Risk management. Effectiveness indicators. Civil protection and defense

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Quantidade de Variáveis para enquadramento dos municípios nas categorias de Gestão de Riscos e Desastres por porte e perfil de risco .. | 33 |
| Figura 2 - Quantidade de Compedec entre 2017 e 2019 em todo o Brasil | 39 |
| Gráfico 1 - Quantitativo de Municípios por Categoria de GRD | 34 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Informações Sobre os Estudos Seleccionados..... | 24 |
| Tabela 2 - Matriz SWOT Aplicada à PNPDEC | 36 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| CEMADEN | Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais |
| CNM | Confederação Nacional de Municípios |
| COMPDECs | Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil |
| ED | Exposição a Desastres |
| FCS | Fatores Críticos de Sucesso |
| FIDE | Formulário de Informações do Desastre |
| FPDC | Fator de Proteção e Defesa Civil |
| GRD | Gestão do Risco de Desastres |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICM | Indicador de Capacidade Municipal |
| PD | Proteção Contra Desastres |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PNPDEC | Política Nacional de Proteção e Defesa Civil |
| PPA | Plano Plurianual |
| SEDEC | Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil |
| SINPDEC | Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil |
| SISDC | Sistema de Defesa Civil |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| SWOT | Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats |
| S2ID | Sistema Integrado de Informações Sobre Desastres |

TCU

Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 QUADRO TEÓRICO | 16 |
| 2.1 CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL | 16 |
| 2.2 INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PNPDEC | 18 |
| 3 MÉTODO | 22 |
| 4 RESULTADOS | 24 |
| 4.1 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS APRESENTADOS EM RELAÇÃO À PNPDEC | 26 |
| 4.2 PROPOSTAS DE INSTRUMENTOS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA PNPDEC | 29 |
| 5 DISCUSSÃO | 36 |
| 5.1 SÍNTESE: AS FORÇAS E FRAQUEZAS DA PNPDEC | 36 |
| 5.2 AS “OBRIGATORIEDADES” DA PNPDEC | 38 |
| 5.3 SÍNTESE DOS INDICADORES PROPOSTOS NOS ESTUDOS CONSIDERADOS PARA ESTA PESQUISA | 40 |
| 5.4 COMPARAÇÃO DE EFICÁCIA: PNPDEC E OUTRAS POLÍTICAS | 42 |
| 5.4.1 Políticas Públicas Atreladas Ao Orçamento Vinculado | 42 |
| 5.4.2 As Consequências Do Descumprimento Dos Indicadores Constitucionais De Educação E Saúde | 43 |
| 5.5 A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UM INDICADOR PARA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA PNPDEC | 44 |
| 5.6 MECANISMOS COERCITIVOS E SUA IMPORTÂNCIA | 48 |
| 5.6.1 Como Construir Um Mecanismo Coercitivo De Cumprimento Da PNPDEC: A Necessidade De Previsão Legal | 49 |
| 5.7 UM INDICADOR GENÉRICO PARA AVALIAR MAIS DE 5.600 MUNICÍPIOS SINGULARES | 51 |
| 5.7.1 Identificação Do Objeto De Mensuração: A Eficácia Da PNPDEC Nos Municípios | 53 |
| 6 CONCLUSÃO | 56 |
| REFERÊNCIAS | 58 |
| ANEXO A - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.378.278 RIO DE JANEIRO | 63 |

1 INTRODUÇÃO

O cenário das políticas públicas em contextos de desastres é uma temática complexa, que exige constante revisão e adaptação às realidades emergentes. Em particular, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, estabeleceu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que representa um marco legislativo no Brasil para a estruturação de medidas e estratégias relacionadas a calamidades.

Alguns estudos oferecem uma visão abrangente sobre os esforços, avanços, e desafios associados à implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, revelando uma paisagem multifacetada de progressos e obstáculos persistentes.

Destaca-se a necessidade de melhores instrumentos de planejamento e preparo utilizados pelos municípios brasileiros, ressaltando a importância de um quadro legislativo robusto e de planos diretores efetivos para a mitigação dos riscos de desastres. “Os resultados sobre a existência de legislação específica (prevenção de inundações e de deslizamentos) mostram que a grande maioria dos municípios não possui legislações específicas para prevenção de desastres” (COUTINHO; LONDE; SANTOS; LEAL, 2015, p. 391).

Apesar da existência de políticas, muitos municípios ainda enfrentam desafios significativos na implementação de medidas eficazes de gestão de riscos e desastres, em grande parte devido à falta de recursos, expertise, e vontade política. Coutinho, Londe, Santos e Leal (2015, p.383) constataram “que poucos municípios incorporaram as mudanças trazidas pela PNPDEC, inclusive municípios com áreas de risco mapeadas e monitoradas pelos órgãos competentes”. Os autores apontam ainda que “A negligência, por parte da gestão municipal, com relação às áreas de risco e à população vulnerável, traz prejuízos que extrapolam o âmbito local” (COUTINHO; LONDE; SANTOS; LEAL, 2015, p. 384).

Percebe-se então que a implementação bem-sucedida da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil depende da capacidade de transformar políticas em ações práticas e efetivas, focando tanto na prevenção quanto na resposta rápida e eficaz em casos de desastres.

Ressalta-se que, embora tenham sido observados progressos na estruturação de políticas e na conscientização sobre os riscos de desastres, ainda existem lacunas significativas em termos de implementação prática e de medidas preventivas eficazes

por parte de muitos municípios. Fica clara uma necessidade premente de melhorias na concepção da Lei, a fim de que se torne mais executável. Ao abordarem por exemplo, sobre o cadastro (previsto em Lei) dos municípios junto ao Governo Federal na existência de áreas suscetíveis à ocorrências de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, onde, após este procedimento, medidas devem ser tomadas pelo poder local, Saleme e Bonavides (2018, p. 96) afirmam que “A Lei, não contém prazo ou sanções para o inadimplemento”. A necessidade de ajustes e definição de instrumentos coercitivos na Lei também é percebida por outros autores: “Em outras palavras, a legislação sem fiscalização e sem conscientização da população é um instrumento ineficaz” (COUTINHO; LONDE; SANTOS; LEAL, 2015, p.392).

A eficácia na Gestão de Riscos de Desastres - GRD encontra desafios substanciais, como a transversalidade da PNPDEC nas demais políticas públicas, a consistência legislativa para que a Política possa ser de fato implementada e a necessidade de monitoramento contínuo do desempenho dos municípios em relação a aplicação da Lei.

A existência de uma ferramenta que possibilite um diagnóstico do nível de maturidade dos municípios brasileiros em relação à implementação da PNPDEC pode influenciar em tomadas de decisões mais precisas e assertivas. “O acompanhamento contínuo da situação dos municípios é uma importante ferramenta para entender o grau de preparação dos municípios e para o planejamento e destinação de esforços por parte dos governos” (COUTINHO; LONDE; SANTOS; LEAL, 2015, p.393).

Diante deste cenário, esta pesquisa foi desenvolvida em torno da seguinte indagação: Como medir a eficácia da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC nos municípios brasileiros? A busca por esta resposta se traduz na necessidade de um diagnóstico mais abrangente em relação à implementação da PNPDEC nos municípios brasileiros, a fim de que medidas possam ser tomadas.

“Para que a Lei n. 12.608/2012 possa ser aplicada de forma ampla e efetiva, é necessário que os inúmeros dispositivos previstos sejam regulamentados.” (COUTINHO; LONDE; SANTOS; LEAL, 2015, p. 393).

O presente estudo tem como objetivo geral compreender em que medida a eficácia da PNPDEC pode ser avaliada nos municípios brasileiros; como objetivos específicos a investigação pretende:

(I) Levantar a necessidade de acompanhamento da implementação da PNPDEC nos municípios;

(II) Identificar os critérios básicos que devem compor o indicador para que ele seja generalista;

(III) Descrever a importância da existência de previsão legal para o indicador proposto;

(IV) Comparar a eficácia da PNPDEC com outras políticas.

Para fundamentar esta proposta, será realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória, abordando estudos precedentes em documentos digitais e impressos que focalizam na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

A relevância deste trabalho se mostra pelo potencial de influenciar políticas públicas de forma ampla, contribuindo como um referencial para gestores públicos, pesquisadores e a sociedade em geral, oferecendo uma perspectiva clara do desempenho das ações de defesa civil nos municípios do Brasil. Espera-se que a medida proposta não apenas forneça uma avaliação instantânea das condições de proteção e defesa civil, mas também estabeleça uma base comparativa que possa ser utilizada para monitoramento contínuo e avaliações de impacto das políticas implementadas ao longo do tempo.

A pesquisa tem como limitação a abordagem qualitativa e a abrangência temporal dos últimos 10 anos. Vale ressaltar que este trabalho não tem a pretensão de exaurir o tema, mas sim trazer um ponto de partida. Recomenda-se inclusive a sua continuidade, considerando-se outras perspectivas relacionadas à Proteção e Defesa Civil. Propõe-se neste estudo que a medida seja simples, compreensível, e que, sendo atrelada à PNPDEC, impulse gestores públicos a contribuírem para uma gestão mais eficiente e eficaz da defesa civil no Brasil.

O trabalho se organiza em seis seções, além desta introdução: a segunda seção dispõe de um quadro teórico que apresenta a base conceitual que sustenta a pesquisa, definindo termos e contextualizando o estudo. A terceira seção apresenta a metodologia, onde são detalhados os procedimentos utilizados para coletar, analisar e interpretar os dados. A quarta seção expõe resultados, apresentando os dados brutos e as análises realizadas. A quinta seção traz a discussão da pesquisa, através da interpretação dos resultados encontrados e por fim, são apresentadas as considerações finais, sintetizando os principais pontos do trabalho.

2 QUADRO TEÓRICO

Esta seção apresenta a base teórica da pesquisa; para analisar a eficácia da PNPDEC alguns aspectos devem ser observados, como o nível de planejamento e preparo dos municípios, sustentabilidade das ações, entre outros aspectos que juntos, compõem a governança da gestão de riscos e desastres de uma cidade. Além disso, deve ser analisada a necessidade de instrumentos de monitoramento e avaliação da eficácia da PNPDEC nos municípios brasileiros. A seguir, o quadro teórico da presente pesquisa será dividido em dois macros temas: Capacidade Institucional Municipal e Instrumentos de Monitoramento e Avaliação da PNPDEC; em termos de preparação e execução de políticas e ações, respectivamente.

2.1 CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL

A capacidade institucional municipal é um componente essencial para a efetiva gestão pública, englobando aspectos como planejamento, capacitação e sustentabilidade das ações.

Quando analisado especificamente o termo planejamento, estão relacionadas questões como o desenvolvimento de planos, estratégias de prevenção e mitigação de riscos e treinamento de capacitação de equipes e da população.

(...) averiguou-se que o planejamento governamental foi, historicamente, atribuição e prática dos governos centrais. No Brasil, esse cenário mudou com a democratização e ganhou corpo na Constituição Federal de 1988. Os municípios, alçados a entes federados, assumiram uma série de competências em relação às políticas públicas e às atividades gerenciais que lhes garantiriam qualidade e efetividade. Dentre estas, o planejamento é, por certo, uma das mais importantes (LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J., 2020, p.333).

Em relação ao planejamento e preparo dos municípios, Coutinho, Londe, Santos e Leal (2015) consideram que o termo planejamento, pela ótica municipal, está diretamente relacionado às questões de ordenamento territorial; através do controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Os autores apresentam o Plano Diretor como o principal instrumento de planejamento das cidades. No estudo realizado pelos autores intitulado “Instrumentos de planejamento e preparo dos municípios brasileiros à Política de Proteção e Defesa

Civil” é recomendada uma atenção especial dos setores municipais de planejamento, obras, infraestrutura, defesa civil, meio ambiente e saúde para utilizar os instrumentos normativos no planejamento urbano, levando em consideração critérios técnicos e vulnerabilidades ambientais.

Um plano diretor com delimitação das áreas de risco e com medidas voltadas à minimização dos desastres socioambientais deve fazer parte da gestão municipal, sendo integrado ainda com outros instrumentos de planejamento, como o Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), o cadastro e o mapeamento das áreas de risco, a carta geotécnica e lei de uso e de ocupação do solo, entre outras (COUTINHO; LONDE; SANTOS; LEAL, 2015, p. 388).

O termo capacitação traz à reflexão não só questões relacionadas a treinamento de equipes e agentes que atuam no gerenciamento de riscos, mas também ao nível de preparo da população exposta a riscos, assim como são consideradas a estrutura organizacional, a coordenação interdepartamental e a capacidade do município em fortalecer instituições locais e prover recursos humanos e materiais.

Os autores Coutinho, Londe, Santos e Leal (2015), enfatizam a importância da capacitação técnica e da conscientização da população para promover uma ocupação ordenada do espaço urbano e a construção de cidades resilientes.

Para compreensão e uso dos mapas de risco, deve haver fortalecimento institucional (investimento de recursos e pessoas) e da população, especialmente, por meio do reforço da defesa civil e dos núcleos comunitários (COUTINHO; LONDE; SANTOS; LEAL, 2015, p. 390).

Considerando o aspecto da capacidade institucional dos municípios, Mundim, Artuso e Ferreira (2019) apresentam o termo com um conceito múltiplo que pode envolver indivíduos, organizações e sociedade; porém, ao ser dado enfoque para a ação “micro” do estado, ou seja, as ações locais, o conceito permeia o sentido de capacidade das organizações.

As características da governança de gestão de riscos de desastres são meios para o fortalecimento das capacidades institucionais tangíveis e intangíveis. Principalmente com relação a esta última, regimes de governança que sejam fortes no envolvimento dos atores relevantes — públicos e privados — que distribuam as competências

para a parte mais equipada para lidar com cada uma, e que tenham um adequado grau de liberdade para soluções inovadoras, criam as condições adequadas para o sucesso na criação e fortalecimento de capacidades intangíveis (MUNDIM; ARTUSO; FERREIRA, 2019, p.36).

Os autores trazem a discussão de que a capacidade institucional está relacionada à estrutura interna organizacional, ou seja, são os procedimentos, sistemas e políticas organizacionais que fazem com que a organização alcance sua missão e garanta a sustentabilidade de suas ações.

O estudo da capacidade estatal deve incluir um conjunto de subcapacidades nas variadas áreas de habilidades e competências do governo, assim como seus diferentes níveis de decisão e atuação, seja no seu aspecto mais amplo, que compreenda atividades estratégicas de Estado; seja pelas organizações governamentais direcionadas às atividades e áreas específicas, isto é, pelos indivíduos que compõem a estrutura burocrática do funcionalismo público. Ainda, cabe considerar a percepção de diferentes atores/indivíduos enquanto usuários/beneficiários e sociedade assistida pelo governo. Observar todos esses elementos que interferem nas ações do Estado, permitirá maiores possibilidades de apreensão do contexto que a capacidade estatal permeia e, conseqüentemente, da complexidade que por ela é desencadeada (GROSSI SILVA, R.; MACHADO VALADÃO JÚNIOR, V., 2022, p.4).

O conceito de capacidade institucional também é trabalhado por Suassuna (2014), apresentando o princípio de capacidade, no sentido de competências assumidas por cidades, para gerar recursos políticos, econômicos, sociais, entre outros, às mesmas.

No Brasil, esta capacidade é denominada de auto administração, que é a autonomia administrativa, desenvolvida pelo ao Poder Executivo Municipal, prestando serviços de interesse local bem como a autonomia financeira, que pressupõe a capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas (SUASSUNA, 2014, p.55).

2.2 INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PNPDEC

A Lei 12.608 de 2012 institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Alguns autores trazem as determinações da PNPDEC como “obrigatoriedades”; no entanto, este entendimento se torna vago quando não se encontram fixadas na lei as conseqüências para o seu eventual descumprimento.

Com a instituição da Lei 12.608 de 2012, que se refere à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), a União, os Estados e os Municípios passaram a ter a obrigatoriedade da adoção de medidas que visem à redução dos riscos de desastre (FERENTZ; GARCIAS, 2020, p. 248).

A Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, instituída por meio da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, estabeleceu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil- PNPDEC. Ela obriga a todos os municípios sujeitos a desastres e outros acidentes naturais elaborem seus planos diretores para melhor gestão de risco (SALEME; BONAVIDES, 2018, p. 85).

Apesar do papel de estimular com que cidades se tornem mais resilientes, a implementação local da PNPDEC ainda se mostra incipiente. Ferentz e Garcias (2020), exploram a eficácia das políticas públicas e medidas implementadas no Brasil após a lei 12.608/2012. Os autores analisaram a capacidade dos estados e municípios brasileiros em integrar e aplicar as diretrizes dessa política, focando no planejamento urbano e gestão de riscos e desastres. O estudo revelou que muitos municípios têm dificuldade em incorporar essas diretrizes.

