

DIREITO DOS DESASTRES E A EVOLUÇÃO DA DEFESA CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DOS DIREITOS HUMANOS

Jaime José Reis Júnior¹

Prof^a. Dr^a. Liége Alendes de Souza²

RESUMO: A presente pesquisa visa a análise do Sistema Nacional de Defesa Civil, principalmente quanto à sua atuação no Rio Grande do Sul, sob o enfoque da defesa dos direitos humanos. Sendo assim, serão analisados neste artigo, em um primeiro momento, aspectos relevantes sobre o direito dos desastres, como vulnerabilidade e risco. A partir disto, será desenvolvido o estudo do desastre sob a ótica da Organização das Nações Unidas e sua evolução. Na terceira parte, realizar-se-á a verificação do sistema legislativo brasileiro desde a Constituição de 1824, a fim de apurar como era o tratamento do tema no Estado brasileiro, assim como o surgimento do serviço de Defesa Civil. Por fim, será realizado o estudo do atual Sistema de Defesa Civil e sua relevância na proteção dos direitos humanos no Estado do Rio Grande do Sul. O método de abordagem que será utilizado nesta pesquisa é o dedutivo, partindo da análise geral sobre a teoria dos desastres até a análise em particular da Defesa Civil do Rio Grande do Sul. Ainda, a pesquisa utiliza o método procedimental monográfico, a fim de responder o seguinte problema: qual a relação existente entre o serviço de Defesa Civil, e a proteção dos direitos humanos no Estado do Rio grande do Sul? Sendo assim, concluiu-se que a atuação da Defesa Civil no Rio Grande do Sul tem um papel relevante na defesa de direitos individuais, sociais e difusos, tanto em suas atividades de resposta e recuperação, como em sua atuação preventiva.

PALAVRAS-CHAVE: Defesa Civil; Direito dos Desastres; Direitos Humanos.

ABSTRACT: This research addresses the analysis of the National Civil Defense System, especially regarding its operation in Rio Grande do Sul, focusing on the defense of human rights. Therefore, in this article, relevant aspects about disaster law, such as vulnerability and risk will be firstly analyzed. From that, the study of disaster will be carried under the perspective of the United Nations and its evolution. In the third part, a verification of the Brazilian legislative system since the Constitution of 1824 will be realized, aiming to investigate the treatment of the theme in the Brazilian nation, as well as the emergence of the Civil Defense service. Lastly, a study of the current Civil Defense System and its relevance in the protection of human rights in the state of Rio Grande do Sul will be carried out. The approach method utilized in this research will be deductive, from the general analysis about the theory of disasters to the analysis of the Rio Grande do Sul's Civil Defense in particular. The research also uses the monographic procedural method, aiming to answer the following problem: what is the

¹ Acadêmico do curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN). E-mail: jaime.reis93@outlook.com.

² Orientadora. Doutora em Direito pela UNISC. Mestre em Direito e em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Coordenadora do Laboratório de Extensão do Direito e Professora do Curso de Direito Universidade Franciscana (UFN). Professora do Curso de Direito da Antônio Meneghetti Faculdade (AMF). Advogada. E-mail: liegealendes@gmail.com.

existing relation between the Civil Defense service and the protection of human rights in the state of Rio Grande do Sul? Thus, it is possible to conclude that the operation of Civil Defense in Rio Grande do Sul has a relevant part in the defense of individual, social, and diffuse rights, in its activities of response and recovery as well as in its preventive operation.

KEYWORDS: Civil Defense; Disaster Law; Human Rights.

INTRODUÇÃO

Os direitos humanos representam um tema emblemático no Direito contemporâneo, justamente por abordar questões permanentes no paradigma atual da sociedade, e são revestidos de enorme importância, tanto para resguardar os direitos individuais, quanto os direitos coletivos e os direitos difusos, assim como para assegurar que Estados e entes estatais cumpram uma série de exigências mínimas, estabelecidas pela Constituição da República de 1988, que visam principalmente a proteção global do ser humano.

Da mesma forma, o Estado deve garantir aos seus cidadãos as condições mínimas de existência conforme preconiza a Constituição da República, principalmente quanto aos direitos e garantias fundamentais. Sendo assim, em casos extraordinários, como, por exemplo, desastres, a atuação estatal por meio do serviço de Defesa Civil deve ser ainda mais eficiente para garantir a sua população uma resposta adequada nestas situações adversas.

Portanto, o presente artigo buscou responder o seguinte problema: qual a relação existente entre o serviço de Defesa Civil, e a proteção dos direitos humanos no Estado do Rio Grande do Sul? Para isso, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, a partir de uma análise de aspectos gerais que influenciam nesta temática, como a teoria do desastre, conceitos de risco e vulnerabilidade e suas aplicabilidades. A partir disto, buscou-se analisar as recomendações emitidas pela Organização das Nações Unidas a partir das Convenção Internacionais sobre redução de desastre e sua influência na legislação nacional. Neste ponto, parte-se para uma análise particular da legislação brasileira e sul rio-grandense para verificar questões relativas ao serviço de Defesa Civil e a proteção dos direitos humanos, valendo-se do método de procedimento monográfico para a realização desta pesquisa.

Para tanto, o artigo possui quatro tópicos, sendo discutido em sua primeira parte conceitos necessários sobre o direito dos desastres, e que possuem extrema

relevância para o entendimento de todos os aspectos envolvidos. No segundo tópico é abordada a evolução dos direitos humanos, assim como a necessidade de estudar o desastre como um fenômeno social, principalmente a partir da análise de Convenções e Marcos de Ação realizados pela Organização das Nações Unidas. O terceiro tópico traz uma análise histórica sobre os precedentes da atuação do Estado brasileiro no socorro às pessoas vítimas de calamidades, partindo do estudo desde a primeira Constituição do Brasil, ainda na época imperial, até as legislações atuais. Por fim, no último tópico é discutido o atual sistema de Defesa Civil brasileiro e sul-riograndense e seus princípios de atuação, assim como a relação existente entre este serviço e a defesa de direitos humanos.

1 O DIREITO DOS DESASTRES E SUA REPERCUSSÃO NA SOCIEDADE

O estudo do desastre e seus reflexos no campo das relações sociais e jurídicas é atualmente um ramo em franca expansão. Para a melhor compreensão da magnitude deste tema é necessária a percepção de diversos prismas que influenciam neste estudo, como os precedentes históricos, o seu conceito, a classificação, causas e os efeitos, assim como os meios de gestão.

Na história da sociedade, vários são os relatos de acontecimentos que afetaram povos de forma catastrófica. No entanto, a interpretação destes fatos modificou-se no tempo, ou seja, em um primeiro momento tratava-se do desejo das divindades, após a força da natureza, e neste último momento o desastre somente ocorre quando envolvimento de vulnerabilidades sociais (TYBUSCH, 2019, p. 17).

Neste ponto, um dos marcos históricos dos estudos dos desastres ocorreu em Lisboa, no ano de 1755, quando esta cidade portuguesa fora atingida por um terremoto que ocasionou vários focos de incêndio, sendo seguido de um tsunami. Este acontecimento é um marco, pois a cidade fora praticamente toda destruída, e, após a ocorrência desta tragédia, a população exigiu do governo uma maior atuação nas ações de recuperação, assumindo assim, um papel ativo na relação social (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 13).

Por sua vez, o conceito de desastre não está conectado somente à origem do fato, do evento, mas principalmente aos efeitos socioambientais deste. Ou seja, um simples deslizamento de terra não é considerado um desastre, ou evento catastrófico

se este não afeta o ser humano. Isto demonstra a clara visão antropocêntrica acerca do fenômeno.

Dessa forma, os desastres são acontecimentos que podem derivar de motivos naturais, humanos ou de ambos, com reflexos e prejuízos nas esferas ambiental e social (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 27). Sendo assim, conforme as evoluções tecnológicas ocorreram, marcadas principalmente pelo crescimento da produção industrial, os efeitos decorrentes do manejo do meio ambiente também evoluíram. Questões referentes ao ordenamento do uso do solo, são hoje uma das situações que tem grande influência, principalmente para o estudo dos efeitos dos desastres, conforme Carvalho (2020, p. 42):

As decisões de ocupação do solo também consistem em fatores de incremento dos riscos e custos decorrentes dos desastres. A ocupação de áreas de risco é um fator determinante para a ocorrência ou o agravamento de um evento à condição de desastre. É a partir da ocupação de áreas especialmente vulneráveis que se tem uma intensificação das probabilidades e magnitudes de riscos de inundações, deslizamentos, terremotos, incêndios, entre outros.

Ao analisar as causas dos desastres, e não somente os seus efeitos, verifica-se a existência de outros fatores que estão diretamente ligados à amplitude dos danos pessoais, patrimoniais e ambientais; aqui chamados de risco e vulnerabilidade. Nesta esteira, conforme Leite e Cavedon (2019, p. 411) “[...] cabe destacar as catástrofes como o resultado da conjugação de fatores ambientais, socioeconômicos, e institucionais, especialmente as vulnerabilidades”.

O risco, por sua vez, consiste em uma situação na qual o indivíduo ou a coletividade está exposto e que influencia diretamente na magnitude de um desastre, como por exemplo, moradias em locais impróprios. No entanto, há de se destacar, para fins didáticos, a diferença entre risco e perigo, pois, no primeiro há a possibilidade de controle por meio da tomada de decisão, e no outro, o fato ocorre independente das ações tomadas pelo sistema social (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 23).

Na maioria das vezes, a ação humana é um fator que determina a existência de um risco, assim como a extensão de suas consequências. Para entender qual a resposta adequada em cada situação é necessário entender o risco, mas a cultura e a história do local são fatores que devem ser levados em conta (FARBER, 2019, p. 33).

Por outro lado, considerando o contexto brasileiro, a ação humana não pode ser analisada de forma isolada, principalmente porque este sistema político possui legislação que rege o direito à moradia e o uso ordenado do solo. Por isso, a atuação do Estado é fundamental para a diminuição dos riscos, já que, quanto ao direito à moradia, o artigo 6º da Constituição da República, traz como um direito social a todos os indivíduos, assim como a segurança, saúde e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que o risco pode se apresentar de diversas formas, ou seja, como o risco de deslizamento de uma encosta ocupada por residências devido ao desmatamento e pela característica geográfica, pela ocupação de locais próximos a cursos d'água, assim como a não realização de manutenção ou o subdimensionamento dos meios de escoamento pluvial em locais nos quais há uma grande incidência de períodos chuvosos. Sendo assim, ao trazer à discussão os direitos sociais, adentra-se em temas de uma maior complexidade, como desigualdade social e ineficiência (ou inexistência) de políticas públicas, e percebe-se que o risco não é um fator alheio da realidade social, pois ao tratar da ocupação de locais inapropriados, exemplo utilizado anteriormente, visualiza-se a omissão por parte do poder público em garantir direitos básicos, tornando esta parcela populacional ainda mais vulnerável. Considerando o exposto, Carvalho (2020, p. 60) afirma:

Em nível internacional, a vulnerabilidade é conceituada pelo Marco de Ação de Hyogo como “as condições determinadas por fatores ou processos físico, social, econômico e ambiental, capazes de incrementar a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto de ameaças”.

Sobretudo, ao estudar a vulnerabilidade, esta pode ser vista por diferentes prismas. A divisão desta em física e social é uma forma de abordagem eficiente ao depreender dois vieses de uma mesma situação. A vulnerabilidade física consiste nas características dos locais ocupados, principalmente quanto ao terreno e o clima. Já a vulnerabilidade social consiste no quanto uma comunidade está exposta ao risco de um desastre (DAMACENA, 2019, p. 451).