No primeiro momento, foi possível observar que, embora as legislações setoriais tenham, de forma clara, seu papel perante os desastres, a falta de integração ainda é perceptível. As medidas adotadas para distribuição de recursos, além da falta de capacitação de gestores e da população, são os principais pontos de incapacidade dos Estados e Municípios. Além disso, a falta de instrumentos, que ajudem a monitorar e acompanhar as ações tomadas no enfrentamento dos riscos, continua a prejudicar o atingimento das metas para alcançar cidades mais resilientes (FERENTZ; GARCIAS, 2020, p. 245).

Com isso, se observa a importância da existência de processos de monitoramento, avaliação e implementação das ações de gestão de riscos e desastres nos municípios brasileiros, termos que serão abordados a seguir.

Em relação ao termo “monitoramento” impõe-se o entendimento de acompanhamento contínuo, eis que a gestão de risco de desastres é entendida como um processo e não um fim em si mesmo.

Jansen e Vieira (2022), ao analisarem a integração da gestão de risco e desastres nas políticas de desenvolvimento territorial local, destacam a emergência global em registros de desastres e as conseqüentes perdas e danos. Os autores

salientam sobre a necessidade de integrar a gestão de riscos de desastres a outras políticas públicas para formar territórios resilientes, conforme o Marco de Sendai e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Neste contexto os autores apresentam a compreensão de governança da gestão de riscos de desastres (GRD) como um processo interdependente e colaborativo.

GRD deve ser entendida como um processo (e não um produto) de relação direta com o modelo de desenvolvimento, devendo estar explícita e presente no desenho de políticas, estratégias e instrumentos de desenvolvimento, em diferentes escalas territoriais. (JANSEN; VIEIRA, 2022, P. 558 apud Narváez, Lavell e Ortega (2009)).

Segundo Mundim, Artuso e Ferreira (2019, p. 28) apud Tierney (2012), “nota-se, portanto, que a governança em gestão de riscos está relacionada à definição de competências e à coordenação de instituições, normas e atores que devem estar articulados para diminuir os impactos e perdas decorrentes dos desastres.”

Ferentz e Garcias (2020, p. 264) apontam que “um dos principais problemas dos estados e municípios é avaliar o andamento do progresso após o lançamento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.”

Com um sistema que permita monitorar a evolução dos estados e seus respectivos municípios, é possível desenvolver novas ferramentas que possibilitem melhor distribuição de recursos para ações de redução de riscos e desastres. “O fornecimento de recursos garante compromissos de dinheiro, materiais, instalações, pessoal e instituições às tarefas pretendidas (FERENTZ; GARCIAS, 2020, p.264, apud MATTINGLY, M. Meaning of urban management. Cities, v. 11, n. 3, p. 201-205, 1994).

Em relação ao termo “avaliação”, nos estreitos limites da proposta deste trabalho, o mesmo adquire conotação de meio para se alcançar a verificação da eficácia da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, possibilitando leituras, comparações, conclusões.

Para auxiliar os gestores na apresentação de informações concretas sobre seus municípios, se faz necessária a utilização de novos instrumentos que permitam monitorar e acompanhar o desenvolvimento das ações de gestão de riscos e desastres nos

municípios. Ou seja, os Estados precisam utilizar mecanismos que os ajudem a complementar suas ações (FERENTZ; GARCIA, 2020, p. 262 apud SOUZA, C., 2017).

O termo avaliação parte envolve também o conceito de indicadores, que neste caso podem ser entendidos como a ferramenta, o instrumento com o qual se deve medir algo e então se chegar à conclusões.

De acordo com o Guia Referencial de Construção e Análise de Indicadores do Ministério da Economia:

Na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. Sua principal finalidade é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada ou construída, de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. (BAHIA, 2021, p.8)

3 MÉTODO

Esta é uma pesquisa de natureza aplicada que se concentra em estudar o conhecimento sobre a eficácia da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC - Lei 12.608/2012). A pesquisa se classifica como exploratória quanto ao seu objetivo, pois busca compreender/interpretar a necessidade de medir, e como medir a eficácia da PNPDEC nos municípios brasileiros. Trata-se de um trabalho com uma abordagem qualitativa e interpretativa, realizado por meio de pesquisa bibliográfica.

A pesquisa foi construída em torno da seguinte problemática: Como medir a eficácia da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC nos municípios brasileiros? Para isso, foi realizada a coleta de dados em plataformas especializadas que agregam trabalhos acadêmicos e científicos: o portal Periódicos da Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, *Google Acadêmico* e *Scielo*. Sobre a abrangência temporal, foram consideradas publicações dos últimos 10 anos, com foco em estudos brasileiros.

As buscas para seleção dos artigos científicos foram realizadas em dois momentos: no primeiro estágio do levantamento de dados, priorizou-se a busca por publicações que tivessem como centro de pesquisa a Lei 12.608/2012, que instituiu a PNPDEC; o primeiro critério de busca considerado nas plataformas utilizou como palavras-chave: Proteção e Defesa Civil. Em seguida, em um segundo levantamento, buscou-se identificar publicações que discutissem a concepção de indicadores relacionados ao tema de proteção e defesa civil; assim, o segundo critério de busca considerado utilizou como palavras-chave Proteção e Defesa Civil e indicadores. Por meio dessas palavras-chaves foram encontrados artigos variados e, a partir da leitura dos seus títulos e resumos, foram selecionados, tendo em vista a relação com a temática objeto deste estudo.

A escolha pela pesquisa bibliográfica se mostrou como o método mais adequado para responder ao problema da pesquisa porque permite a revisão e contextualização do conhecimento existente sobre a PNPDEC, além de possibilitar a identificação de indicadores e métodos de avaliação utilizados por outros pesquisadores para medir a eficácia de políticas de defesa civil. Além disso, fornece o embasamento teórico necessário para entender os conceitos-chave relacionados à eficácia de políticas públicas, como capacidade institucional, resiliência urbana e

governança, o que é crucial para definir claramente o que se entende por "eficácia" no contexto da PNPDEC. O procedimento da pesquisa bibliográfica também ajudou a identificar lacunas na literatura existente, apontando áreas que ainda não foram suficientemente exploradas e que podem ser focos de novas investigações.

O processo de análise dos dados desta pesquisa foi realizado a partir da categorização dos artigos selecionados em dois principais conjuntos: artigos que abordavam a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) como pano de fundo - Grupo 1 e artigos que propunham indicadores para avaliar a PNPDEC - Grupo 2. Buscou-se observar em cada artigo do Grupo 1 as diferentes abordagens sobre a PNPDEC, destacando-se de cada publicação, os pontos negativos e positivos apontados em relação à PNPDEC, seus avanços e limites destacados pelos pesquisadores, fornecendo uma visão crítica sobre a implementação e eficácia da política.

Os elementos extraídos dos estudos do Grupo 1, foram apresentados em formato de Matriz SWOT, por se mostrar a ferramenta mais apropriada para a apresentação dos pontos fortes e fracos da PNPDEC extraídos dos estudos, uma vez que se configura uma ferramenta estratégica utilizada para identificar e avaliar os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças de um determinado projeto, organização, ou, neste caso, uma legislação específica.

Para os artigos do Grupo 2 que apresentaram propostas de indicadores, a análise focou nos principais entraves da Política identificados pelos pesquisadores, que justificassem a criação de indicadores, bem como na composição desses, incluindo as dimensões consideradas e outros aspectos relevantes. Esse processo permitiu uma compreensão detalhada tanto das avaliações qualitativas da PNPDEC quanto das metodologias quantitativas propostas para sua avaliação.

4 RESULTADOS

A análise da eficácia da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) nos municípios brasileiros revela-se fundamental para compreender a capacidade de resposta e resiliência das localidades frente a desastres e emergências. Este capítulo apresenta os resultados obtidos a partir do levantamento de cerca de 39 artigos, dos quais foram selecionados 14 para uma análise mais detalhada.

O filtro e motivo para exclusão dos artigos foi a ausência de foco principal na Lei 12.608/2012. Dos 14 artigos escolhidos, 3 propõem a aplicação de indicadores para medir a GRD ou resiliência em municípios brasileiros, enquanto os 11 artigos restantes apresentam e avaliam a implementação e o impacto das ações da PNPDEC em diferentes contextos regionais. A tabela a seguir apresenta mais informações sobre os estudos e suas origens:

Tabela 1 - Informações Sobre os Estudos Selecionados

| Palavras-chave | Ano | Fonte da Publicação | Base onde foi encontrada |
|---|------------|--|---------------------------------|
| Defesa civil; desastres socioambientais; gestão de risco de desastres; Lei 12.608/12; identidade profissional | 2015 | Revista do Departamento de Geografia - USP - SP | CAPES |
| Ordenamento na ocupação do espaço urbano; Política nacional de proteção e defesa civil; Áreas de risco | 2015 | urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana - PR | <i>Scielo</i> |
| PNPDEC; Desastres; Defesa Civil | 2015 | I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre | <i>Google Acadêmico</i> |

| | | | |
|---|---------------|---|-------------------------|
| Desastre; Resiliência; Política Pública; Proteção e Defesa Civil | 2015/ 2016 | Plano de Emergência Pluviométrica - Belo Horizonte - MG | <i>Google Acadêmico</i> |
| Mídia; Segurança Pública; esfera pública; Agenda-Setting | 2016 | Revista Agenda Política - SP | <i>Google Acadêmico</i> |
| Plano diretor; PNPDEC; Desastres e Acidentes Naturais; Gestão de Risco; Prevenção | 2018 | Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade - Porto Alegre - RS | CAPES |
| Gestão de Riscos e Desastres. Indicador de Preparação. Proteção e Defesa Civil | 2019 | DRd - Desenvolvimento Regional em debate - SC | <i>Google Acadêmico</i> |
| Desastres socioambientais; capacidades institucionais; políticas públicas; governos locais | 2019 | Repositório FGV - EAESP- SP | <i>Google Acadêmico</i> |
| Planejamento Governamental. Município. Descentralização. Capacidades Estatais. Políticas Públicas | 2019 | Cadernos EBAPE.BR/FGV | <i>Scielo</i> |
| Redução de Riscos e Desastres; Gestão Urbana; Instrumentos Locais | 2020 | ceub-Revista Brasileira de Políticas Públicas - DF | CAPES |
| Políticas públicas; desenvolvimento territorial local; gestão de risco de desastres | 2021 | INTERAÇÕES - Campo Grande- MS | <i>Scielo</i> |
| Capacidade Estatal, Gestão Municipal, Desenvolvimento, Políticas Públicas, Proposta Metodológica | 2022 | Revista de Administração Pública e Gestão | <i>Google Acadêmico</i> |

| | | | |
|---|------|---|---------------------|
| | | Social - APGS - Viçosa - MG | |
| Fundo público; financiamento; desastres; prevenção | 2022 | Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF | Google Acadêmico |
| ICM - Indicador de Capacidade Municipal | 2024 | Site MIDR - DF | Site MIDR |
| Fonte: Elaborado pela autora (2024) | | | |

Os artigos selecionados foram analisados de forma a identificar, sucessos e desafios da PNPDEC, fornecendo uma visão abrangente sobre como as políticas de proteção e defesa civil estão sendo executadas e quais melhorias podem ser implementadas para aumentar sua eficácia.

4.1 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS APRESENTADOS EM RELAÇÃO À PNPDEC

Durante a análise dos artigos selecionados que traziam como foco principal a PNPDEC, foi possível destacar alguns pontos positivos e negativos relatados nos estudos em relação à Política. Entre os pontos positivos da PNPDEC, Saleme e Bonavides (2018) destacaram a modernização das estratégias de gestão de desastres e a implementação de um sistema integrado de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, através da criação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Segundo os autores, o sistema promove uma colaboração eficiente entre diferentes níveis de governo e a sociedade civil, resultando em uma melhor coordenação e resposta a desastres. Além disso, a obrigatoriedade de planos diretores nos municípios vulneráveis a desastres força as administrações locais a considerarem a gestão de riscos em seu planejamento urbano, o que, segundo os autores, contribui para a redução de vulnerabilidades e promoção do desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, o estudo apontou que a PNPDEC enfrenta vários desafios que comprometem sua eficácia, o mais significativo segundo os autores seria a falta de

fiscalização e controle efetivo sobre o uso e ocupação do solo, especialmente em áreas de risco; outro ponto negativo seria a ausência de sanções claras para o não cumprimento das diretrizes da Lei 12.608/2012, resultando, segundo o estudo, em uma implementação desigual entre os municípios. Outras questões foram apontadas, como: as limitações financeiras e técnicas enfrentadas pelos municípios, que dificultam a elaboração e execução de planos diretores eficientes, a integração insuficiente entre diferentes níveis de governo e políticas setoriais, além de uma cultura reativa predominante em vez de preventiva, são outros pontos negativos que dificultam a plena eficácia da política.

No artigo intitulado “A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: os desastres como problema político”, Almeida (2015) destacou como ponto positivo a integração da PNPDEC com outras políticas públicas, reconhecendo a complexidade dos desastres e a necessidade de uma abordagem integrada; também foram destacados pela autora a ênfase nas ações preventivas, representando um avanço significativo em relação às políticas anteriores, que se concentravam principalmente na resposta e recuperação pós-desastre.

Além disso, também foram apontadas a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), fortalecendo o sistema de informações e monitoramento, proporcionando uma melhor capacidade de antecipação e resposta a desastres; a previsão de capacitação de recursos humanos para defesa civil, mapeamento e fiscalização das áreas de risco, contribuindo para uma melhoria nas competências técnicas e operacionais; a estruturação legal da PNPDEC, um aparato que inclui leis, decretos e instruções normativas, estabelecendo uma base efetiva para sua implementação, além do reconhecimento do caráter multifacetado dos desastres, considerando que possuem implicações sociais, econômicas e políticas, e que sua gestão requer a cooperação intermunicipal e interestadual.

No entanto, o estudo também apontou como desafios significativos que comprometem a eficácia da PNPDEC, as dificuldades de implementação prática da PNPDEC, especialmente devido à complexidade do arranjo federativo brasileiro e à baixa capacidade institucional e econômica de muitos municípios. O foco persistente em resposta e recuperação, pois, segundo a autora, apesar da ênfase formal em prevenção, a maioria das atividades de defesa civil ainda está concentrada em

resposta e recuperação, refletindo uma continuidade das práticas anteriores; a ausência de mecanismos claros para estimular e efetivar a participação da sociedade civil, limitando a contribuição potencial das comunidades locais; a cooperação entre diferentes níveis de governo e entre municípios, essencial, porém ainda incipiente; a inadequação dos instrumentos de planejamento urbano, muitos municípios não possuem instrumentos de planejamento urbano que integrem medidas preventivas de desastres, como planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, limitando a capacidade de gestão de riscos.

Também foram apontadas a baixa presença de coordenadorias municipais, pois, segundo o estudo apresentado pela autora, apenas 50% dos municípios possuem Coordenadorias Municipais de Defesa Civil, além da presença de Núcleos Comunitários de Defesa Civil que se mostra ainda menor, dificultando a implementação local das políticas de defesa civil e, por fim, a natureza dos desastres, que são incertos e não se limitam a fronteiras políticas, representando um grande desafio para a gestão de riscos, exigindo uma abordagem coordenada e integrada que ainda não está totalmente desenvolvida.

Ao avaliar os avanços e limites da PNPDEC na prevenção de desastres, Back (2015) destaca entre os pontos positivos, a modernização e a estruturação institucional proporcionadas pela Lei nº 12.608/2012, que estabelece diretrizes claras para a atuação coordenada entre os níveis federal, estadual e municipal, e a criação de mecanismos de financiamento e repasse de recursos destinados à prevenção e recuperação de áreas afetadas. Segundo o autor, essas medidas melhoraram a capacidade de resposta e a articulação entre os diferentes entes federados, promovendo uma gestão mais integrada e eficaz dos riscos de desastres. Além disso, a inclusão de ações de monitoramento e mapeamento de áreas de risco, bem como o incentivo à criação de centros universitários de pesquisa sobre desastres, são avanços que reforçaram a base científica e tecnológica da defesa civil no país.

Por outro lado, o artigo mostra que a aplicação dos recursos destinados à prevenção ainda é insuficiente frente à demanda dos municípios, especialmente em um contexto de crescimento urbano desordenado e desigual, que continua a gerar novos riscos socioambientais. A falta de clareza na definição de atribuições e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo também compromete a execução eficaz das políticas de defesa civil. Além disso, a ausência de uma cultura

de prevenção entre gestores públicos e a população, somada à fragilidade das estruturas locais de defesa civil, que muitas vezes carecem de recursos financeiros e humanos adequados, limita a capacidade de implementação das medidas preventivas necessárias. Essas questões, segundo o estudo, evidenciam a necessidade de um maior investimento e apoio técnico contínuo para que a PNPDEC possa alcançar plenamente seus objetivos de reduzir os riscos e impactos dos desastres.

4.2 PROPOSTAS DE INSTRUMENTOS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA PNPDEC

Para o grupo de artigos que propunham indicadores para monitorar e avaliar a PNPDEC, foram observados durante a análise aspectos como a metodologia utilizada, os problemas identificados no estudo que justificassem a proposta e a construção do indicador proposto, além das dimensões e variáveis consideradas no mesmo.