No entanto, existe uma vulnerabilidade decorrente da capacidade, ou da falta de capacidade, na mitigação das próprias vulnerabilidades, sendo esta denominada como tecnológica, já que decorre da ineficiência no gerenciamento de informações

para a tomada de decisão nos momentos pré ou pós desastre (TYBUSCH, 2019, p. 105).

A preocupação com a gestão das vulnerabilidades já era um fator relevante abordado na 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, pois, ao tratar das ações necessária para o manejo de populações em áreas suscetíveis a desastres, verificou-se a necessidade da realização de estudos sobre esta população em risco e a ocupação de locais com alto risco, assim como sobre os efeitos socioeconômicos de um desastre e as vantagens da existência de um planejamento anterior à ocorrência do evento (ONU,1992).

A gestão dos riscos que influenciam na magnitude dos desastres é um dos pontos que possui grande importância na discussão, uma vez que, é a partir desta perspectiva que se modifica a referência, saindo do foco tão somente no trabalho de resposta, recuperação e compensação dos danos, partindo para uma análise prévia dos riscos e meios de mitigação destes. A gestão circular do risco é o conceito elaborado a fim de possibilitar uma continuidade dos cuidados necessários para uma prevenção ou diminuição dos efeitos dos desastres.

Isso indica que o compromisso e conscientização sobre a importância da gestão circular do risco surge como pressuposto para a diminuição dos riscos e de quanto custa ser atingido por um desastre (TYBUSCH, 2019, p. 102). O ciclo de gestão do risco, também chamado de ciclo dos desastres, é uma ferramenta de análise utilizada na implementação de ações prévias aos eventos extremos, assim como direciona, por meio de planejamento, como serão as ações de resposta e recuperação (CARVALHO, 2020, p. 47).

O ciclo de gestão do risco consiste em diferentes fases que representam cada ação mínima necessária na gerência dos desastres tanto nos momentos anteriores, como durante e após o evento. As fases são as seguintes: mitigação dos riscos; evento catastrófico; resposta à emergência; compensação e reconstrução. O estágio de mitigação dos riscos ocorre em período anterior ao acontecimento do desastre, e é nesta etapa que são implementadas ações que visam a redução da ocorrência do evento em si, como por exemplo, o manejo de comunidades em locais de risco, a recuperação de áreas verdes impactadas, formas de monitoramento e alerta antecipado, assim como a manutenção de meios de escoamento em cidades com alta probabilidade de inundações.

Neste ponto, a Lei nº 12.608 de abril 2012, que regulamenta a atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, assim como institui o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, exprime em seu artigo 2º, §2º que “A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco” (BRASIL, 2012). Os próximos pontos do ciclo de gestão consistem na própria ocorrência do desastre e nas ações de resposta à emergência, que correspondem às ações de atendimento ao desastre diretamente, assim como na assistência aos atingidos e na recuperação de serviços essenciais do Estado (CARVALHO, 2020, p. 139).

As ações de compensação são compostas de prestações pecuniárias para a população atingida. Nesta fase, a indenização pode decorrer de seguros privados ou diretamente dos indivíduos envolvidos na ocorrência do desastre. Há ainda a possibilidade de reparação por parte do Estado, no entanto, esta forma de compensação está diretamente ligada à omissão do ente que possuía o dever de agir e não o fez. Nesta esteira Farber (2019, p. 46) explica que “O sistema jurídico proporciona uma combinação de métodos dos setores público e privado para indenizar as vítimas de desastres naturais”.

A última etapa consiste na recuperação do ambiente atingido pelo evento catastrófico. Sendo assim, percebe-se o porquê do caráter cíclico, pois todas as fases do ciclo de gestão dos desastres estão diretamente ligadas ao intuito de redução dos riscos até o ponto da ocorrência de um novo desastre, quando o ciclo reinicia para as outras fases, e assim sucessivamente. Ao compreender o ciclo de gestão dos riscos e das vulnerabilidades, pode-se perceber que a atuação nesta esfera não se restringe apenas às áreas de estudos relacionadas à geografia ou à engenharia, mas necessita de uma abordagem sistêmica, já que ao tratar dos possíveis efeitos, assim como para a prevenção de um desastre, deve haver a consideração de equipes multidisciplinares.

Corroborando esta situação, a própria Lei nº 12.608/2012, traz em seu corpo normativo como uma das diretrizes de atuação dos órgãos de Defesa Civil, o dever de que todas as ações do ciclo de gestão de desastre, previsto em seu artigo 4º, inciso II, possuam uma abordagem sistêmica, a fim de possibilitar uma integração entre diversas políticas de Estado, com o fim de um desenvolvimento sustentável, conforme preconiza o artigo 3º, parágrafo único desta mesma lei. (BRASIL, 2012)

A consideração de fatores socioambientais como consequência de uma abordagem sistêmica da regulamentação estatal no gerenciamento nas diversas fases

do desastre traz um incremento na formação de cidades com maiores capacidades de suportar os efeitos de um evento adverso e de se recuperar deste, tornando-as cada vez mais resilientes. Este é um dos principais objetivos do direito dos desastres e do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, pois a cidade resiliente não é a que não sofre com nenhum desastre, mas aquela que está preparada para quando este vier a ocorrer (MACHADO, 2019, p. 391).

2 DIREITOS HUMANOS E A EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO DOS DESASTRES NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Antes mesmo do direito dos desastres tornar-se relevante como área de atuação e pesquisa, um dos maiores desastres antropogênicos em escala mundial ocorrera, qual seja a Segunda Guerra Mundial. Este acontecimento histórico marcou e marcará um dos piores momentos da história, principalmente por seus efeitos nas populações dos países afetados.

Neste ponto, conforme Facchi (2007, p. 130) após a Segunda Guerra Mundial os direitos humanos voltam a ser uma esfera de direitos que, por meio do comprometimento dos governos, deve ser protegida, principalmente para aqueles que não são o reflexo da maioria da população. Sendo assim, após o fim da guerra, com a descoberta das atrocidades praticadas nos campos de concentração nazistas, viu-se a necessidade da criação de um organismo internacional que tivesse por finalidade a defesa dos direitos das pessoas, com o intuito de evitar que os crimes ocorridos não acontecessem novamente.

Dessa forma, a Organização das Nações Unidas foi fundada em 24 de outubro de 1945, em clara substituição a então Liga das Nações, organizada pelos países vencedores da Primeira Guerra Mundial, a partir do Tratado de Versalhes. A ONU proclamou por meio da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948.

A partir deste documento, houve a introdução de uma geração de direitos dos quais necessitavam ser protegidos por seus integrantes de qualquer forma a fim de preservar a dignidade inerente a existência do ser humano. Sendo assim, Pes (2010, p. 152) afirma que “A internacionalização dos direitos humanos surge como uma resposta às atrocidades e aos horrores cometidos na 2ª Guerra”. Apesar da existência deste documento no plano global, a sua força é declaratória, a qual não possui

vinculação suficiente para obrigar os países a cumprir tais recomendações. Tal situação pode ser exemplificada pelo que exprime o fim do preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), como segue:

[...] A ASSEMBLÉIA GERAL proclama A PRESENTE DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS como **o ideal** comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (**grifo nosso**)

Neste ponto, no ano de 1966, a partir do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criados dos enunciados da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos humanos de 1ª e 2ª dimensões tiveram o seu alicerce no que tange a promoção de políticas de defesa dos direitos inerentes à pessoa. Nestes pactos existem pontos importantes que evidenciam a necessidade de regulamentar a atuação dos Estados-partes em assuntos relacionados ao direito à vida, assim como o direito à condições adequadas de vida, moradia e alimentação (ONU, 1966).

Sendo assim, Herrera Flores (2009, p. 23) ratifica que os esforços que vêm sendo feito desde 1948 visam a garantir às pessoas o direito de decidir sobre si mesmas. Por isso, o direito à dignidade surge como elemento principal das políticas de defesa dos direitos humanos, como sendo o núcleo do qual decorrem todos os outros direitos (MAZZUOLI, 2019, p. 31). É a partir destes preceitos basilares que, em 1971, é criado, no âmbito da Organização das Nações Unidas, a agência para a coordenação de socorro em desastre, também chamada de UNDRO (*United Nations Disaster Relief Office*), focando neste primeiro momento em políticas de atuação nas fases pós-desastre (CARVALHO, 2020, p. 67).

Esta secretaria fora a precursora no tratamento sobre o Direito Internacional dos Desastres, pois, em 22 de dezembro de 1989, foi proclamado, por meio da Resolução nº 44/236, da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Decênio Internacional para a Redução de Desastres Naturais, entrando em vigência a partir de 1º de janeiro de 1990. O escopo deste marco de ação está no seu artigo 1º, que exprime precipuamente a necessidade de ações nos países em desenvolvimento, que

tenham por finalidade a diminuição de perda de vidas e dos danos materiais, sociais e econômicos causados pela ocorrência dos desastres naturais (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1989).

Por sua vez, ao analisar as metas contidas no artigo 2º desta mesma resolução, verifica-se que a preocupação, naquele momento, estava voltada principalmente nos esforços de mitigação dos efeitos das catástrofes após a sua ocorrência. A gestão dos riscos de desastres naturais, a partir desta resolução, atribuiu um foco na emergência, no atendimento humanitário, evoluindo gradualmente a ponto de pôr em discussão questões socioeconômicas que estão presentes nestes cenários, para que enfim haja a proteção dos direitos inerentes à pessoa (GUERRA, 2017, p. 337).

No ano de 1994, ocorreu a primeira conferência mundial de redução de riscos de desastres naturais da qual fora criado o primeiro plano estratégico que visava à implementação de ações de redução de riscos de desastres. Este plano ficou conhecido como Estratégia de Yokohama (RODRIGUES, 2010, p. 224).

É a partir deste plano que a prevenção e a mitigação, como vista no ciclo de gestão dos desastres, tornam-se fatores determinantes no desenvolvimento de políticas de redução dos impactos na sociedade. É importante salientar que o referido documento estabeleceu os parâmetros a partir dos resultados das ações do decênio de redução dos desastres até aquele momento. Da mesma forma, preocupou-se em analisar o que precisava ser abordado para os anos 2000. Ainda, em suas recomendações de ação trouxe a necessidade de interação entre os agentes internos dos países, ou seja, os poderes nacionais, regionais, locais e também comunitários, fazendo com que estes integrem seus esforços e suas informações para o desenvolvimento de uma cultura de prevenção e diminuição dos riscos de desastres.

Vale ressaltar que dentre as recomendações de ação está presente a necessidade de atuação dos poderes políticos, por meio de legislações a fim de garantir a aplicação progressiva de planos e ações de redução dos riscos de desastres, sendo este, portanto, um meio para a diminuição das vulnerabilidades (ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN DE YOKOHAMA PARA UN MUNDO MÁS SEGURO, 1994). Cabe salientar que esta Conferência Mundial também reconheceu a necessidade de atrelar os esforços de prevenção e mitigação de desastres aos de proteção ao meio ambiente, principalmente porque fora realizada após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no ano de 1992, ocorrida na cidade

do Rio de Janeiro. Esta situação pode ser visualizada nas afirmações iniciais, na qual a de número 2 apresenta a seguinte redação:

A prevenção de desastres, a mitigação de seus efeitos, a preparação e o socorro são quatro elementos que contribuem na execução da política de desenvolvimento sustentável, a qual redundará no benefício de todos. Estes elementos, junto com a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, estão diretamente relacionados entre si. Portanto, os países devem incluí-los em seus planos de desenvolvimento e garantir que se adotem as medidas complementares eficazes nos planos comunitário, nacional, subregional, regional e internacional. (tradução livre) (ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN DE YOKOHAMA PARA UN MUNDO MÁS SEGURO, 1994)

A partir da implementação do decênio de redução de desastres naturais, os estudos sobre as circunstâncias que permeiam um evento catastrófico tiveram um grande avanço ao estabelecer a necessidade de que houvesse um esforço contínuo para a obtenção de resultados. Para isso, no ano de 1999, foi instituído, como secretaria permanente, a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD) ou *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR), que visa a instituir a prevenção de desastres como cultura (CARVALHO, 2020, p. 69).