Neste contexto, Reis, Barbosa e Alves (2016), no artigo “O FPDC: um indicador para avaliar políticas públicas de resiliência a desastres”, fundamentam o estudo em conceitos amplamente discutidos na literatura sobre gestão de desastres e resiliência.

Entre os principais problemas apontados pelos autores em relação a GRD e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, estão a insuficiência e a inconsistência dos dados sobre desastres, relatando uma baixa representatividade da situação brasileira em bancos de dados internacionais; o artigo destaca ainda a ineficiência e o desbalanceamento nos investimentos em Gestão do Risco de Desastres (GRD). Muitas vezes, os investimentos são feitos de maneira reativa e não preventiva, focando mais na resposta e recuperação pós-desastre do que na prevenção e mitigação. Além disso, há uma falta de regularidade e continuidade nos investimentos, o que dificulta a criação de um sistema robusto e resiliente.

Outro problema significativo trazido no estudo é a ausência de métricas ou formas de avaliação adequadas para julgar a eficácia das políticas públicas de resiliência a desastres. Embora o Marco de Sendai estabeleça prioridades e orientações para a redução do risco de desastres, segundo os autores, ele não fornece instrumentos concretos para medir a eficácia das ações implementadas. Essa lacuna impede que os gestores públicos avaliem corretamente se suas decisões foram assertivas e abrangentes.

Somam-se a isso, o cenário de dados fragmentados; os autores comentam que a coleta de dados sobre desastres, por meio do Formulário de Informações do Desastre (FIDE), é feita de forma fragmentada e, muitas vezes, os dados não são integrados eficientemente em um sistema nacional coeso. Isso dificulta a análise abrangente e a tomada de decisões informadas.

A metodologia utilizada na construção do indicador proposto envolve a utilização de dados do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) e de informações sobre investimento em Gestão do Risco de Desastres (GRD). O objetivo do FPDC é avaliar como desastre e investimento em resiliência estão conectados e determinar se o investimento foi adequado. A metodologia para a construção do indicador está dividida em três etapas principais:

1. Cálculo da Exposição a Desastres (ED): Essa etapa envolve a soma dos prejuízos econômicos causados por diferentes tipos de desastres em uma determinada região e período.
2. Cálculo da Proteção contra Desastres (PD): Aqui, a exposição a desastres é ajustada pelo investimento em gestão do risco de desastres realizado no ano anterior, ponderado por um coeficiente que reflete a eficácia do investimento.
3. Cálculo do FPDC: O indicador final é obtido pela razão entre a proteção contra desastres de um ano em relação ao ano anterior, permitindo avaliar a evolução da capacidade de proteção ao longo do tempo.

O artigo também relaciona o FPDC com o Marco de Sendai 2015-2030, que estabelece prioridades e orientações para a redução do risco de desastres a nível global. A construção do FPDC é detalhada de forma metodológica no artigo. Os passos incluem:

1. Coleta de Dados: Utilização de dados do FIDE para identificar os prejuízos econômicos causados por diferentes tipos de desastres.
2. Cálculo da Exposição a Desastres (ED): Soma dos prejuízos econômicos (públicos e privados) reportados no FIDE.
3. Cálculo da Proteção contra Desastres (PD): Ajuste da exposição a desastres pelo investimento em GRD do ano anterior, utilizando um coeficiente que mede a eficiência desse investimento.

4. Cálculo do FPDC: Razão entre a proteção contra desastres de um ano e a do ano anterior, facilitando a análise temporal da eficácia dos investimentos em resiliência.

A aplicação do FPDC, segundo os autores, permite identificar a adequação dos investimentos em resiliência, sendo valores superiores a 1 indicativos de boa proteção, enquanto valores inferiores a 1 sugerem necessidade de melhorias nos investimentos.

Na análise do artigo “Gestão de Riscos e Indicadores de Preparação: Estudo De Caso No Município De Palmeira/PR”, Ferentz, Pinheiro e Garcias (2019), destacam vários problemas na Gestão de Riscos e Desastres que justificam a proposta de um Indicador de Preparação, focado na avaliação da gestão de riscos e desastres no município de Palmeira, PR. Entre os problemas citados estão a fragmentação e a inconsistência de dados, apontando que há dificuldade no acesso a dados completos e consistentes sobre desastres, impedindo análises abrangentes e comparativas.

Outros entraves apresentados pelos autores são: o foco insuficiente em prevenção, apontando que as ações na GRD tendem a ser mais reativas do que preventivas, e a carência significativa na capacitação contínua dos profissionais envolvidos na gestão de riscos, o que compromete a eficácia das ações de proteção e defesa civil.

Além disso, os autores também apontam como problemas, a pouca integração com instituições de pesquisa, o uso limitado de tecnologias avançadas para monitoramento e alerta de desastres e investimentos insuficientes em campanhas de conscientização e educação da população sobre riscos de desastres, o que dificulta a construção de uma cultura de prevenção e resiliência.

O artigo apresenta um indicador criado para medir a preparação dos municípios quanto ao risco da ocorrência de eventos extremos. A metodologia utilizada para construção do artigo consistiu em três etapas principais:

1. Coleta e Análise de Dados: Utilização de dados históricos sobre desastres ocorridos no município, obtidos através do Sistema de Defesa Civil (SISDC).
2. Construção do Indicador de Preparação: O indicador é composto por 46 questões distribuídas em 11 dimensões (desenvolvimento institucional, recursos humanos, científico e tecnológico, mudança cultural, articulação

empresarial, estudos epidemiológicos, monitoramento, planejamento, proteção de populações, mobilização e apoio logístico).

3. Aplicação e Avaliação do Indicador: Aplicação do indicador em três cenários: análise do Plano Municipal de Proteção e Defesa Civil, do Plano de Contingência Municipal, e entrevista com membros da Defesa Civil local.

O Indicador de Preparação sugerido foi construído com base em um conjunto amplo de dimensões, cada uma subdividida em subitens específicos:

- a. Desenvolvimento Institucional: Avaliação da existência de órgãos de coordenação e conselhos municipais.
- b. Desenvolvimento de Recursos Humanos: Capacitação do corpo técnico e existência de treinamento continuado.
- c. Desenvolvimento Científico e Tecnológico: Conexão com universidades, sistemas de alerta e alarme, e uso de tecnologias de comunicação.
- d. Mudança Cultural: Realização de campanhas educativas e transparência na divulgação dos riscos.
- e. Motivação e Articulação Empresarial: Participação de entidades empresariais em conselhos e planos de auxílio mútuo.
- f. Estudos Epidemiológicos sobre Desastres: Existência de histórico de desastres e áreas de risco bem delimitadas.
- g. Monitoramento, Alerta e Alarme: Efetividade dos sistemas de monitoramento e disseminação de informações.
- h. Planejamento em Redução do Risco de Desastre: Existência e atualização de planos de proteção e defesa civil.
- i. Proteção de Populações contra Riscos Focais: Exercícios de evacuação e alarmes adequados.
- j. Mobilização: Capacidade de engajamento e participação de setores essenciais.
- k. Aparentamento e Apoio Logístico: Existência de recursos logísticos e planejamento de contingências.

Para equilibrar as dimensões estruturantes do indicador, definiu-se que todas possuem o mesmo peso total. Cada uma delas foi subdividida em parcelas iguais para se obter o peso 1 ao final. Por fim, o indicador é aplicado e os resultados são apresentados em uma escala que varia de 0 a 1, sendo classificados em níveis de preparação (sem preparação a muito preparado). Os autores afirmaram que a

aplicação do indicador em Palmeira revelou variações significativas entre a teoria apresentada nos planos e a realidade prática do município, destacando áreas críticas que necessitam de melhorias, como a mudança cultural e o desenvolvimento científico e tecnológico.

Esta pesquisa não poderia deixar de considerar o recente ¹ Indicador de Capacidade Municipal (ICM) divulgado pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC. Trata-se de um indicador proposto pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que possui como principal objetivo avaliar a capacidade dos municípios brasileiros para atuar na gestão dos riscos e desastres. O ICM é composto por 20 variáveis, que são divididas em três dimensões principais: Instrumento de Planejamento e Gestão, Coordenação Intersetorial e Capacidades, e Políticas, Programas e Ações.

O ICM foi construído com base no perfil de risco e o porte do município. O Perfil de Risco foi dividido em municípios Prioritários² e Não Prioritários. Já o Porte diz respeito ao número de habitantes, sendo considerados de pequeno porte os municípios com até 100 mil habitantes e de médio e grande porte os acima de 100 mil habitantes. Foram determinadas 4 (quatro) Categorias de Gestão de Riscos e Desastres – GRD: A, B, C e D. A Figura 1 a seguir apresenta o quantitativo de variáveis de acordo com o perfil e o porte dos municípios:

Figura 1 - Quantidade de Variáveis para enquadramento dos municípios nas categorias de Gestão de Riscos e Desastres por porte e perfil de risco

| Dimensões da Gestão Municipal de Riscos e Desastres (Total de 3) | | Número de Variáveis (Total de 20) | Categorias de Gestão de Riscos e Desastres por Porte e Perfil de Risco | | | | | | | | | | | |
|--|---|-----------------------------------|--|----|---|---|---|---|---|---|--|---|---|---|
| | | | Municípios Prioritários (1972 municípios) | | | | Municípios Não Prioritários de Médio e Grande Porte | | | | Municípios Não Prioritários de Pequeno Porte | | | |
| | | | A | B | C | D | A | B | C | D | A | B | C | D |
| I | Instrumentos de Planejamento e Gestão | 8 | 7 | 5 | 3 | 0 | 5 | 3 | 2 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| II | Coordenação Intersetorial e Capacidades | 7 | 6 | 4 | 2 | 0 | 4 | 3 | 1 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| III | Políticas, Programas e Ações | 5 | 4 | 3 | 1 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| | | Total de Variáveis Requeridas | 17 | 12 | 6 | 0 | 12 | 8 | 4 | 0 | 8 | 5 | 3 | 0 |

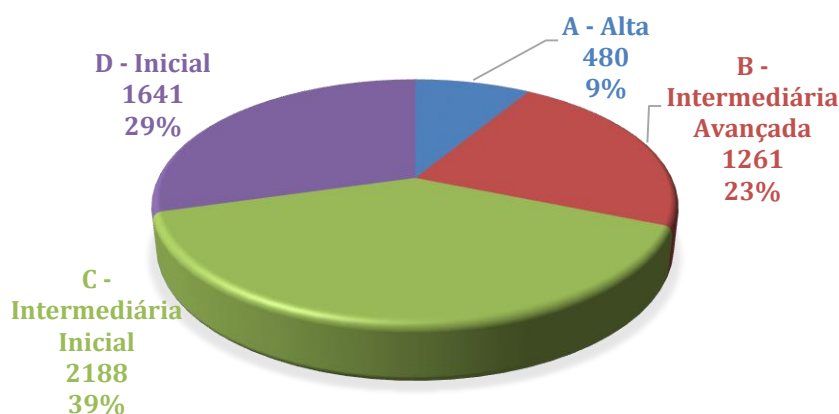
¹ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm> - Publicado em 29/04/2024 10h03 Atualizado em 07/06/2024 15h54

² Conforme Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR que apresenta os 1.972 municípios mais suscetíveis à ocorrências de deslizamentos, enxurradas e inundações a serem priorizados nas ações da União em gestão de risco e de desastres.

Fonte: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm> - acesso em 24/06/2024

O ICM é atualmente, o principal indicador de monitoramento vinculado ao Programa 2318 - Gestão de Riscos e Desastres no Plano Plurianual³ (PPA) 2024-2027. Ele será considerado pelos próximos quatro anos, para mensurar o progresso da capacidade municipal em ações de gestão de riscos e desastres no País. Um primeiro panorama foi levantado, no início do corrente ano, para servir de ponto de partida desse grande processo de acompanhamento, apresentando, nas quatro categorias do índice, o seguinte resultado, conforme o Gráfico 1:

Gráfico 1 - Quantitativo de Municípios por Categoria de GRD



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Segundo a publicação, o objetivo é fazer com que estes municípios que estão na categoria C e D migrem para as faixas A e B. O levantamento de dados para composição do Indicador de Capacidade Municipal (ICM) está no seu 1º Ciclo de Atualização. A SEDEC disponibilizou um questionário com 16 perguntas de respostas sim ou não, além de perguntas sobre o responsável pelo preenchimento e veracidade das informações. Com o objetivo de garantir a qualidade das informações do município, é obrigatório que o questionário seja respondido pela autoridade municipal ou pelo Coordenador de Proteção e Defesa Civil ou cargo similar.

³ O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal, definindo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal.

Segundo as informações publicadas, este levantamento será realizado com periodicidade semestral, e os resultados serão publicados no Portal da SEDEC⁴. Os dados coletados também atualizarão o ICM no Plano Plurianual 2024-2027, uma vez que é um dos principais indicadores do Programa 2318 - Gestão de Riscos e Desastres. Até a data de consulta ao site da SEDEC para esta pesquisa, já haviam 110 contribuições recebidas.

⁴ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-e-defesa-civil/indicadores/indicador-icm>

5 DISCUSSÃO

Esta seção apresenta a análise crítica dos resultados obtidos ao longo da pesquisa. Ao confrontar e classificar os dados obtidos na literatura utilizada nesta pesquisa, foi possível identificar as principais limitações da Lei 12.608/2012 bem como seus pontos fortes. Além disso, foi realizada uma análise de cada indicador considerado para este estudo, a fim de verificar qual seria a melhor opção para a análise da eficácia da PNPDEC no Brasil.

5.1 SÍNTESE: AS FORÇAS E FRAQUEZAS DA PNPDEC

As características positivas e negativas da PNPDEC encontradas nos estudos foram interpretadas e compiladas sendo apresentadas a seguir no formato de Matriz SWOT⁵:

Tabela 2 - Matriz SWOT Aplicada à PNPDEC

| FORÇAS S (<i>Strenghts</i>) | | FRAQUEZAS W (<i>Weaknesses</i>) | |
|---|---|---|---|
| FO1 | A lei fornece uma base legal vasta para a implementação de políticas e ações de proteção e defesa civil no Brasil. | FR1 | A aplicação da lei pode ser inconsistente entre os diferentes estados e municípios, devido a variações na capacidade administrativa e nos recursos disponíveis. |
| FO2 | Promove a integração entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e setores da sociedade, facilitando a cooperação em situações de emergência. | FR2 | A lei não assegura a alocação de recursos financeiros suficientes, o que pode limitar a eficácia das ações de proteção e defesa civil. |
| FO3 | Enfatiza a importância do planejamento e da prevenção, incentivando a criação de planos | FR3 | A coordenação entre múltiplos órgãos e níveis de governo pode ser complexa e, |

⁵ Análise SWOT ou Análise FOFA é uma técnica de planejamento estratégico utilizada para auxiliar pessoas ou organizações a identificar forças, fraquezas, oportunidades, e ameaças relacionadas à competição em negócios ou planejamento de projetos.

| | | | |
|--|--|--|--|
| | de contingência e estratégias de mitigação de riscos. | | por vezes, ineficaz, dificultando uma resposta rápida e organizada. |
| FO4 | Estabelece diretrizes para a capacitação de profissionais e voluntários em defesa civil, aumentando a eficiência na resposta a desastres. | FR4 | Falta de mecanismos robustos para monitorar e avaliar a implementação das políticas de proteção e defesa civil, limitando a identificação de falhas e áreas de melhoria. |
| OPORTUNIDADES O (<i>Opportunities</i>) | | AMEAÇAS T (<i>Threats</i>) | |
| O1 | A adoção de novas tecnologias e inovações pode melhorar a detecção precoce de desastres, a comunicação e a coordenação das respostas. | A1 | O aumento na frequência e intensidade de eventos climáticos extremos pode sobrecarregar os sistemas de defesa civil. |
| O2 | Possibilidade de estabelecer parcerias com o setor privado, ONGs e instituições internacionais para fortalecer a capacidade de resposta e recuperação. | A2 | Crises políticas e econômicas podem reduzir a alocação de recursos e o apoio para a implementação eficaz da lei. |
| O3 | Aumentar os esforços de educação e conscientização pública pode reduzir os riscos e melhorar a preparação da população para desastres. | A3 | Eventos catastróficos de grande escala podem exceder a capacidade de resposta das autoridades e sistemas de defesa civil. |
| O4 | Revisões periódicas da lei podem incorporar melhores práticas e responder a novos desafios emergentes, aprimorando continuamente o marco legal. | A4 | As diferenças socioeconômicas e de infraestrutura entre regiões podem levar a disparidades na eficácia da implementação da lei, deixando algumas áreas mais vulneráveis a desastres. |
| Fonte: Elaborado pela autora (2024) | | | |

A utilização deste tipo de análise fornece uma visão abrangente e permite uma compreensão dos aspectos positivos e negativos da lei 12.608/2012, ajudando a identificar áreas que precisam de melhorias, bem como permite identificar oportunidades e ameaças externas que podem influenciar na implementação e eficácia na proteção e defesa civil no Brasil.