A EIRD caracteriza-se por ser um sistema de diversas organizações, estados e a sociedade como um todo em âmbito mundial, com a finalidade precípua da redução dos desastres (MARCO DE AÇÃO DE HYOGO, 2005). A implementação da EIRD busca uma diminuição dos efeitos dos desastres a partir do estabelecimento de alianças de forma globalizada, utilizando a participação das comunidades como uma forma mais viável de atuação nas principais causas destes acontecimentos (SILVA, 2012).

Neste ponto, com o fim do decênio de redução de desastres naturais, a necessidade de manutenção dos trabalhos de enfrentamento aos desafios, oriundos das catástrofes, ensejou a realização da Segunda Conferência Mundial de Redução dos Desastres Naturais. Sendo assim, nesta Conferência, realizada na cidade de Hyogo no Japão, no ano de 2005, foi estabelecido o Marco de Ação de Hyogo para a Redução dos Riscos de Desastres 2005 – 2015 com o lema Construindo a Resiliência para as nações e comunidades aos desastres. Este marco de ação trouxe consigo cinco metas, definidas como prioridades de ação, que tem a finalidade de direcionar os esforços dos agentes envolvidos, sejam eles os Estados ou outras instituições. Tais ações são: “1 – Fazer com que a redução dos riscos de desastres

seja uma prioridade; 2 – Conhecer o risco e tomar medidas; 3 – Desenvolver uma maior compreensão e conscientização; 4 – Reduzir o risco e 5 – Esteja preparado e pronto para atuar”. (MARCO DE AÇÃO DE HYOGO, 2005)

A partir do estabelecimento destas metas, busca-se uma atuação mais efetiva dos atores globais no que tange a uma conscientização acerca dos riscos e da necessidade de haver meios mais efetivos de garantir um dever dos Estados na preservação da vida. Assim, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, traz em seu corpo normativo de forma expressa a obrigação dos Estados-parte para com a proteção e segurança das pessoas com deficiência em situações de risco, especificando como em casos de desastres naturais (BRASIL, 2009).

Tendo o Marco de Ação de Hyogo vigência entre os anos de 2005 e 2015, fazia-se necessário a implementação de novas metas. Sendo assim, foi realizada na cidade de Sendai, no Japão, entre os dias 14 e 18 de março de 2015, a Terceira Convenção Internacional sobre a Redução dos Riscos de Desastres, tratando sobre o que foi aprendido a partir de 2005 e os resultados alcançados, assim como definindo novos parâmetros de atuação. Pode ser observado que a partir dos resultados obtidos entre 2005 e 2015 que há uma grande interligação entre as diversas áreas do Direito Internacional, principalmente porque o direito dos desastres relaciona-se com questões ambientais, como os efeitos das mudanças climáticas e sustentabilidade, assim como com questões humanitárias (CARVALHO, 2020, p. 74).

Sendo assim, o Marco de Ação de Sendai 2015 – 2030, elegeu 4 prioridades de ação, sendo o primeiro a compreensão do risco de desastre e o segundo o fortalecimento da governança de risco de desastre para um gerenciamento deste. O terceiro diz respeito ao investimento em redução de riscos de desastres para o aumento da resiliência e o quarto diz respeito ao incremento da preparação para desastres para que o atendimento à situação catastrófica seja mais eficaz nas fases pós evento, a fim de implementar a resiliência (MARCO DE AÇÃO DE SENDAI, 2015).

Dessa forma, a preocupação com a população mais vulnerável, principalmente em países menos desenvolvidos, está diretamente relacionado à redução das vulnerabilidades e aos objetivos desses marcos de ação (GUERRA, 2017, p. 341). Porém, ao considerar ambos em uma análise de seus objetivos visualiza-se uma clara mudança partindo de uma preocupação com as perdas decorrentes dos desastres para uma visão maior sobre os riscos anteriores a este (CARVALHO, 2020, p. 76).

Portanto, há o foco na construção de uma sociedade mais resiliente, principalmente a partir de medidas que visem o aparelhamento dos governos locais, regionais e nacionais, assim como da comunidade internacional em si. O aprendizado com o ocorrido é o que viabiliza a mudança e uma preparação mais eficiente para desastres que ocorrerão. Da mesma forma, o investimento em medidas de prevenção e preparação das comunidades e dos órgãos responsáveis por prestar a assistência à população, assim como o gerenciamento eficiente das informações sobre as vulnerabilidades e riscos existentes, tornam-se os meios mais adequados na gestão de futuras catástrofes.

3 PRECEDENTES HISTÓRICOS DA DEFESA CIVIL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O constitucionalismo brasileiro, apesar de deter em sua história diversos contextos políticos, possui desde os seus primórdios a preocupação com o atendimento da população em situações emergência. Esta circunstância fica evidenciada em diversas situações, pois a Constituição do Império de 1824, outorgada pelo monarca Dom Pedro I, em 25 de março de 1824, traz em seu artigo 179, inciso XXI o embrião da responsabilidade do Estado como garantidor da segurança dos cidadãos, ao ser expresso que “A Constituição garante os socorros [sic] públicos”.

Outro exemplo pode ser extraído do inciso VII do mesmo artigo, porquanto este dispositivo assegurava tanto o direito de propriedade quanto o direito de inviolabilidade do domicílio, porém possibilitava a violação deste para “defender de incêndio, ou inundação” (BRASIL, 1824). Neste sentido, destaca-se a criação do primeiro Corpo de Bombeiros do Brasil por Dom Pedro II, no dia 2 de julho de 1856, que a partir do decreto imperial número 1.775 criou, na cidade do Rio de Janeiro, o Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, sendo este organizado em Seções de Bombeiros, composta pelos mais ágeis, robustos e moralizados operários do arsenal de guerra, para atuarem no atendimento de incêndios (BRASIL, 1856).