Além disso, esta análise ajuda a identificar e alinhar diferentes *stakeholders*⁶ (governos, organizações e comunidades) ao fornecer uma visão clara das forças e desafios enfrentados e estabelece uma base para o desenvolvimento de ferramentas de monitoramento e avaliação da eficácia da lei nos municípios brasileiros.

Os resultados encontrados levam ao entendimento de que a Lei 12.608/2012 precisa de fato de mais robustez. Alguns pontos positivos e negativos encontrados sobre a Lei se repetiram nos estudos, o que demonstra uma certa coerência entre os autores. Nota-se que, dentre as descobertas de *gaps*⁷ na PNPDEC, a que mais se destaca e que se mostra mais relevante para esta discussão é a questão da ausência de previsão legal de um indicador atrelado à questão orçamentária, para medir a eficácia da PNPDEC nos municípios brasileiros. Este, possivelmente, é o principal *gap* na PNPDEC, pois, sua inexistência, influencia no agravamento de todos os outros desafios apontados em relação à implementação da Política.

5.2 AS “OBRIGATORIEDADES” DA PNPDEC

O estudo de Busch; Amorin, Valêncio; Valêncio (2011 apud Back, 2015, p.90), apontou que:

Durante praticamente todo o período de sua constituição, a estrutura institucional da defesa civil brasileira priorizou as ações de assistência às populações atingidas por calamidade pública, ou seja, assistência às populações vitimadas pós-desastre, relegando as ações de prevenção aos desastres para segundo plano.

A criação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil sem dúvida representou um importante passo na consolidação de uma abordagem sistêmica e proativa para a gestão de desastres no Brasil. No entanto, a eficácia dessa política

⁶ *Stakeholder*, é um dos termos utilizados em diversas áreas como gestão de projetos, comunicação social administração e arquitetura de software referente às partes interessadas que devem estar de acordo com as práticas de governança corporativa executadas pela empresa.

⁷ *Gap*: Lacuna, espaço, falha, vão.

depende da sua implementação efetiva em todos os níveis de governo e da mobilização da sociedade para a construção de comunidades mais resilientes e preparadas para enfrentar os desafios do futuro.

Alguns estudos considerados nesta pesquisa apontam que, com a instituição da PNPDEC, os entes federados passaram a ter a obrigatoriedade da adoção de medidas que visem à redução dos riscos de desastres; no entanto, se colocarmos uma lupa sobre as Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil (COMPDECs), por exemplo, que seriam os órgãos embrionários das ações de proteção e defesa civil em nível local, segundo um levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) com base em dados da SEDEC, acerca da quantidade de COMPDECs no Brasil, foi verificada uma significativa redução de coordenadorias locais entre 2017 e 2019, conforme demonstra a figura 2 a seguir:

Figura 2 - Quantidade de Compdec entre 2017 e 2019 em todo o Brasil

Tabela 2 – Quantidade de Compdec entre 2017 e 2019 em todo o Brasil

| 2017 | 2018 | 2019 |
|-------|-------|-------|
| 3.791 | 3.750 | 2.135 |

Fonte: Defesa civil e prevenção de desastres: como seu Município pode estar preparado / Johnny Amorim Liberato. – 2. ed. atual. -- Brasília: CNM, 2023.

Ainda sobre a questão da existência de COMPDECs, o Diagnóstico de Capacidades e necessidades municipais em Proteção e Defesa Civil, publicado pela SEDEC em 2021 sobre a Região Norte do país (com base na pesquisa de informações básicas municipais – IBGE 2019) aponta que apenas 58% dos municípios da região norte possuem Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil.

O mesmo diagnóstico aponta que 54% das Defesas Civas da região possuem de um a 2 dois membros em suas equipes.

A ocorrência de uma redução de aproximadamente 43% na existência de COMPDECs no espaço de 3 anos apresentada pela CNM, e o percentual não muito expressivo de COMPDECs na região norte do país, reforça que a PNPDEC não tem força impositiva para com os municípios. Ou seja, a “obrigatoriedade” da PNPDEC

fica no campo da interpretação e não de maneira legal, com sanções e punições previstas para os casos do seu descumprimento.

É perceptível a intenção da Lei 12.68/2012 em alcançar a capilaridade da redução do risco de desastres, no entanto, nota-se também a necessidade de se estabelecer diretrizes, estratégias e mecanismos que possam se traduzir em ações de proteção e defesa civil em âmbito local.

A falta de mecanismos previstos na própria lei para a fiscalização do cumprimento desses princípios representa uma fragilidade na efetiva implementação da política. Sem dispositivos claros que definam como será realizada a fiscalização e quais serão as penalidades para o descumprimento, a aplicação desses princípios pode ficar comprometida.

Essa lacuna pode resultar em uma falta de responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos na proteção e defesa civil, bem como na ausência de incentivos para o cumprimento efetivo da lei. Como resultado, a eficácia da PNPDEC em prevenir e gerir desastres e emergências pode ser comprometida, uma vez que a ausência de mecanismos de fiscalização dificulta o monitoramento e a avaliação da implementação das políticas e ações previstas na legislação.

Para resolver essa questão, seria necessário revisar a legislação e incluir dispositivos específicos que estabeleçam procedimentos claros de fiscalização, atribuam responsabilidades aos diversos atores envolvidos e prevejam sanções para o descumprimento das disposições da lei. Isso ajudaria a fortalecer a aplicação da política e a garantir sua efetividade na proteção da população em situações de desastres.

5.3 SÍNTESE DOS INDICADORES PROPOSTOS NOS ESTUDOS CONSIDERADOS PARA ESTA PESQUISA

Analisando-se as pesquisas que propunham indicadores de proteção e defesa civil (o Fator de Proteção e Defesa Civil - FPDC, o Indicador de Preparação - IPDC e o Indicador de Capacidade Municipal - ICM) observa-se que cada um desses indicadores possui características distintas, que os tornam mais ou menos adequados para avaliar a eficácia da PNPDEC.

Sobre o Fator de Proteção e Defesa Civil (FPDC), o indicador tem como principal objetivo avaliar a eficácia das políticas públicas de resiliência a desastres ao

longo do tempo. Ele é composto por duas etapas principais: a exposição a desastres e a proteção contra desastres. A eficácia é medida através da comparação entre os níveis de proteção em anos consecutivos. Como pontos positivos desta proposta estão o foco na comparação temporal, permitindo identificar melhorias ou pioras na proteção e defesa civil. No entanto, o indicador pode não capturar a complexidade total das capacidades municipais, pois limita-se a dois componentes principais. Com isso, pode não ser suficientemente abrangente para avaliar todas as dimensões necessárias para uma gestão eficaz de riscos e desastres.

Em relação ao Indicador de Preparação (IPDC), o mesmo visa verificar a preparação dos municípios para desastres através de uma análise detalhada de várias dimensões. Composto por 46 questões divididas em 11 dimensões, o IPDC abrange desde o desenvolvimento institucional até o apoio logístico, proporcionando uma visão mais abrangente da capacidade de resposta dos municípios. Esta proposta se mostra mais abrangente, cobrindo uma vasta gama de aspectos relevantes para a gestão de desastres. O indicador é mais detalhado e específico, permitindo uma análise profunda das capacidades municipais o que também o torna mais complexo e demorado para aplicação, o que pode dificultar sua utilização prática, pois requer dados detalhados que podem não estar facilmente disponíveis em todos os municípios, limitando sua aplicabilidade universal.

Por fim, o Indicador de Capacidade Municipal (ICM) foi desenvolvido para refletir a capacidade dos municípios em atuar na gestão de riscos e desastres. Ele é composto por 20 variáveis divididas em três dimensões (planejamento e gestão, coordenação intersetorial e capacidades, políticas, programas e ações), o ICM parece oferecer um equilíbrio entre detalhamento e simplicidade. Como pontos positivos do ICM destacam-se a sua estrutura e divisão em dimensões claras, facilitando a compreensão e aplicação. Seu equilíbrio entre simplicidade e detalhamento, o tornam mais aplicável em diferentes contextos. Além disso, a adaptação ao perfil de risco e porte dos municípios, pode permitir uma análise contextualizada e mais precisa.

Se comparado ao IPDC, o ICM é menos abrangente em termos de número de dimensões analisadas, e pode não capturar todas as nuances específicas de cada município, embora ofereça uma visão geral robusta.

Considerando a questão central desta pesquisa, sobre a necessidade de um indicador que balanceie abrangência, simplicidade e adaptabilidade, o Indicador de

Capacidade Municipal (ICM) se destaca como o mais adequado para medir a eficácia da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. O ICM oferece uma avaliação detalhada das capacidades municipais sem ser excessivamente complexo, facilitando sua aplicação em uma ampla gama de municípios. Além disso, cobre áreas essenciais de planejamento, coordenação e políticas, fundamentais para uma gestão eficaz de riscos e desastres. Sua adaptação ao perfil de risco e porte do município permite uma análise contextualizada, essencial para a eficácia da PNPDEC.

O ICM aparenta equilibrar detalhamento e aplicabilidade, além de se adaptar às diferentes realidades municipais, proporcionando uma visão clara e acionável das capacidades e necessidades dos municípios brasileiros.

5.4 COMPARAÇÃO DE EFICÁCIA: PNPDEC E OUTRAS POLÍTICAS

Esta seção tem o intuito de examinar a eficácia das políticas públicas por meio de uma análise comparativa entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e outras iniciativas setoriais com indicadores de eficiência bem estabelecidos, como saúde e educação. A alocação de orçamentos específicos é um elemento central nessas comparações, revelando como o financiamento vinculado pode influenciar a execução e os resultados das políticas.

5.4.1 Políticas Públicas Atreladas Ao Orçamento Vinculado

A vinculação orçamentária da educação e saúde pela Constituição Federal do Brasil é um mecanismo que obriga a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a destinarem uma porcentagem específica de suas receitas de impostos para estas áreas críticas, garantindo um financiamento mínimo e contínuo. Este sistema tem o objetivo de assegurar que recursos adequados sejam alocados para promover o acesso e a qualidade da educação e dos serviços de saúde no país.

De acordo com o Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, a União deve aplicar, anualmente, nunca menos de 18% de sua receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Os estados, o Distrito Federal e os municípios são obrigados a investir no mínimo 25% de sua receita de impostos na mesma finalidade. Essa vinculação é fundamental para assegurar que a educação seja priorizada e que haja recursos suficientes para investimentos desde a educação básica até o nível superior.

Segundo o Artigo 198 da Constituição, as ações e serviços públicos de saúde são financiados por recursos do orçamento da seguridade social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes. A Emenda Constitucional nº 29 de 2000 especificou os percentuais mínimos de aplicação dos recursos para a saúde, estabelecendo que a União deve aplicar o valor empenhado no ano anterior acrescido da variação do PIB, enquanto os estados devem aplicar 12% e os municípios 15% de seus respectivos impostos e transferências em saúde. Esta vinculação orçamentária assegura que a saúde pública receba investimentos constantes para o seu financiamento e melhoria.

Esses mecanismos de vinculação orçamentária são importantes porque criam uma obrigação legal que protege o financiamento dessas áreas essenciais contra oscilações econômicas e mudanças políticas, garantindo uma base estável para seu desenvolvimento e sustentabilidade a longo prazo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece diretrizes claras para a destinação de recursos para educação e saúde, impondo limites constitucionais que não apenas orientam, mas obrigam os entes federados a investirem um mínimo de suas receitas em áreas vitais. Especificamente, o Artigo 212 obriga a União a aplicar anualmente pelo menos 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Este mecanismo assegura um financiamento contínuo e substancial, facilitando o alcance de objetivos educacionais amplos e a realização de controles rigorosos por órgãos externos.

Paralelamente, o Artigo 198 da Constituição delinea a estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS), com ênfase na descentralização, atendimento integral e participação comunitária. O financiamento do SUS é assegurado pelo orçamento da seguridade social, com contribuições de todas as esferas de governo, garantindo uma cobertura abrangente e a implementação de serviços de saúde de forma equitativa. Em contraste, a PNPDEC, apesar de seus objetivos ambiciosos de promover a resiliência, carece de instrumentos orçamentários e de gestão comparáveis.

5.4.2 As Consequências Do Descumprimento Dos Indicadores Constitucionais De Educação E Saúde

O descumprimento dos indicadores constitucionais de educação e saúde estabelecidos pela Constituição Federal do Brasil pode resultar em várias

consequências jurídicas, administrativas e políticas para os entes federados responsáveis. Essas consequências são implementadas para assegurar que os compromissos com a educação e a saúde pública sejam levados a sério e para incentivar a conformidade com as normas constitucionais. São exemplos das principais consequências do não cumprimento desses indicadores:

1. **Intervenção do Tribunal de Contas:** Os Tribunais de Contas, seja no âmbito federal ou estadual, têm a função de auditar as contas dos governos e verificar se estão cumprindo com os percentuais mínimos de investimento em educação e saúde. O descumprimento desses limites pode levar a auditorias, recomendações de ajustes e até a rejeição das contas do governo.
2. **Sanções Administrativas:** Os gestores públicos que não cumprirem os mínimos constitucionais podem enfrentar sanções administrativas, incluindo multas e outras penalidades. Essas sanções são aplicadas para enfatizar a importância de seguir as regras estabelecidas para o financiamento da educação e da saúde.
3. **Inelegibilidade e Impedimentos Políticos:** De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Ficha Limpa, os gestores que não aplicarem os mínimos exigidos em educação e saúde podem se tornar inelegíveis para cargos eletivos ou enfrentar restrições em sua capacidade de ocupar cargos públicos. Isso serve como um forte desincentivo para negligenciar essas áreas críticas.
4. **Ações Judiciais e Ministério Público:** O Ministério Público pode intervir se os percentuais constitucionais não forem respeitados, instaurando ações civis públicas contra os gestores e o ente federativo por descumprimento de preceitos constitucionais. Essas ações podem resultar em ordens judiciais para que os governos ajustem seus orçamentos.

5.5 A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UM INDICADOR PARA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA PNPDEC

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelecida pela Lei nº 12.608/2012, é uma estrutura fundamental para a gestão de riscos de desastres em todos os níveis governamentais. Embora os municípios tenham atribuições claras sob essa política, como a execução da PNPDEC em âmbito local e a coordenação

das ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), persiste uma lacuna significativa no que diz respeito à verificação de seu cumprimento efetivo.

Jansen e Vieira (2022, p. 557) apontam:

As políticas públicas de GRD necessitam integrar-se às demais políticas públicas setoriais para tornarem-se intrínsecas ao processo de desenvolvimento, na busca de um desenvolvimento territorial mais sustentável, resiliente.

[...] um dos principais problemas dos estados e municípios é avaliar o andamento do progresso após o lançamento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/12). Com um sistema que permita monitorar a evolução dos estados e seus respectivos municípios, é possível desenvolver novas ferramentas que possibilitem melhor distribuição de recursos para ações de redução de riscos e desastres (FERENTZ; GARCIAS, 2020, p.264).

Por isto, são necessários indicadores que considerem as legislações e características locais, a fim de auxiliarem os gestores a respeito do monitoramento de suas ações e permitir o desenvolvimento de instrumentos que sirvam de base para a futura tomada de decisão nos municípios (FERENTZ; GARCIAS, 2020, p.264).

Como já citado anteriormente neste trabalho, atualmente, o indicador considerado pela SEDEC para avaliar o nível dos municípios brasileiros em relação à PNPDEC é o Indicador de Capacidade Municipal - ICM. No entanto, apesar deste estar ligado a um Programa previsto no PPA da União, não existe nenhuma vinculação orçamentária relacionada ao mesmo para os municípios brasileiros.

A ausência de ferramentas orçamentárias e de gestão adequadas impede que os municípios atinjam os objetivos almejados pela política, especialmente no que tange à prevenção de desastres e à mitigação de seus impactos na comunidade.

Diante deste cenário, torna-se imperativa a criação de um indicador específico para a PNPDEC que possa servir como ferramenta de *accountability*⁸ e transparência. Este indicador deve ser capaz de medir o grau de implementação das diversas atribuições municipais, como a identificação de áreas de risco, a promoção da fiscalização de tais áreas, e a realização de exercícios simulados de resposta a desastres. Além disso, é fundamental que esse indicador possa ser integrado a um sistema de informação e uma vinculação orçamentária, possibilitando o monitoramento contínuo e a atualização dinâmica dos dados,

⁸ Responsabilização; remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras.

A implementação de um sistema eficaz de monitoramento e verificação pode trazer múltiplos benefícios, incluindo o aprimoramento da gestão municipal em proteção e defesa civil, o fortalecimento das capacidades locais para resposta a emergências e a melhoria contínua das políticas públicas voltadas para a redução de riscos de desastres. Assim, a criação de indicadores específicos para a PNPDEC é uma etapa crucial para garantir a eficácia e a eficiência da política no âmbito municipal e nacional.

A Lei Federal 12.608 não prevê punições ou sanções para a inexistência de estruturas de defesa civil nos âmbitos municipais, por exemplo.

Damacena et al. (2022, p. 219) destacam da Pesquisa Municipal em Proteção e Defesa Civil, realizada pelo Projeto Elos (BRASIL, 2021c):

Por sua vez, em relação à pergunta “Quanto à estruturação, escolha a principal dificuldade para realizar o seu trabalho na defesa civil (?)”, 26% apontaram a falta de recursos financeiros. Em relação a esse questionamento, ressaltou-se que a segunda e terceira dificuldades destacadas – “falta de equipe, recursos humanos (22%)” e “de equipamentos (19%)” – também correspondem ao déficit de recursos, o que conduz a um somatório que eleva o percentual para mais de 60% das respostas. Isto é: os dados demonstram que a grande dificuldade das defesas civis é a falta de recursos que permitam sua estruturação, o que compromete sobretudo planejamentos, projetos e ações em matéria de prevenção e redução do risco de desastres (BRASIL, 2021c).

O Brasil possui 5.568 municípios segundo o último levantamento do IBGE datado de 2022. Não existem levantamentos precisos de quantos municípios efetivamente cumprem as determinações contidas na PNPDEC. Uma norma federal que não possui consequências para seu não cumprimento é ineficaz.

De modo geral, a pesquisa apontou que

- 72% das defesas civis municipais não têm recurso orçamentário;
- 76% não contam com recursos do tesouro;
- 74% não recebem recursos de outras secretarias;
- 97% e 96% não contam com doações ou fundo de reserva, respectivamente;
- 95% não utilizam recursos oriundos de emendas parlamentares; e
- 90% não receberam auxílio de programas estatais em 2021. (DAMACENA et al., 2022, p. 220)

A Lei Nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023, implementa algumas mudanças nas leis existentes relacionadas à prevenção e gestão de desastres no Brasil, especificamente alterando a Lei Nº 12.608, de 2012, e a Lei Nº 12.340, de 2010. O principal objetivo da nova lei é aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes

ou desastres, melhorar o monitoramento de riscos e a produção de alertas antecipados, e fortalecer a recuperação de áreas afetadas por desastres.

As alterações especificadas incluem a revisão de definições chave, como a de "acidente", "desabrigado", "desalojado", "desastre", entre outras, para refinar o entendimento e a abordagem legal dessas situações. A lei também detalha os deveres e responsabilidades dos entes federativos — União, estados, municípios — e do setor privado, em termos de planejamento e resposta a emergências. Inclui a obrigação de elaborar planos de contingência detalhados, realizar monitoramento em tempo real das áreas de risco, produzir alertas antecipados e envolver a comunidade e setores privados na gestão de desastres.

Além disso, a lei estabelece procedimentos específicos para a recuperação pós-desastre, visando não apenas a reconstrução física, mas também o apoio socioeconômico às populações afetadas. Institui novas normas para a inclusão de análises de risco e prevenção de desastres nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de alto risco.

Esta legislação reflete um esforço significativo para melhorar a capacidade do Brasil de gerenciar riscos de desastres de maneira mais eficaz e responsiva, buscando proteger melhor suas populações e ecossistemas vulneráveis, mas ainda assim é insuficiente.

Uma norma que não estabelece penalidades claras para o seu descumprimento frequentemente se torna facultativa aos olhos dos entes federativos, uma vez que a falta de consequências diretas mina a urgência e a seriedade com que é percebida e implementada. Em contraste, normas que regem áreas como educação e saúde, onde o descumprimento acarreta sanções específicas tanto para o município quanto para o gestor, tendem a ser mais efetivas no âmbito das políticas públicas.

Isso ocorre porque a possibilidade de enfrentar consequências legais, administrativas e políticas — como a rejeição de contas pelo Tribunal de Contas, inelegibilidade ou outras penalidades previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Ficha Limpa — impõe um imperativo claro para o cumprimento. Assim, a presença de punições não apenas incentiva a adesão e o cumprimento proativo das normas, mas também reforça a responsabilidade dos gestores em administrar os recursos públicos de maneira eficiente e alinhada aos mandatos legais estabelecidos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) destacou a ausência de estruturação adequada das defesas civis municipais, um ponto crítico para a eficácia das políticas públicas de proteção e defesa civil. Durante o evento “Sistema Nacional de Defesa Civil – A importância da atuação municipal”, ficou evidente que muitos municípios carecem de recursos básicos e estrutura para enfrentar desastres naturais eficientemente. Essa lacuna na preparação municipal compromete a resposta a emergências e a capacidade de implementar medidas preventivas eficazes. O diagnóstico apresentado pelo TCU indicou que a maioria dos municípios não possui canais diretos de comunicação adequados para a gestão de emergências, destacando que 72% não têm telefone fixo dedicado à defesa civil e 53% não dispõem de celular com acesso à internet, ferramentas essenciais para uma comunicação eficaz em tempos de crise. Esta deficiência sublinha a necessidade urgente de fortalecer as capacidades locais através de melhor capacitação, planejamento e recursos, garantindo que as defesas civis municipais possam desempenhar seu papel crucial na proteção das comunidades em situações de risco. Por fim, em se tratando de cumprimento das diretrizes da PNPDEC, muitas vezes seu cumprimento fica a cargo de “recomendações⁹.”

5.6 MECANISMOS COERCITIVOS E SUA IMPORTÂNCIA

Sempre que analisa o cumprimento da PNPDEC o TCU faz observações em relação a dificuldade de cumprimento das diretrizes da lei federal:

“A PNPDEC é a política que norteia os programas, planos e projetos na área, define as competências dos entes federados e estabelece e orienta para uma gestão integrada e sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres. O Tribunal constatou que o processo de alocação de recursos e seleção de projetos para prevenção de desastres não possui critérios técnicos estabelecidos para o alcance dos objetivos da PNPDEC. Há destinação de recursos para áreas menos necessitadas, em detrimento de outras mais carentes, e direcionamento de recursos para determinados entes da Federação, o que, para o TCU, não é

⁹ Tribunal de Contas da União. “TCU faz recomendações para reduzir o impacto de desastres naturais no Estado do Rio de Janeiro.” Publicado em 30 de dezembro de 2013. Acessado em 26/04/2024). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-faz-recomendacoes-para-reduzir-o-impacto-de-desastres-naturais-no-estado-do-rio-de-janeiro.htm>.

condizente com os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência da administração pública.” (Secom, TCU, 2020).

Os mecanismos coercitivos são essenciais para a execução eficaz de políticas públicas, funcionando como ferramentas que garantem o cumprimento das normas através de penalidades ou incentivos negativos. No contexto da PNPDEC, a falta de instrumentos coercitivos deixa um vácuo em sua implementação, onde metas e objetivos podem ser negligenciados sem consequências reais. A introdução desses mecanismos não apenas alinha a PNPDEC com outras políticas públicas que já possuem estruturas de fiscalização robustas, mas também promove uma cultura de responsabilidade e transparência dentro da administração pública. A efetividade desses instrumentos, contudo, depende de sua correta definição, aplicabilidade e o respaldo legal suficiente para assegurar que sejam respeitados e executados de maneira justa e eficiente.

5.6.1 Como Construir Um Mecanismo Coercitivo De Cumprimento Da PNPDEC: A Necessidade De Previsão Legal

Para a efetivação de mecanismos coercitivos que garantam o cumprimento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), é fundamental a existência de uma previsão legal clara e específica. Conforme o princípio da legalidade estabelecido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Portanto, para que os órgãos de controle externo possam efetivamente exigir o cumprimento da PNPDEC, é necessário que a lei não apenas estabeleça as obrigações e metas a serem cumpridas, mas também defina as consequências legais de seu não cumprimento.

Esse enquadramento legal deve ser suficientemente detalhado para permitir a aplicação de sanções administrativas, civis ou mesmo penais, se necessário. Além disso, a lei deve proporcionar aos órgãos de controle as ferramentas necessárias para monitorar e avaliar o cumprimento das políticas implementadas, assegurando assim que os recursos e esforços empregados sejam utilizados de maneira eficaz e em consonância com os objetivos previstos na PNPDEC.

Para garantir a implementação eficaz de mecanismos de controle na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, sem comprometer a autonomia dos entes federativos, é essencial que alterações na Lei 12.608/2012 sejam cuidadosamente

consideradas. A introdução de obrigações específicas para municípios, estados e União deve ser feita de modo a respeitar o pacto federativo, assegurando que tais medidas não apenas se alinhem com os objetivos nacionais de segurança e prevenção de desastres, mas também respeitem a capacidade administrativa e as particularidades regionais de cada ente. A legislação deve, portanto, oferecer flexibilidade, permitindo adaptações locais, ao mesmo tempo em que estabelece padrões mínimos de segurança e eficiência a serem seguidos por todos.

Neste contexto, é importante que o marco legal contemple a criação de mecanismos de controle que incentivem a colaboração e a coordenação entre os diferentes níveis de governo. Ao invés de impor medidas unilaterais, a lei deve facilitar a cooperação intergovernamental, promovendo programas de capacitação, compartilhamento de informações e recursos técnicos e financeiros. Assim, assegure-se não apenas a conformidade com a legislação, mas também fortalece a capacidade de resposta dos entes locais a situações de emergência, sem infringir sua autonomia. A efetiva implementação desses mecanismos dependerá de um diálogo constante entre União, Estados e Municípios, garantindo que as intervenções legais sejam tanto práticas quanto constitucionais.

Na ausência de mecanismos coercitivos efetivos, os órgãos de controle, como o Ministério Público, são frequentemente compelidos a recorrer ao Judiciário para assegurar que estados e Municípios cumpram as determinações legais, inclusive aquelas relacionadas à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Essa situação evidencia uma lacuna significativa no quadro normativo, onde as obrigações legais não são acompanhadas por sanções claras ou consequências para o seu não cumprimento. Como resultado, o processo de implementação das políticas públicas torna-se excessivamente dependente de intervenções judiciais, caracterizando uma judicialização da administração pública.

Um exemplo dessa dinâmica pode ser observado no Acórdão (inserido como Anexo A deste trabalho) do Supremo Tribunal Federal (STF) em um caso em que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro obteve uma decisão favorável que obrigou o Município e o Estado do Rio de Janeiro a adotarem medidas para mitigar o risco de deslizamentos. Este caso, julgado sob a relatoria de Alexandre de Moraes (ARE: 1378278 RJ, julgado em 06/06/2022), ressalta que a atuação do Judiciário em assegurar a implementação de políticas públicas, especialmente quando direitos

fundamentais estão em jogo, não viola o princípio da separação dos poderes. Este precedente sublinha a necessidade urgente de reformular a legislação para incluir mecanismos coercitivos claros que evitem a dependência de ações judiciais para a execução de políticas públicas. Com base nesses elementos aqui apresentados, portanto, entende-se que os mecanismos coercitivos devem ter previsão legal.

5.7 UM INDICADOR GENÉRICO PARA AVALIAR MAIS DE 5.600 MUNICÍPIOS SINGULARES

Desenvolver um indicador capaz de avaliar mais de 5.600 municípios brasileiros representa um desafio significativo, principalmente devido às diferenças regionais, locais e sociais entre eles. Cada município possui características únicas que podem influenciar significativamente os resultados de qualquer avaliação padronizada. Por exemplo, a resiliência hidrológica, uma métrica em muitos contextos, demanda critérios distintos entre regiões como o Nordeste e o Sudeste devido às suas peculiaridades climáticas e geográficas. Portanto, é fundamental que qualquer indicador desenvolvido seja flexível o suficiente para adaptar-se a essas singularidades, evitando análises enviesadas ou desvirtuadas.

Ao criar um indicador para avaliar o cumprimento da PNPDEC em nível local, é importante definir claramente o propósito do mesmo. O objetivo é que o indicador funcione como uma bússola, fornecendo direcionamentos iniciais para investigações mais aprofundadas sobre a conformidade dos entes federativos com as determinações da Lei 12.608/2012. Essa abordagem permite uma primeira análise eficiente e direcionada, facilitando a identificação de áreas que requerem atenção especializada e potencialmente ação regulatória ou corretiva, neste sentido, o levantamento realizado para o ICM, parece cumprir este papel.

Considerando-se o alinhamento conceitual de “indicador” apresentado no Guia Referencial de Construção e Análise de Indicadores do Ministério da Economia:

Indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação do desempenho das organizações, assim como de seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas e necessidades de mudança. De forma geral, os indicadores não são simplesmente números. Eles são atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, de acordo com regras, que possam ser aplicados critérios de avaliação,

como, por exemplo, eficácia, efetividade e eficiência. (BAHIA, 2021, p.8 e 9)

Como se vê, o indicador é exatamente o que precisamos para avaliar a efetividade da PNPDEC.

Para construir um indicador de política pública eficaz, como sugerido no documento "Guia Referencial Para Construção E Análise De Indicadores" (Bahia, 2021), é essencial seguir uma metodologia rigorosa que contempla várias etapas críticas:

1. Primeiramente, é importante definir claramente o que o indicador deve medir e qual objetivo de política pública ele visa apoiar. Isso inclui entender as necessidades e o impacto desejado.
2. Selecionar métricas que reflitam precisamente os aspectos da política que se deseja monitorar. As métricas devem ser sensíveis às mudanças na área de interesse, permitindo uma avaliação efetiva da política.
3. Implementar mecanismos para coletar dados consistentes e de alta qualidade. Isso pode exigir o desenvolvimento de novos sistemas de coleta ou a melhoria dos existentes para garantir a precisão e a atualidade das informações.
4. Analisar os dados coletados de maneira sistemática para interpretar os resultados do indicador. Isso envolve o uso de técnicas estatísticas e a compreensão do contexto maior em que os dados são gerados.
5. Os indicadores devem ser revisados periodicamente para assegurar que continuem relevantes e úteis para a tomada de decisão em políticas públicas. Isso inclui ajustar o indicador com base em feedback para refinar a coleta de dados e a análise.
6. Manter os processos de desenvolvimento e implementação dos indicadores transparentes para todos os *stakeholders* envolvidos, e comunicar claramente os resultados para promover a compreensão e o uso efetivo dos indicadores na formulação e avaliação de políticas.

A literatura técnica visitada destaca a importância de um processo meticuloso e baseado em evidências na construção de indicadores para políticas públicas, garantindo que eles sejam robustos, relevantes e adaptáveis às necessidades dinâmicas do ambiente de política pública.

5.7.1 Identificação Do Objeto De Mensuração: A Eficácia Da PNPDEC Nos Municípios

A escolha pela análise da eficácia da PNPDEC se deu inicialmente pela própria definição da palavra. Eficácia refere-se ao grau em que uma política ou programa alcança os resultados desejados e os objetivos preestabelecidos. A eficácia foca no cumprimento das metas e na produção de resultados esperados, independentemente do custo ou dos meios utilizados.

A avaliação de eficácia considerada neste estudo, se concentra em verificar se a PNPDEC está realmente alcançando seus objetivos principais, como reduzir os impactos de desastres, aumentar a resiliência das comunidades e melhorar a coordenação entre diferentes níveis de governo. Focar na eficácia ajuda a identificar se a política está no caminho certo ou se ajustes nos objetivos são necessários.

A avaliação da efetividade, por exemplo, pode ser mais complexa, pois envolve uma análise mais detalhada de recursos financeiros, humanos e operacionais utilizados. A eficácia, por outro lado, foca diretamente nos resultados finais, tornando a avaliação mais direta. A análise da eficácia pode ser considerada um primeiro passo essencial, pois, se uma política não é eficaz, avaliar sua efetividade se torna secundário.

A aplicação efetiva da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) nos municípios requer a identificação precisa do objeto de mensuração, ou seja, o que exatamente será medido para avaliar o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela política. O ponto de partida para essa mensuração é definir o “marco zero”, que estabelece a base de comparação inicial para futuras avaliações de progresso e eficácia. Este marco inicial é crucial, pois permite a criação de metas claras e objetivas, bem como a verificação subsequente do alcance dessas metas.

A definição do objeto de mensuração começa com um entendimento detalhado do propósito da PNPDEC dentro do contexto municipal. Utilizando a cadeia de valor como ferramenta analítica, os administradores municipais podem visualizar e compreender melhor o ambiente interno e externo em que operam. Essa análise ajuda a capturar as expectativas das partes interessadas e a esclarecer os resultados e impactos desejados pela implementação da política. Os fatores críticos de sucesso (FCS) são então identificados através de um exame minucioso dessas informações. Estes FCS são elementos-chave que, se bem executados, asseguram o sucesso da

aplicação da PNPDEC, influenciando diretamente a eficácia das medidas adotadas pelos municípios.

Para identificar esses fatores críticos, é essencial questionar: Quais são os benefícios essenciais que a PNPDEC deve trazer para o município? Quais os impactos diretos da sua realização ou da falha em alcançá-la? As respostas a estas perguntas formam a base para estabelecer os FCS, que, por sua vez, determinam os focos específicos de mensuração do indicador. Esta abordagem não apenas garante uma análise alinhada com os objetivos estratégicos da política, mas também facilita uma implementação mais direcionada e efetiva, adaptada às particularidades e necessidades de cada município.

A partir das respostas às perguntas fundamentais sobre os benefícios e impactos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), podemos estabelecer os fatores críticos de sucesso (FCS) que guiarão a mensuração e avaliação da política nos municípios. O fortalecimento da prevenção e resposta a desastres, conforme diretrizes da política pública, é identificado como um benefício essencial. Esse benefício não apenas melhora a segurança e bem-estar dos cidadãos, mas também eleva a capacidade municipal de gerir emergências de forma eficaz e coordenada.