Nesta esteira, a Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, dentre as muitas inovações, trouxe a república como forma de governo, muito influenciada pela constituição estadunidense, permitiu que os estados pudessem gerir a si próprios com maior autonomia. Porém, o artigo 5º, o mesmo que resguardou a referida autonomia de gestão aos estados, é o mesmo que garantia a estes, se solicitado, o

socorro por parte da União em situações de calamidade pública. Este socorro, podia ser por meio de subsídio, com aprovação por competência privativa do Congresso Nacional, conforme preconizava o artigo 34, parágrafo 14. Vale ressaltar que esta Constituição é a primeira a trazer expressamente em seu texto o termo desastre, no artigo 72, parágrafo 11, o qual resguardava a possibilidade de violabilidade da casa para realização de socorro das pessoas nesta situação (BRASIL, 1891).

No ano de 1934, sob o governo de Getúlio Vargas, há a promulgação da segunda constituição republicana do Brasil. Tal constituição teve nítida influência da Constituição de Weimar de 1919, com novas categorias de direitos civis sendo resguardadas. Cabe ressaltar que os direitos existentes na Constituição de 1891, quanto à possibilidade de violação do domicílio em situações de desastre, e o socorro aos estados permaneceram no texto legal, porém em artigos diferentes.

Ainda, quanto ao tratamento de questões referentes à gestão de situações calamitosas trouxe uma inovação, qual seja, a preocupação com os estados localizados no norte do Brasil, principalmente no que tange ao combate aos efeitos da seca. Tal situação fica expressa no artigo 177, parágrafo 1º:

Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

§ 1º - Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, a fim de serem socorridos, nos termos do art. 7º, nº II, as populações atingidas pela calamidade (BRASIL, 1934). **(grifo nosso)**

Por sua vez, com a implementação do Estado Novo pelo então presidente Getúlio Vargas, é outorgada a Constituição de 1937, a qual retirou diversos direitos conquistados anteriormente, sob a justificativa de manutenção da paz social. Da mesma forma, não trouxe em seu texto nenhuma referência à prestação de socorro estatal em situações calamitosas ou algum tipo de subsídio aos afetados.

Em meados de 1942, frente ao panorama que a Segunda Guerra Mundial impôs, o Brasil mantinha-se neutro em relação aos embates travados entre as grandes potências mundiais, até que o então Presidente é forçado a juntar-se aos países Aliados e declarar guerra ao Eixo, devido ao naufrágio de navios brasileiros. Neste mesmo ano, em 13 de maio, foi instituído por meio do Decreto-lei nº 4.098, os encargos necessários à defesa da Pátria, ou seja, os serviços de defesa passiva

antiaérea, que por meio de seu corpo normativo estabelecia deveres das pessoas naturais e jurídicas para evitar a ocorrência de maiores danos ao país. Dessa forma, a União estabeleceu obrigações aos indivíduos, que iam desde a limitação do direito de ir e vir, até a proibição de acender luzes ou ligar carros. Assim, o artigo 2º, inciso II, do Decreto-lei 4.098 de 1942 definiu os deveres inerentes aos cidadãos, como segue:

Art. 2º São encargos ou serviços de defesa passiva em tempo de paz ou de guerra:

[...]

II - para os homens de 16 a 21 e de 45 a 60 anos de idade, os de 21 a 45 anos não convocados pelos comandos militares e as mulheres de 16 a 40 anos, desempenhar, de acordo com as suas aptidões e capacidade, as funções que lhes forem determinadas pelos órgãos executores na forma das prescrições regulamentares, como sejam:

- a) dar instrução sobre os serviços;
- b) proteção contra gases;
- c) remoção de intoxicados;
- d) enfermagem;
- e) vigilância do ar;
- f) prevenção e extinção de incêndio;
- g) limpeza pública;
- h) desinfecção;
- i) policiamento e fiscalização da execução de ordens;
- j) construção de trincheiras e abrigos de emergência.

Neste primeiro momento, a preocupação causada pela possibilidade de que os conflitos superassem os limites dos mares ensejou a criação destas normas. Esta foi uma forma de desenvolver um trabalho por meio da união de esforços da sociedade em geral, abrangendo órgãos públicos, entes privados e pela população, e tinha por finalidade o reestabelecimento dos serviços básicos de saúde, segurança e alimentos, para que fosse resguardado aos atingidos condições mínimas de subsistência (NETO, 2007, p. 06).

A partir deste momento, a institucionalização de serviços de apoio a vítimas, ainda que por motivos bélicos, teve seu início e, até o ano de 1945, possuiu outras três alterações legislativas, sendo estas por meio do Decreto-lei nº 4.624 de 26 de agosto de 1942, e do Decreto-lei nº 4.716 de 21 de setembro de 1942, ambas versando sobre a organização do serviço de defesa passiva antiaérea no âmbito do Ministérios. Já a última alteração, a partir do Decreto-lei nº 5.861 de 30 de setembro de 1943, tratou sobre a criação do Serviço de Defesa Civil. Esta foi a primeira vez que tal denominação foi utilizada no Brasil. Dessa forma, após o fim da Segunda Guerra Mundial em 02 de setembro de 1945, o serviço de Defesa Civil teve atuação no

território brasileiro até o dia 17 de junho de 1946, quando o Decreto-lei nº 9.370 acabou por extingui-lo, assim como a Diretoria Nacional de Defesa Civil (LAGES, 2013, p. 28).

Neste mesmo ano, fora promulgada em 18 de setembro a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, a qual, criada a partir da Assembleia Constituinte, trouxera em seu texto diversos direitos antes revogados durante o Estado Novo. Da mesma forma, voltaram a ser mencionados e garantidos a proteção do Estado contra as calamidades, principalmente ao estabelecer que a União deverá organizar a defesa permanente contra a seca, assim como para casos de inundações e endemias rurais. Quanto aos efeitos da seca, os estados do Nordeste, por suas características climáticas possuíam a previsão orçamentária para a implementação do plano de defesa, por meio de obras e serviços de assistência econômica e social. Vale ressaltar que esta constituição foi a primeira a citar expressamente a inundação como uma calamidade a necessitar de resposta do Estado.

A década 1960 no Brasil foi caracterizada por grandes desastres ambientais, como a grande seca do Nordeste e a enchente que assolou a região Sudeste. Sendo assim, conforme a Universidade Federal de Santa Catarina³ (2014, p. 13) explica, o estado da Guanabara instituiu, no ano de 1966, por meio do Decreto Estadual número 1.373 a Comissão Central de Defesa Civil do Estado, sendo o primeiro dentre todos os entes federados a ter em sua organização uma Defesa Civil devidamente estabelecida.

O aumento da ocorrência de inundações, se dá, conforme Cesco e Ceolin (2017, p. 291), devido principalmente às questões ligada a economia, e aos novos desafios urbanos. Ou seja, devido ao deslocamento populacional, principalmente para os grandes centros urbanos, houve um aumento da população afetada por fenômenos naturais, principalmente pela falta de planejamento na ocupação do solo.

Apesar de a Constituição da República de 1967 não inovar no tratamento das situações de calamidade em relação ao que já estava previsto na constituição anterior, visualiza-se uma mudança, já que “[...] o Poder Público passou a se organizar junto à sociedade, formando órgãos de defesa civil responsáveis pela soma de esforços, objetivando a prestação de socorro no caso de desastres” (UNIVERSIDADE

³ A Universidade Federal de Santa Catarina é citada devido à publicação da 5ª edição da Capacitação Básica em Defesa Civil, por meio do Centro Universitário de Pesquisas e Estudos sobre Desastres, no ano de 2014.

FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014, p. 07). Devido a isto, a partir do fim da década de 1960 há a movimentação do Estado para o fim de estudar e regulamentar a questão da prestação de auxílio em situações calamitosas. Pode ser citado como exemplo, a criação do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), em 1969 e o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP) em 1970 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014, p. 13).

Em 13 de dezembro de 1979, é instituída pelo Decreto-Lei nº 83.839 a Secretaria Especial de Defesa Civil, que tinha por finalidade, por força do artigo 16, o exercício da coordenação de ações relativas à prevenção, assistência e recuperação dos efeitos de fenômenos de qualquer origem (BRASIL, 1979). Nesta década, também foi regulamentado pela primeira vez a atividade da Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto Estadual nº 20.357, de 9 de julho de 1970, que trouxe uma legislação que visava à integração entre os órgãos públicos e o setor privado, para atuar de forma conjunta com o fim de limitar os riscos e as perdas decorrentes de situações adversas, a fim de manter a ordem pública, a saúde e a incolumidade da população (RIO GRANDE DO SUL, 1970).

Em 05 de outubro de 1988, há a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, marcando uma grande mudança política no país, o qual saía de uma forma de governo pautada no autoritarismo para a democracia. A partir desta Constituição tem-se a consolidação da União como ente com competência privativa para legislar sobre a Defesa Civil, assim como a atribuição aos Corpos de Bombeiros Militares na execução das atividades de Defesa Civil (BRASIL, 1988).

Neste sentido, Machado (2019, p. 379) complementa que a eficiência do sistema de Defesa Civil somente ocorrerá quando houver a união de esforços de toda a sociedade, partindo dos órgãos públicos e contando com a participação de toda a sociedade civil. Vale ressaltar que nesta Constituição há um aumento nas regulamentações das situações decorrentes de calamidade públicas. Cabe salientar, dentre todos os avanços trazidos pela nova Constituição, o tratamento acerca do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, regrado pelo artigo 225, como um direito e um dever comum de proteger para as gerações presentes e futuras (BRASIL, 1988).

Devido a isto, há um fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa Civil, principalmente a partir do Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988, o qual subordinou a promoção e a coordenação das ações diretamente ao Ministro de Estado

do Interior. Por sua vez, a Política Nacional de Defesa Civil, instituída a partir da Resolução nº 2 de 1994, do Conselho Nacional de Defesa Civil, solidificou a prevenção, a preparação, a resposta e a reconstrução como princípios basilares desta política (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014, p. 14).

Nas próximas duas décadas este tema sofreria diversas alterações, principalmente em questões de organização política de Estado, mas também por necessidade de adequações procedimentais. Porém, destaca-se, no ano de 2009, a realização da I Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, que segundo a Universidade Federal de Santa Catarina (2009, p. 16), teve como principais objetivos:

- I. Avaliar a situação da Defesa Civil, de acordo com os princípios e as diretrizes do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, previstos no Decreto nº 5.376, de 17.02.2005;
- II. Definir diretrizes para a reorganização do SINDEC e das ações de defesa civil com ênfase nos princípios da Prevenção e da Assistência Humanitária como política de Estado, como condição para o desenvolvimento social;
- III. Definir diretrizes que possibilitem o fortalecimento da participação social no planejamento, gestão e operação do SINDEC.

Portanto, visualiza-se uma adequação legislativa no cenário brasileiro, principalmente no que tange à operacionalização do atendimento aos desastres, deixando esta de ser tratada de forma secundária para tornar-se um fator relevante na organização social (CESCO; CEOLIN, 2017, p. 305). É a partir deste momento que diretrizes já amplamente discutidas no plano internacional, como nas conferências das Nações Unidas sobre redução de desastres, começam a ter relevância de tratamento dentro do panorama legislativo brasileiro.

4 A DEFESA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL E DIREITOS HUMANOS

A Defesa Civil no Brasil, por meio de todos os precedentes históricos anteriormente descritos, está estruturada atualmente pela lei número 12.608 de 10 de abril de 2012, a qual em seu corpo normativo estabelece as diretrizes de funcionamento deste serviço no âmbito de todo o território brasileiro e também institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Sendo assim, a atuação da Defesa Civil se dá pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que consiste, segundo o seu artigo 10, na organização de “órgãos e entidades da administração

pública Federal, Estadual, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012).

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, ou PNPDEC, tem por escopo o planejamento de todas as ações que o SINPDEC irá executar, assim como a organização das competências de cada ente estatal. Dessa forma, a PNPDEC estrutura-se em diretrizes e objetivos, sendo que dentre estes, destacam-se como princípios basilares da atuação desta Política “as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e Defesa Civil.” (BRASIL, 2012)

Nesta esteira, a partir da análise desta norma, tem-se que a atuação do poder público, em questões relativas a desastres, deverá ocorrer de forma articulada, na qual, pelas divisões de competências, à União caberá a coordenação deste Sistema, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Desta forma, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios cabe a coordenação das ações de Defesa Civil em nível regional e local.

Ao estabelecer estas ações positivas que o Estado, por meio do SINPDEC, deverá executar, a norma traz de forma expressa a necessidade de uma atuação combinada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a fim de que as ações de prevenção e resposta ocorram de forma mais efetivas aos atingidos por desastres. Da mesma forma que estabelece uma articulação entre os entes estatais no modo de execução da PNPDEC, destaca-se como uma das diretrizes de atuação a abordagem sistêmica do ciclo de gerenciamento de desastres, ou seja, as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Tal situação está relacionada à interdisciplinaridade que este assunto possui, já que, o impacto de um evento catastrófico tem reflexos em vários ramos da sociedade, seja no Direito, na Economia, na Saúde, entre outros. Por isso, a gestão circular do risco, internalizada na lei nº 12.608, é o principal ponto evolutivo em relação às legislações anteriores, uma vez que aborda de forma sistêmica e integrada as fases do desastre (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p.94).

Sendo assim, a partir da divisão de competências, o Rio Grande do Sul possui como órgão central do Sistema Estadual de Defesa Civil, a Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil, ou CEDEC. Este sistema está regulamentado pelo Decreto nº 51.547, de 3 de junho de 2014, e traz a organização, composição e

competências de cada ente em âmbito regional, assim como estabelece o CEDEC como órgão central no Rio Grande do Sul. Este é responsável pelo planejamento, controle, coordenação e orientação para as ações de gestão do risco de desastre (RIO GRANDE DO SUL, 2014). A previsão de um sistema responsável pelo atendimento aos casos de calamidades já estava previsto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989), em seu artigo 164, como segue:

Art. 164. O Estado manterá programas de prevenção e socorro nos casos de calamidade pública em que a população tenha ameaçados os seus recursos, meios de abastecimento ou de sobrevivência.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre o sistema estadual de Defesa Civil, a decretação e o reconhecimento do estado de calamidade pública, bem como sobre a aplicação dos recursos destinados a atender às despesas extraordinárias decorrentes.

Da mesma forma, pode ser visualizado a partir desta citação que, desde a promulgação da referida Constituição Estadual, a preocupação com a prevenção já estava presente, ainda que com aspecto generalista. Cabe salientar que nesta mesma norma, no artigo 130, há a previsão da competência do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul para a realização das ações de Defesa Civil.

Por sua vez, a partir de uma análise do texto do Decreto nº 51.547, visualiza-se uma clara convergência entre os preceitos estabelecidos na lei nº 12.608/2012. Porém, a norma estadual traz questões mais específicas quanto à organização e competências internas, assim como regula procedimentos a serem adotados pelo órgão estadual e pelos órgãos municipais, principalmente no que tange à decretação da Situação de Emergência e do Estado de Calamidade Pública. Estes são meios de solicitação de apoio, que representam graduações diversas de afetação por uma calamidade. Ou seja, a Situação de Emergência diz respeito aos casos nos quais os efeitos do desastre causam comprometimento parcial da capacidade de resposta do ente federativo afetado. Por sua vez, o Estado de Calamidade Pública corresponde a uma afetação substancial da capacidade de resposta do ente federativo (BRASIL, 2020).

Assim como visualizado nas Convenções Internacionais de Redução de Desastres, a participação dos entes regionais e locais são de extrema relevância, pois, são estes que tem o conhecimento dos locais que apresentam maiores vulnerabilidades. Isso se dá por questões de conhecimento geográfico e experiências

locais, que auxiliam na otimização das ações preventivas, de mitigação e de preparação para os desastres.

O Rio Grande do Sul, devido às suas características geográficas, possui um sistema climático que possibilita a ocorrência de situações extremas, como estiagem, grandes volumes de chuvas, vendavais e granizo, os quais ocorrem com certa frequência no estado. Por isso, segundo Lages (2013, p. 37), “um dos desastres mais recorrentes é a estiagem, que se instaura durante um período longo e produz inúmeras perdas de natureza social, ambiental e econômica impactando toda uma região”. Também, pode se destacar a influência do fenômeno climático La Niña como um dos causadores de desastres de evolução aguda, o qual possui consequências mais graves em um curto período de tempo, e que resultou em uma maior atuação do estado na resposta e compensação dos danos (BIERHALS; BRAZIL; SOARES, 2018, p. 241). Nesta esteira, a exemplo do anteriormente citado, situações de vendavais e granizo podem ocorrer durante todo o ano, sendo mais frequentes na primavera (NEDEL; SAUSEN; SAITO, 2012, p. 125).

Atualmente, frente à situação da pandemia do Coronavírus, a Defesa Civil do Rio Grande do Sul trabalha em comunhão de esforços com os órgãos da administração pública, dentro do Gabinete de Crise para o Enfrentamento da Epidemia de Covid-19. Esta atuação está ligada ao gerenciamento logístico, a fim de garantir à Secretaria Estadual de