Os impactos diretos da implementação bem-sucedida da PNPDEC incluem a minimização de riscos e a prevenção de anormalidades, que contribuem significativamente para a estabilidade e resiliência urbanas. Por outro lado, a falha em alcançar esses objetivos pode resultar em um comprometimento grave da resiliência e da capacidade de resposta do município, aumentando a vulnerabilidade às crises e desastres. Essa dicotomia entre sucesso e falha destaca a crítica necessidade de um sistema robusto de monitoramento e avaliação.

Dessa forma, os FCS para a PNPDEC nos municípios devem incluir, mas não se limitar aos seguintes pontos:

1. Desenvolvimento de Capacidades: Reforço das capacidades locais para prevenção de riscos e gestão de respostas a emergências. Isso pode envolver treinamentos, aquisição de equipamentos e a melhoria de infraestruturas críticas.

2. Integração e Coordenação: Promoção de uma abordagem integrada e coordenada entre diversas agências municipais e outros entes governamentais para assegurar uma resposta rápida e eficaz em situações de emergência.
3. Engajamento Comunitário: Incentivo à participação comunitária nas estratégias de prevenção e resposta a desastres, garantindo que as políticas e práticas reflitam as necessidades e capacidades locais.
4. Avaliação Contínua: Implementação de um sistema de monitoramento e avaliação contínuo que permita ajustes dinâmicos nas estratégias e práticas conforme necessário para melhorar a eficácia da política.

Esses fatores críticos de sucesso formam a espinha dorsal dos indicadores de desempenho para a PNPDEC, orientando os municípios na mensuração do progresso e na identificação de áreas que necessitam de melhorias. A resposta a essas questões não é definitiva, mas evoluirá com o tempo e com a pesquisa contínua, adaptando-se às mudanças nas condições locais e às novas descobertas no campo da gestão de riscos e desastres.

Diante do raciocínio estabelecido até aqui e considerando os indicadores dos limites constitucionais de educação e saúde, que são aplicáveis e obrigatórios para todos os municípios, é possível destacar dois critérios fundamentais que, na visão desta pesquisadora, se mostram indispensáveis a qualquer indicador relacionado à Proteção e Defesa Civil: (I) a existência efetiva do órgão de defesa civil municipal e (II) a presença de um orçamento dedicado, além de sua efetiva execução em atividades de prevenção e resposta. Esses critérios são universais e aplicáveis a qualquer município, garantindo que o indicador possa ser utilizado de maneira ampla e consistente. A implementação desses parâmetros contribui para a criação de um sistema de avaliação robusto, que pode efetivamente medir e incentivar o progresso em direção aos objetivos de desenvolvimento e segurança urbana estabelecidos pela política nacional.

6 CONCLUSÃO

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelecida pela Lei 12.608/2012, representa um marco significativo no Brasil para a gestão de desastres, oferecendo uma estrutura legislativa importante, que visa integrar diferentes níveis de governo e setores da sociedade na prevenção, preparação, resposta e recuperação de desastres. Entre os pontos positivos destacados na política estão a modernização das estratégias de gestão de desastres e a criação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que promove uma colaboração eficiente entre diversos atores, além da implementação de um sistema integrado que facilita a coordenação das ações em situações de emergência.

No entanto, apesar dos avanços legislativos, a implementação prática da PNPDEC enfrenta desafios consideráveis. Muitos municípios brasileiros ainda lutam para incorporar as diretrizes da política devido à falta de recursos financeiros e técnicos, além de uma capacidade administrativa limitada. A ausência de sanções claras para o não cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Lei 12.608/2012 resulta em uma implementação desigual e muitas vezes ineficaz entre os municípios, comprometendo a capacidade de resposta e resiliência das localidades frente a desastres.

Para aprimorar a eficácia da PNPDEC, é essencial desenvolver indicadores que permitam monitorar e avaliar a implementação da política nos municípios brasileiros. Indicadores como o FPDC (Fator de Proteção e Defesa Civil), IPDC (Indicador de Preparação) e ICM (Indicador de Capacidade Municipal) oferecem diferentes abordagens para medir a eficácia da gestão de riscos e desastres. O ICM, em particular, destaca-se por equilibrar detalhamento e simplicidade, adaptando-se às diferentes realidades municipais e proporcionando uma visão clara e acionável das capacidades e necessidades dos municípios brasileiros.

Esta pesquisa pode contribuir para futuros estudos e para possíveis tomadas de decisão em relação à PNPDEC pois identificou lacunas e desafios na implementação da política, perceptíveis através de uma análise SWOT que possibilitou uma visão das condições atuais da PNPDEC, permitindo identificar áreas de melhoria e oportunidades para fortalecer a política; o estudo sugeriu a implementação de mecanismos coercitivos para o não cumprimento das diretrizes da

lei, o que pode fortalecer a gestão de riscos de desastres no Brasil. Além disso, enfatizou a importância de instrumentos para monitorar a eficácia da PNPDEC, para garantir transparência e responsabilização e analisou três indicadores para medir a eficácia da PNPDEC nos municípios brasileiros.

A criação de um indicador específico, a vinculação orçamentária para ações de proteção e defesa civil e a previsão de sanções legais para o não cumprimento da PNPDEC são passos cruciais para garantir sua implementação eficaz. A inclusão de mecanismos de fiscalização e a integração com outras políticas públicas são fundamentais para fortalecer a gestão de riscos de desastres no Brasil.

Como estudos futuros, sugere-se o desenvolvimento e a validação de indicadores garantindo que sejam aplicáveis em diferentes contextos municipais e que possam capturar a complexidade das capacidades locais; a investigação de novas tecnologias que possam ser integradas às práticas de defesa civil; a comparação da eficácia da PNPDEC com outras políticas de proteção e defesa civil de países com contextos semelhantes, por exemplo, identificando melhores práticas e lições que podem ser aplicadas no Brasil; pode ser realizadas também pesquisas sobre métodos eficazes de capacitação e desenvolvimento institucional para os gestores municipais, visando aumentar a capacidade de implementação da PNPDEC, ou mesmo a condução de estudos longitudinais para monitorar a evolução da implementação da PNPDEC ao longo do tempo, identificando tendências, progressos e áreas que necessitam de intervenções adicionais.

Desse modo, a PNPDEC pode evoluir para uma política verdadeiramente proativa e preventiva, capaz de proteger melhor as populações vulneráveis e promover o desenvolvimento sustentável em todas as regiões do país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paula Emília Gomes de. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: os desastres como problema político. **1º Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e Democracia em Mudança no Século XXI**, Porto Alegre, v. 1, p. 1-22, set. 2015.

BACK, A. G. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: avanços e limites na prevenção de desastres. *Revista Agenda Política*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 85–111, 2016. DOI: 10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/85>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BAHIA, Leandro Oliveira. Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores. Brasília: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6154>>. Acesso em: 27/04/2024

BELANDI, Caio. **Estruturas territoriais**: ibge atualiza dados geográficos de estados e municípios brasileiros. IBGE atualiza dados geográficos de estados e municípios brasileiros. 2023. Editoria: Geociências. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36532-ibge-atualiza-dados-geograficos-de-estados-e-municipios-brasileiros>. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.775, de 2 de Julho de 1856**. 1856. Coleção de Leis do Império do Brasil, página 302, Vol.1, pt.II. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1775-2-julho-1856-571280-publicacaooriginal-94371-pe.html>. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 2.587, de 30 de Abril de 1860**. 1860. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1860, Página 228 Vol. 1 pt II. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2587-30-abril-1860-556470-publicacaooriginal-76513-pe.html#:~:text=Estabelece%20o%20Regulamento%20para%20o%20Corpo%20de%20Bombeiros>. Acesso em: 02 mar. 2024.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 abr. 2012. Seção 1, p. 1.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil [livro eletrônico] : Brasil / coordenação Victor Marchezini. -- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional : Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021. PDF.

Brasil. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. “Altera as Leis nºs 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados.” Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018. 151 p. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 25 mar. 2024.

COUTINHO, Marcos Pellegrini; LONDE, Luciana de Resende; SANTOS, Leonardo Bacelar Lima; LEAL, Paulo Jorge Vaitsman. Instrumentos de planejamento e preparo dos municípios brasileiros à Política de Proteção e Defesa Ci. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Angra dos Reis, v. 7, n. 3, p. 383-396, 18 set. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.ao06>.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/bG4wp9kjcjPLmk6GLNXzQ6b/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2024.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca; COSTA, Renato Eliseu; MARCHEZINI, Victor. Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 215-242, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p215

DUARTE, Samuel Correa; BARBOSA, Lia Pinheiro. POLÍTICAS PÚBLICAS: modelos e elementos constitutivos. **Cadernos Cajuína**, São João do Piauí, v. 8, n. 1, p. 1-32, 04 abr. 2023. Anual. Disponível em:

<https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/75>. Acesso em: 03 mar. 2024.

FERENTZ, Larissa Maria da Silva; GARCIAS, Carlos Mello. A capacidade do Estado frente a gestão de riscos e desastres após a Política Nacional de Proteção e. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 245-267, 4 jun. 2020. Centro de Ensino Unificado de Brasília.

<http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6550>. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6550>. Acesso em: 16 mar. 2024.

Ferentz, L. M. da S., Pinheiro, E. G., & Garcias, C. M. (2019). Gestão de riscos e indicadores de preparação: estudo de caso no município de Palmeira/PR. *DRd -*

Desenvolvimento Regional Em Debate, 9, 243–262.
<https://doi.org/10.24302/drd.v9i0.1916>

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). "SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação." Acessado em: 26/04/2024. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp.

GARCIAS, Carlos Mello; FERENTZ, Larissa Maria da Silva; PINHEIRO, Eduardo Gomes. A Resiliência como Instrumento de Análise da Gestão Municipal de Riscos e Desastres. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 2, p. 99-121, 3 maio 2019. APESC - Associação Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul.
<http://dx.doi.org/10.17058/redes.v24i2.13241>. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/journal/5520/552064521006/html/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

GROSSI SILVA, R.; MACHADO VALADÃO JÚNIOR, V. Capacidades Estatais Municipais: Proposta para uma Agenda de Pesquisa e Percurso Metodológico. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 14, n. 4, 2022. DOI: 10.21118/apgs.v14i4.13938. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13938>. Acesso em: 23 mar. 2024.

GUIMARÃES, Raphael Mendonça *et al.* Construção e validação de um índice de vulnerabilidade socioambiental para a vigilância e gestão de desastres naturais no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 19, n. 10, p. 4157-4165, out. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320141910.08282014>. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/csc/a/7pgYzF3fTnDMYSMmMshYdNk/?lang=pt>. Acesso em: 24 abr. 2024.

GUTERRES, António. **Davos**. 2024. Disponível em:
<https://www.carboncreditmarkets.com/single-post/n%C3%A3o-podemos-construir-um-futuro-para-os-nossos-netos-com-um-sistema-constru%C3%ADdo-para-os-nossos-av%C3%B3s>. Acesso em: 11 jul. 2024.

IPDC: Indicador Municipal de Proteção e Defesa Civil: preparação: aplicação I39 em municípios selecionados. – Curitiba: FUNESPAR, 2019. 2019 251 p.: il.; 21 cm. Disponível em:
file:///C:/Users/jumon/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/IPDC_IndicadorMunicipalPreparaoDefCivil.pdf

JANSEN, Giane Roberta; VIEIRA, Rafaela. Análise da integração da gestão de risco de desastres à política de desenvolvimento territorial local. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande (Ms), v. 23, p. 555-574, 2022. Trimestral. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/inter/a/vXCXD9N7XCnrbj9hzW8wPGF/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 2, p. 323–335, 2020. DOI: 10.1590/1679-395177989. Disponível em:

<https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/77989>. Acesso em: 26 mai. 2024.

LINO, Antonio Geraldo Hiller. **Proteção e Defesa Civil**. Curitiba: Intersaberes, 2018. 282 p. Disponível em: <https://ebooks.intersaberes.com.br/leitor/livro?isbn=9788559728057>. Acesso em: 21 abr. 2024.

LONDE, Luciana de Resende; SORIANO, Erico; COUTINHO, Marcos Pellegrini. CAPACIDADES DAS INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NO BRASIL:: desafios e perspectivas. **Revista do Departamento de Geografia – Usp**, São Paulo, v. 30, p. 77-98, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/98715/107757>. Acesso em: 26 mar. 2024.

Ministério da Saúde. "SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde." Acesso em: [26/04/2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/siops>.

MUNDIM, Guilherme Abdallah; ARTUSO, Leticia Ferraro; FERREIRA, Marcela Alonso. **CAPACIDADES INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS**:: uma análise a partir dos municípios do estado de são paulo. 2019. 151 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestao e Politicas Puublicas, Escola de Administracao de Empresas de Sao Paulo, Fundacao Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

REIS, Breno Salomon; BARBOSA, Rafael de Figueiredo; ALVES, Junior Silvano. O FPDC: um indicador para avaliar políticas públicas de resiliência a desastres. **Anais dos Resumos**: I Congresso Brasileiro de Redução de Risco de Desastres: "Gestão Integrada em RRD no Brasil e o Marco de SENDAI 2015 - 2030", Curitiba, p. 51-67, 2016.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – PNPDEC NAS CIDADES BRASILEIRAS. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 85-100, 14 dez. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/4884>. Acesso em: 16 mar. 2024.

SEDEC; PNUD. **E ANÁLISE DAS NECESSIDADES DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES**: projeto bra12/017 fortalecimento da cultura de gestão de risco de desastres no brasil. Brasília: Sedec, Pnud, 2014. 210 p. Disponível em: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/R46/Diagnostico%20e%20Analis-compressed.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

SILVA, César Augusto Marques da. Os Desastres no Rio de Janeiro: conceitos e dados. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, p. 55-71, 2015. Semestral. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/26555>. Acesso em: 28 abr. 2024.

SOUZA, Celina. POLÍTICAS PÚBLICAS: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno Crh**, Salvador, v. 16, n. 39, p. 11-24, 31 ago. 2006. Semestral. Universidade Federal da Bahia. <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v16i39.18743>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743>. Acesso em: 02 mar. 2024.

SUASSUNA, Cynthia Carneiro de Albuquerque. **CIDADE RESILIENTE**:: sistema de indicadores dos aspectos institucionais. 2014. 292 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

Tribunal de Contas da União. "Glossário - Accountability pública." Acessado em: 26/04/2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/glossario.htm>.

Tribunal de Contas da União. "Tribunal promove diálogo público sobre atuação dos municípios na defesa civil." Publicado em 06 de julho de 2022. Acessado em: 26/04/2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-promove-dialogo-publico-sobre-atuacao-dos-municipios-na-defesa-civil.htm>.

Tribunal de Contas da União. "TCU faz recomendações para reCULTURAduzir o impacto de desastres naturais no Estado do Rio de Janeiro." Publicado em 30 de dezembro de 2013. Acessado em 26/04/2024). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-faz-recomendacoes-para-reduzir-o-impacto-de-desastres-naturais-no-estado-do-rio-de-janeiro.htm>.

Tribunal de Contas Da União. Recursos para prevenção de desastres naturais são distribuídos sem critérios técnicos. Portal TCU, Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/recursos-para-prevencao-de-desastres-naturais-sao-distribuidos-sem-criterios-tecnicos.htm>. Acesso em: 27 abr. 2024.

UFSC, Ceped. **Política Nacional de Defesa Civil Florianópolis**. Florianópolis: Lagoa Editora, 2012. 150 p. Disponível em: <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/09/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Defesa-Civil.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

**ANEXO A - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.378.278 RIO DE
JANEIRO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.378.278 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECTE.(S) : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DECISÃO

Trata-se de Agravos em Recursos Extraordinários interpostos em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado (Vol. 11, fl. 1-2):

“1. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MORROS CARIOCAS. COMUNIDADE OCIDENTAL FALLET EM SANTA TEREZA. RISCO DE DESLIZAMENTO. INSUFICIÊNCIA DAS MEDIDAS ADOTADAS PELOS ENTES ESTATAIS PARA CONTENÇÃO E PROTEÇÃO DAS ENCOSTAS. OMISSÃO ESTATAL QUE AUTORIZA AO PODER JUDICIÁRIO ADENTRAR NO MÉRITO ADMINISTRATIVO SEM QUE TAL IMPORTE EM OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PRECEDENTES DO TJERJ. PROVIMENTO PARCIAL DO APELO.

2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM FACE DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. COMUNIDADE OCIDENTAL FALLET. ÁREA DE RISCO. MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PLEITEOU FOSSEM OS RÉUS COMPELIDOS A EXECUTAR PLANO DE MEDIDAS DE

ENGENHARIA, GEOTECNIA E INTERVENÇÃO URBANÍSTICA, NAS ÁREAS CLASSIFICADAS COMO DE ALTO RISCO DE ESCORREGAMENTOS E DESLIZAMENTOS; RECUPERAR TODA A EXTENSÃO DA ÁREA DESMATADA, NO INTERIOR E EM SEU ENTORNO; IMPLANTAR E REDE DE SANEAMENTO BÁSICO; E FISCALIZAR TODA ÁREA, VISANDO EVITAR NOVAS OCUPAÇÕES IRREGULARES E CESSAR O DESMATAMENTO.

3. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. O JUÍZO *A QUO* CONSIDEROU QUE O MUNICÍPIO EFETIVAMENTE COMPROVOU QUE NÃO ESTÁ SENDO OMISSO, E QUE ESTÁ REALIZANDO OBRAS E MEDIDAS PARA A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS RELATIVOS À INSTALAÇÃO DE COMUNIDADES EM ÁREAS DE RISCO DE FORMA ORDENADA, PRIORIZANDO AQUELAS LOCALIZADAS EM MAIOR ÁREA DE RISCO. CONSIDEROU QUE O FATO DE NÃO TER SIDO INICIADAS AS MEDIDAS NA FORMA E NOS PRAZOS PRETENDIDOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NÃO REVELAM OMISSÃO DO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE POR FALTA DE BASE TÉCNICA NOS PEDIDOS FORMULADOS. POR FIM, O JUÍZO CONSIDEROU QUE SOMENTE EXCEPCIONALMENTE O PODER JUDICIÁRIO TERÁ COMPETÊNCIA PARA DETERMINAR A FORMA DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INTERFERINDO NAS PRIORIDADES SOCIAIS POR ELA ESTABELECIDAS EM DESPRESTÍGIO À DISCRICIONARIEDADE.

4. APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ALEGA: 1) QUE A LEI Nº 12.340/2010, RECENTEMENTE ALTERADA PELA LEI Nº 12.608/2012, ESTABELECEU, EM SEU ART. 3-A, § 3º, QUE A “UNIÃO E OS ESTADOS, NO ÂMBITO DE SUAS COMPETÊNCIAS, APOIARÃO OS MUNICÍPIOS NA EFETIVAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS NO § 2º”; 2) QUE A NOVA LEI, LEI Nº 12.608/2012, QUE INSTITUIU O PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – PNPDEC, REFORÇOU A COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES

FEDERATIVOS PARA A ADOÇÃO DE MEDIDAS NECESSÁRIAS À REDUÇÃO DOS RISCOS DE DESASTRES; 3) QUE FOI NOTICIADO RECENTEMENTE, POR INICIATIVA DO GOVERNO FEDERAL, UM PLANO NACIONAL PARA PREVENÇÃO E RESPOSTA A CATÁSTROFES; 4) QUE O ART. 182 DA CRFB/88 SE REFERE A LEI FEDERAL Nº 10.257/2001, (ESTATUTO DA CIDADE), QUE ESTABELECE OS INSTRUMENTOS A SEREM UTILIZADOS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL; 5) QUE QUANTO AO PLANO DIRETOR, A LEI COMPLEMENTAR Nº 111/2011 RATIFICA O PEDIDO PARA A “CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA DOS RÉUS, NA OBRIGAÇÃO DE FISCALIZAR TODA ÁREA EM ÓBICE, COM MEDIDAS SUFICIENTES PARA EVITAR NOVAS OCUPAÇÕES IRREGULARES E DESMATAMENTO”; 6) ASSIM, DIANTE DA REITERADA POSTURA OMISSIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MORMENTE RELATIVA À HISTÓRICA FALTA DE FISCALIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES NAS ENCOSTAS DO RIO DE JANEIRO, NÃO RESTOU OUTRA ALTERNATIVA AO *PARQUET* SENÃO BUSCAR JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO A MATERIALIZAÇÃO DA NORMA NO PLANO FÁTICO.

5. APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE MERECE PROSPERAR EM PARTE. EM QUE PESE O FATO DE QUE O PODER PÚBLICO VENHA REALIZANDO OBRAS E MEDIDAS PARA A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS RELATIVOS À INSTALAÇÃO DE COMUNIDADES EM ÁREAS DE RISCO DE FORMA ORDENADA, PRIORIZANDO AQUELAS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE MAIOR RISCO, NÃO HÁ PROVA CABAL NOS AUTOS ACERCA DA EXECUÇÃO DE MEDIDAS ESPECÍFICAS TENDENTES À PREVENÇÃO DE RISCOS DE DESABAMENTO NA REFERIDA COMUNIDADE (FLS.238), REDUZINDO-OS A UM LIMITE TOLERÁVEL. COMPROVAÇÃO NOS AUTOS DE OCUPAÇÃO DESORDENADA DA ÁREA COM DESMATAMENTO, O QUE COMPROMETE A SOLIDEZ DO TERRENO E POTENCIALIZA O RISCO À SEGURANÇA DOS

MORADORES. POR ESTA RAZÃO, A INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM CAUSAS DESSA NATUREZA NÃO CONFIGURA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, E SIM DE PROTEÇÃO JUDICIAL A DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS, VISANDO À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VISEM ASSEGURAR A VIDA E O MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO.

6. PLANO CONTINGENCIAL APRESENTADO PELO MUNICÍPIO DESACOMPANHADO DA COMPROVAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS EFETIVAS PARA DIMINUIR O COMPROVADO RISCO DE VIDA AOS MORADORES DA COMUNIDADE OCIDENTAL FALLET, ALÉM DOS COMPROVADOS DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE. DESTA FORMA, ESTE RELATOR CONSIDERA NECESSÁRIO REFORMAR PARCIALMENTE A SENTENÇA PARA CONDENAR O RÉU A ADOTAR PROVIDÊNCIAS PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESLIZAMENTO, NOTADAMENTE MEDIDAS DE ENGENHARIA, GEOTECNIA E INTERVENÇÃO URBANÍSTICA, NAS ÁREAS CLASSIFICADAS COMO DE ALTO RISCO DE ESCORREGAMENTOS E DESLIZAMENTOS, DELIMITADA NO LAUDO TÉCNICO ANEXADO AOS AUTOS. APLICAÇÃO DA LEI Nº 12.340/2010 E DO PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – PNPDEC (LEI Nº 12.608/2012).

7. O PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL DEVE SER PONDERADO PELO PRINCÍPIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL PARA PRIORIZAR AS GARANTIAS CONSTITUCIONALMENTE PREVISTAS. PRECEDENTES DO STF E DO STJ.

8. DESCABE A CONDENAÇÃO DOS RÉUS (MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E ESTADO DO RIO DE JANEIRO) AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, ARTIGO 14 DA LEI 7.347/85, SALVO COMPROVADA LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. PRECEDENTES DO

STJ.

9. APELAÇÃO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO PARA JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE O PLEITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E CONDENAR SOLIDARIAMENTE OS RÉUS A EXECUTAR MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE ESCORREGAMENTOS E DESLIZAMENTOS NA COMUNIDADE OCIDENTAL FALLET, RECUPERAR A ÁREA DESMATADA NO INTERIOR E NO ENTORNO DA COMUNIDADE, E MEDIDAS VISANDO A MELHORIA DAS CONDIÇÕES HABITACIONAIS E DE SANEAMENTO BÁSICO.”

Opostos Embargos de Declaração pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (fl. 14, Vol. 12) e pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO (fl. 18, Vol. 12), foram rejeitados nos termos da seguinte ementa (fl. 1, Vol. 13):

“1. DOIS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PRIMEIRAMENTE PELO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E, EM SEGUIDA, PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM FACE DO ACÓRDÃO QUE, POR UNANIMIDADE DE VOTOS, DEU PARCIAL PROVIMENTO AO APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CONDENAR SOLIDARIAMENTE OS RÉUS (ESTADO DO RIO DE JANEIRO E MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO) A EXECUTAR MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE ESCORREGAMENTOS E DESLIZAMENTOS NA COMUNIDADE OCIDENTAL FALLET, RECUPERAR A ÁREA DESMATADA NO INTERIOR E NO ENTORNO DA COMUNIDADE, E IMPLANTAR MEDIDAS VISANDO A MELHORIA DAS CONDIÇÕES HABITACIONAIS E DE SANEAMENTO BÁSICO.

2. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ALEGANDO OMISSÃO DO JULGADO E PRETENDENDO O PREQUESTIONAMENTO, ALÉM DO PROVIMENTO PARA SUPRIR SUPOSTAS OMISSÕES NO ACÓRDÃO EMBARGADO, O QUE NÃO SE VERIFICOU, EIS QUE AS QUESTÕES ENFRENTADAS FORAM SUFICIENTES

PARA EMBASAR O JULGADO.

3. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ALEGANDO OMISSÃO DO JULGADO E PRETENDENDO O PREQUESTIONAMENTO, ALÉM DO PROVIMENTO PARA SUPRIR SUPOSTAS OMISSÕES NO ACÓRDÃO EMBARGADO, O QUE NÃO SE VERIFICOU, EIS QUE AS QUESTÕES ENFRENTADAS FORAM SUFICIENTES PARA EMBASAR O JULGADO.

4. DESPROVIMENTO DOS DOIS EMBARGOS CONSIDERANDO A INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE, FACE AO EXPRESSO NA SÚMULA 52 DO TJERJ, VEZ QUE TANTO O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, COMO O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PRETENDEM, EM VERDADE, A REFORMA DA DECISÃO.”

No Recurso Extraordinário interposto pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Vol. 16), com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, alega-se violação aos arts. 2º; 22, XXVIII; 30, VII; 37, caput; e 241 da CF/1988, pois:

(a) compete “ao Município do Rio de Janeiro e às demais municipalidades, de forma geral, a responsabilidade pela contenção de encostas e atividades correlatas”, sendo inequívoca “que a atuação do Estado do Rio de Janeiro somente haveria de ser provocada apenas em caráter residual, após o esgotamento das tentativas de adoção e implementação de medidas a cargo do município” (fl. 7, Vol. 16);

(b) “ao condenar o Estado do Rio de Janeiro a implantar rede de saneamento básico na comunidade Ocidental Fallet, por meio da instalação da infraestrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e descarte dos esgotos sanitários, o v. acórdão recorrido ignorou o Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do

ARE 1378278 / RJ

Rio de Janeiro” (fl. 7, Vol. 16); e

(c) “a pretensão veiculada na presente ação civil pública subverte qualquer planejamento de ações constantes de programas municipais existentes, ignora o aspecto orçamentário e financeiro que subjaz a tal questão, e malfere o princípio da independência harmônica entre os Poderes” (fl. 10, Vol. 16).

Quanto ao RE interposto pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (Vol. 18), com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, alega-se violação aos arts. 2º; e 93, IX, da CF/1988, argumentando que:

(a) “a decisão que determina a realização imediata, de obras que não se sabe quais sejam, em relação à Comunidade Ocidental Fallet, se sobrepõe à prioridade do Administrador Público, que na hipótese, repousa em critério inteiramente lógico e objetivo, sem qualquer fundamento que legitime essa intervenção” (fl. 10, Vol. 18), de modo que “é possível prever que outras Comunidades, com centenas de moradias em situação de risco, se vejam preteridas no atendimento, à conta de um intervenção judicial que se dá – *data maxima venia* – sem fundamento que justifique o descarte da escolha da Administração Pública” (fl. 11, Vol. 18);

(b) “o acórdão recorrido rompe a própria lógica de não intervenção na esfera da Administração, ao determinar a prioridade de execução de diversas intervenções em uma comunidade específica” (fl. 12, Vol. 18);

(c) “a decisão judicial recorrida, não obstante seu discurso de não materializar intervenção na esfera de escolha do administrador, em verdade, intervém no seu planejamento, à medida em que determina para já, o desenvolvimento das atividades orientadas à intervenção na Comunidade Ocidental Fallet” (fl. 14, Vol. 18); e

(d) “a atuação substitutiva do Judiciário é, na forma da jurisprudência desta mesma Corte, excepcional, e como tal, sujeita a um ônus argumentativo mais expressivo, que não se teve por observado na hipótese” (fl. 16, Vol. 16).

O Tribunal de origem negou seguimento a ambos os recursos, aos fundamentos de que (a) a repercussão geral da matéria não foi suficientemente demonstrada; (b) incide, na hipótese, a orientação prevista na Súmula 279/STF; (c) a norma inserta no art. 2º da Constituição “não impede que o Poder Judiciário se manifeste sobre a legalidade e/ou abusividade de ato administrativo discricionário”; e (d) o acórdão recorrido encontra-se devidamente fundamentado (Vol. 20).

Nos Agravos, as partes recorrentes refutaram os fundamentos da decisão agravada (Vol. 22 e Vol. 24).

É o relatório. Decido.

Considerando a similitude da matéria posta a debate e dos artigos apontados como violados, os Recursos Extraordinários serão analisados conjuntamente.

Inicialmente, em relação à suscitada ofensa ao art. 93, IX, da Carta Magna, o Juízo de origem não destoou do entendimento firmado por esta CORTE no julgamento do AI 791.292-QO-RG/PE (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 339).

Nessa oportunidade, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL assentou que o inciso IX do art. 93 da Constituição Federal de 1988 “exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão”.

No caso em apreço, a fundamentação do acórdão recorrido alinha-se às diretrizes desse precedente.

ARE 1378278 / RJ

Quanto ao mais, eis os fundamentos do acórdão recorrido para reformar a sentença que julgou improcedente os pedidos formulados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL em sede de Ação Civil Pública (Vol. 11, fl. 5):

“O Ministério Público intentou a presente Ação Civil Pública em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro pretendendo compelir os Entes Estatais a adotar medidas efetivas na promoção de políticas públicas destinadas à solucionar a ocupação desordenada na encosta, e prevenir riscos de desabamentos na Comunidade Ocidental Fallet, a fim de garantir moradia digna, condições de habitabilidade e preservação do meio ambiente.

A Ação civil pública, Lei 7347/85, é o instrumento processual destinado à defesa judicial de interesses difusos e coletivos, permitindo a tutela jurisdicional do Estado com vistas à proteção de certos bens jurídicos.

Por meio desta ação, reprime-se ou previne-se a ocorrência de danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

No caso em exame, a matéria controvertida tratada neste apelo trata: 1) da alegada ausência de providências concretas que, na visão do Ministério Público autor/apelante, deveriam ter sido tomadas pelos réus/apelados (Município do Rio de Janeiro e Estado do Rio de Janeiro), no sentido de prevenir e sanar os problemas identificados na área classificada como de risco na petição inicial – Comunidade Ocidental Fallet, com fundamento no laudo técnico confeccionado por iniciativa da municipalidade, e que instrui a petição inicial; 2) do questionamento se as providências e prazos descritos na petição inicial são os adequados para sanar os problemas identificados, eliminando os riscos existentes na área.

Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, evidentemente que é

parte legítima para figurar no polo passivo desta relação processual, haja vista tratar-se a matéria atinente à competência comum a todos os entes da federação, conforme art. 23 da Constituição Federal, nos seguintes termos: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (omissis); VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (omissis)”.

Alega o Ministério Público que o estudo apresentado pelo Município do Rio de Janeiro limita-se a delimitar e a classificar as áreas passíveis de deslizamento, sem indicar quais são as intervenções pontuais que vêm sendo realizadas nestas áreas, ou seja, que embora haja um plano de contingência, tal vem desacompanhado de medidas efetivas para evitar tragédias e modificar de forma eficaz a situação no local.

Inicialmente saliento que a preservação do meio ambiente, a promoção de programas de construção de moradias, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico são da competência comum de todos os entes federados, na forma dos incisos VI e IX, do artigo 23, da Constituição Federal, de modo que nenhuma legislação infralegal, convênio ou ato normativo secundário pode afastar a incidência da referida norma constitucional.

A rigor, a questão versa acerca do polêmico tema do posicionamento da doutrina e jurisprudência quanto ao limite constitucional de controle do Poder Judiciário diante dos atos e omissões do Poder Executivo frente à implementação dos direitos fundamentais em sua integral configuração.

São as garantias constitucionais que legitimam a ação do Estado, uma vez que sua presença ou intervenção se faz ora em defesa da Constituição como um todo, ora em prol da sustentação, integridade e observância dos direitos fundamentais.

Essa realidade parece ter estimulado a edição da Lei nº 12.340/2010, recentemente alterada pela Lei nº 12.608/2012,

atribuindo à União e aos Estados, no âmbito da competência de cada um desses entes federativos, o dever de apoiar os Municípios na execução de ações de resposta e recuperação de áreas atingidas por desastre, in verbis:

“Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) (...)

§ 3º A União e os Estados, no âmbito de suas competências, apoiarão os Municípios na efetivação das medidas previstas no

§ 2º. Os Municípios incluídos no cadastro deverão: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas

voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) “

Observa-se que restou comprovada a ocupação desordenada da área de encosta da Comunidade Fallet, (inventário de risco – índice eletrônico 00064) com a realização de desmatamento de forma a comprometer a solidez do terreno (relatório de campo – índice eletrônico 00064), além das construções já comprometidas por pequenos deslizamentos, associados a cortes irregulares do terreno, tudo isso potencializando o risco de segurança dos moradores.

Diante disto, surge para os magistrados o dever de tomar decisões que implementem políticas públicas, visando garantir o mínimo existencial, quando o Executivo se queda inerte diante de sua função no Estado Democrático de Direito.

É verdade que a lei não especifica as medidas a serem adotadas no plano de contingência, tendo o legislador conferido o poder de discricionariedade ao administrador para eleger as medidas do plano de contingência que considere mais adequada ao caso concreto, sempre com base em critérios técnicos.

No caso dos autos, observa-se que de fato, o município réu vem realizando algumas políticas públicas no sentido da prevenção de desastres naturais.

É sabido também, que existe uma esfera de discricionariedade que não pode ser violada pelo Poder Judiciário, nem a vontade do administrador pode ser substituída pela do Ministério Público. Todos os órgãos públicos desejam a redução dos danos decorrentes dos deslizamentos. O Poder Legislativo impõe a execução de plano de contingência, mas cabe ao administrador público a escolha das medidas adotadas no referido plano.

Conforme bem ressaltado pelo Juízo *a quo* às fls. 1091 (índice eletrônico 01088) merecem destaque as medidas realizadas e descritas às fls. 202/211 (índice eletrônico 00190), os

documentos de fls. 233/239 (índice eletrônico 00190), que trazem os dados numéricos fornecidos pela Coordenadoria de Fomento à Produção Habitacional e pela Gerência de Terras e Reassentamentos, ambas desta Secretaria, com relação aos atendimentos através do Programa Minha Casa Minha Vida, e dos benefícios de aluguel social, indenizações de benfeitorias e compra assistida, os relatórios de obras emergenciais, de limpeza de drenagens em encostas, recuperação de obras de contenção de encostas (fls. 267/273-índice eletrônico 00259), a elaboração do Plano de Contingência, acostado às fls. 342/381 (índice eletrônico 00338), bem como outras medidas documentadas na contestação tais como os contratos celebrados para a realização de obras emergenciais (fls. 274/283, 284/293-índice eletrônico 00259).

Assim, quanto ao primeiro ponto controvertido, o Município alega que não está sendo omissivo, pois vem realizando obras e medidas para a solução dos problemas relativos à instalação de comunidades em áreas de risco de forma ordenada e priorizando aquelas localizadas em áreas de maior risco.

Neste diapasão, verifica-se que o município já realizou o mapeamento das áreas de risco em seu território, inclusive da Comunidade Ocidental Fallet (fls. 355 – índice eletrônico 00338).

É sabido também, que prevenção é o único meio de evitar a tragédia anunciada decorrente de chuvas que, em especial neste Estado do Rio de Janeiro, é fato comum em determinados períodos. Prevenir é mais do que obrigação; é dever do ente público.

Frise-se que fatos notórios como o que estão nestes autos narrados são ocorrentes, o que abre espaço para questionar-se as medidas que vem sendo tomadas são suficientes para impedir que a omissão alegada pelo Ministério Público ganhe proporção absurda e se transforme em tragédia.

Infelizmente o fato é que, a instalação de sistema de alerta preventivo e a implementação de procedimento logístico de

evacuação e abrigamento provisório da população residente na área de risco não foram e não são suficientes para impedir a ocupação desordenada da área, o desmatamento, nem os riscos de deslizamentos.

Na verdade, não há como prevalecer à tese defendida pelo Município no sentido de que o Ministério Público ao ajuizar mais de uma centena de ações civis fragmentou o interesse difuso, individualizando o que é indivisível.

Ora, o ajuizamento de várias demandas pelo órgão ministerial indica, tão-somente, a desejada organização processual com vistas à própria efetivação do provimento jurisdicional almejado.

É evidente, pois, que uma só demanda envolvendo localidades distintas, com problemas e consequências não comuns, causaria grande confusão fática no âmbito do direito em exame e as implicações daí decorrentes, o que prejudicaria, em última análise, a efetividade do processo, em afronta ao princípio de sua razoável duração (art. 5º, LXXVIII, CRFB).

Ademais, apesar de o Ministério Público ter especificado quais as medidas entende cabíveis, é verdade que cabe ao Município escolher, com base em critérios técnicos, quais as que devem ser adotadas.

Este Relator reconhece que cada comunidade tem a sua peculiaridade. Em umas pode ser que o plano de contingência seja suficiente. Em outras, pode haver a necessidade de obras e até de remoção de edificações e assentamento. Em cada caso, é cediço que compete ao Município escolher quais as medidas que serão executadas entre as possíveis e necessárias. Eleita e adotada a medida pelo Município com base em critérios e laudos técnicos, esta será objeto de fiscalização pela sociedade e pelo Ministério Público. A discricionariedade do Município permite que ele adote a medida que entender conveniente e oportuna desde que razoável.

No entanto, no caso em tela, os Estudos da GEORIO (entidade municipal) verificaram que: *“a área em análise (documentos que instruem a inicial – fls. 64/95 - índice eletrônico*

00064) – Comunidade Ocidental Fallet – Através de consulta aos laudos de vistoria da GEO-RIO, analisados entre os anos de 1986 e 2010, foram registradas três ocorrências de deslizamentos, relacionadas principalmente a estabilidade dos taludes e ruptura de obras de contenção. (...) Os riscos geológicos estão associados a cortes e aterros irregulares para construção, que devido a forte declividade, podem deslizar, comprometendo construções a montante e a jusante da comunidade. Adicionalmente podem ser observados ao longo das encostas mais escarpadas e regiões de talvegue, deslizamentos de solo coluvionar com blocos de rocha. A ausência de obras de contenção para estabilidade dos taludes agrava o risco existente. A região indica uma área densamente ocupada, com casas de boa estrutura (alvenaria), estimando-se pela contagem nas orto-fotos e fotos oblíquas que mais de 110 casas se encontrem nessa região”.

O que se pretendeu, nesta ação, é que os réus adotem de forma rápida as providências eficientes para redução do risco nesta Comunidade, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

Sabe-se também, que cada caso de risco é diferente de outro existente na cidade, e que todos os órgãos públicos desejam a redução dos danos decorrentes dos deslizamentos.

O caso da área analisada nestes autos não é isolado. Estudos da GEORIO verificam aproximadamente 120 áreas com ocupações irregulares e sujeitas a deslizamentos de grande impacto. Ressalte-se que, desde a propositura de ações como esta pelo Ministério Público (todas com base em estudo técnico realizado pelo próprio ente municipal), o Município, num curto espaço de tempo, iniciou a execução de planos de contingência na maioria dessas áreas

Ora, apesar das providências já adotadas pela Municipalidade, não há prova cabal nos autos acerca da execução de medidas específicas tendentes à prevenção de riscos de desabamento na referida comunidade (fls.236/238 – índice eletrônico 00190), reduzindo-os a um limite tolerável,

razão pela qual, a ingerência do Poder Judiciário em causas dessa natureza não configura violação ao princípio da separação dos poderes e, sim, medida de proteção judicial a direitos coletivos e difusos, visando à implementação de políticas públicas que visem assegurar a vida e o meio ambiente equilibrado no caso de omissão estatal.

(...)

Daí por que, diante do comprovado risco de vida aos moradores da COMUNIDADE OCIDENTAL FALLET, associado aos danos causados ao meio ambiente, é que este Relator considera necessário reformar parcialmente a sentença para compelir os Réus a solidariamente, a adotarem providências concretas para salvaguardar as vidas expostas ao risco detectado nos laudos técnicos (índice eletrônico 00064).

Saliente-se que as intervenções devem ser no mínimo suficientes para, ao final do prazo, reduzir a classificação de risco até o nível baixo, devidamente comprovado através de estudo técnico, utilizando a mesma metodologia empregada no estudo realizado pela Concremat Engenharia/Fundação GEO-RIO, considerando a época do verão com o incremento das chuvas.

Por fim, observo que às fls. 511/522 (índice eletrônico 00511) existe minuta com proposta de Termo de Ajustamento de Conduta, de janeiro de 2011, encaminhada ao prefeito novamente em agosto de 2011, a ser celebrado entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e o Município do Rio de Janeiro, objetivando a implantação do sistema de alerta, e atualizar o mapeamento das áreas de risco, controlar o surgimento de novas situações de risco em encostas, fiscalizar e impedir novas ocupações em áreas de risco geológico, monitorar o avanço das ocupações irregulares com fotografias aéreas/satélites, que devem ser atualizadas com periodicidade máxima de um ano, implementando a retirada das novas construções em situação de risco e daquelas cuja realocação for indicada no Diagnóstico e Plano de Mitigação das Situações de Risco.

ARE 1378278 / RJ

No entanto, até a presente data não houve manifestação sobre a proposta enviada, o que acabou por impor a propositura da presente demanda, que poderia ter sido evitada, posto que não restou outra alternativa ao Ministério Público a não ser buscar a tutela jurisdicional dos interesses difusos sob ameaça.

Quanto ao pedido inicial de condenação dos Réus ao pagamento de honorários advocatícios em favor do FUNDO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, tal não merece acolhida, isto porque, nas ações civis públicas, o pagamento de tal verba em favor do Ministério Público somente é devido nos casos de litigância de má-fé, conforme o artigo 18 da lei 7347/85, e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (...)"

Da leitura acima, observa-se que o acórdão recorrido reformou a sentença para julgar procedente Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e condenar, solidariamente, o MUNICÍPIO E O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, a adotar providências para a redução do risco de deslizamento, notadamente (fl. 12, Vol. 11):

“A) executar, no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, plano de medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística, nas áreas classificadas como de médio risco de escorregamentos e deslizamentos na Comunidade Ocidental Fallet, conforme estudo elaborado pela empresa Concremat Engenharia e pela Fundação GEO-RIO (fls.64/95), sendo que as intervenções devem ser no mínimo suficientes para, ao final do prazo, reduzir a classificação de risco até o nível baixo, devidamente comprovado através de estudo técnico, utilizando a mesma metodologia empregada no referido estudo, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada apelado;

B) recuperar toda a extensão da área desmatada, no interior e no entorno da Comunidade Ocidental Fallet, através da implementação de programa de plantio de espécies nativas,

ARE 1378278 / RJ

no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a conclusão das obras de contenção de proteção de encostas, acima referidas, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada apelado;

C) implantar rede de saneamento básico na Comunidade Ocidental Fallet, por meio da instalação de infraestrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e descarte dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente, no prazo de 180 dias após a conclusão das referidas obras de contenção e proteção das encostas acima referidas, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada réu; e,

D) fiscalizar toda área em óbice, com medidas suficientes para evitar novas ocupações irregulares e desmatamento, sob pena de pagamento de multa no valor de R\$20.000.00 (vinte mil reais), por cada infração constatada em decorrência da omissão no exercício do poder-dever de polícia ambiental.”

A jurisprudência desta CORTE é firme no sentido de que não viola o princípio da separação dos poderes a decisão do Poder Judiciário que, excepcionalmente, determina a implementação de políticas públicas quando evidenciada proteção deficiente a direitos fundamentais. Nesse sentido:

“AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS COM AGRAVOS. INTERPOSIÇÃO, RESPECTIVAMENTE, EM 17.07.2018 E 31.07.2018. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA. REASSENTAMENTO DE MORADORES. OBRAS DE INFRAESTRUTURA. REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS. RESPONSABILIDADE. OFENSA REFLEXA. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. ILEGITIMIDADE PASSIVA. DECRETO ESTADUAL 48.029/2011. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO STF. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. AGRAVOS REGIMENTAIS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o Tribunal de origem, no que concerne à discussão relativa às obrigações de cuidado do proprietário ensejadoras da responsabilidade da FASE e de ilegitimidade do Estado do Rio Grande do Sul, seria necessário o reexame dos fatos e provas dos autos, além da legislação local e infraconstitucional aplicáveis à espécie. Incidência das Súmulas 279 e 280 do STF.

2. Relativamente ao recurso do Estado Agravante, no que tange à questão de deficiência na prestação jurisdicional, o Plenário desta Corte, ao julgar o AI-QO-RG 791.292, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 13.8.2010, assentou a repercussão geral do Tema 339 referente à negativa de prestação jurisdicional por ausência de fundamentação e reafirmou a jurisprudência segundo a qual o art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão.

3. Quanto à alegação do Estado do Rio Grande do Sul de ofensa ao art. 2º da Constituição Federal, a jurisprudência desta Corte é harmoniosa no sentido de que o Poder Judiciário, excepcionalmente, pode determinar a implantação de políticas públicas, por se relacionarem a direitos ou garantias fundamentais, sem que isso ofenda o princípio da separação dos poderes.

4. Agravos regimentais a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Inaplicável o artigo 85, § 11, CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública.” (ARE 1.129.433-AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 1º/2/2019)

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA PELO

JUDICIÁRIO. EXCEPCIONALIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF. JURISPRUDÊNCIA. RECURSO PROTETATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA.

1. A jurisprudência desta Corte afirma a possibilidade, em casos emergenciais, de implementação de políticas públicas pelo Judiciário, ante a inércia ou morosidade da Administração, como medida assecuratória de direitos fundamentais. Precedentes.

2. Para dissentir do acórdão recorrido quanto à morosidade do Estado para a execução da política pública, seria imprescindível a análise do material fático-probatório dos autos, procedimento vedado em instância extraordinária. Súmula 279/STF.

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (arts. 17 e 18, Lei nº 7.347/1985).

4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.” (ARE 1.123.139-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 12/11/2018)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. DESLOCAMENTO DE DELEGADOS E SERVIDORES PARA ATENDIMENTO AO PLANTÃO DE 24 HORAS EM DELEGACIA DE MENORES INFRATORES. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 279/STF. REEXAME DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – Para chegar-se à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido, seria necessária a reinterpretção da

ARE 1378278 / RJ

legislação infraconstitucional aplicável ao caso, sendo certo que a ofensa à Constituição seria apenas indireta, bem como o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai o óbice da Súmula 279/STF, inviabilizando o recurso extraordinário.

II – Consoante a jurisprudência deste Tribunal, o Poder Judiciário possui legitimidade para, excepcionalmente, determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas, quando houver omissão da administração pública, o que não configura violação do princípio da separação dos poderes. III – Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 1.170.152-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 13/2/2019)

Na presente hipótese, o Juízo *a quo*, com base nas peculiaridades do caso concreto e na legislação aplicável à espécie, decidiu que o plano contingencial apresentado pela municipalidade não comprovou a adoção de medidas efetivas para diminuir o risco de vida aos moradores da Comunidade Ocidental Fallet, e que houve comprovação dos danos causados ao meio ambiente, razão pela qual julgou necessário reformar parcialmente a sentença para condenar o réu a adotar providências para a redução do risco de deslizamento, notadamente medidas de engenharia, geotecnia e intervenção urbanística, nas áreas classificadas como de alto risco de escorregamentos e deslizamentos, delimitada no laudo técnico anexado aos autos, determinando a aplicação da Lei 12.340/2010 e do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei nº 12.608/2012).

A argumentação recursal traz versão dos fatos diversa da exposta no acórdão, providência incabível em recurso extraordinário, conforme consubstanciado na Súmula 279/STF (*Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário*).

No mesmo sentido:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREAS DE RISCO AMBIENTAL E GEOLÓGICO. DESLIZAMENTOS DE TERRAS. ELABORAÇÃO DE PLANEJAMENTO DE OBRAS DE ENGENHARIA, GEOTECNIA E INTERVENÇÃO URBANÍSTICA. RECUPERAÇÃO DE ÁREA DESMATADA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ARTIGO 23, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VIOLAÇÃO À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. INOCORRÊNCIA. MATÉRIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REITERADA REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS EXPENDIDOS PELA PARTE NAS SEDES RECURSAIS ANTERIORES. MANIFESTO INTUITO PROTRELATÓRIO. MULTA DO ARTIGO 1.021, § 4º, DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (ARE 1.100.338-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 17/9/2018)

Em situação análoga à dos autos, veja-se, ainda, decisão monocrática de minha relatoria proferida no RE 1.192.554, DJe de 29/3/2019, com trânsito em julgado em 18/5/2019.

Por fim, quanto à alegação de ilegitimidade do Estado para figurar no polo passivo da demanda, a análise da pretensão recursal está situada no contexto normativo infraconstitucional.

Vejam-se os seguintes precedentes:

“EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo e Processual Civil. Indenização por dano moral. Legitimidade passiva ad causam. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes.

1. In casu, conforme a sentença de piso e o acórdão

ARE 1378278 / RJ

recorrido, o condutor do veículo envolvido no acidente de trânsito em discussão não estava na qualidade de agente público. Portanto, não haveria falar em legitimidade passiva da Agesul ou do Estado do Mato Grosso do Sul.

2. É inviável, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF.

3. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC).

4. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita.” (ARE 1.237.116-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 15/3/2022)

“Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo 3. Legitimidade passiva *ad causam*. 4. Matéria infraconstitucional. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Necessidade de reexame do acervo probatório. Súmula 279 do STF. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 947052-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 10/10/2017)

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO A AMBOS OS AGRAVOS EM RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS.**

Publique-se.

Brasília, 3 de maio de 2022.

ARE 1378278 / RJ

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente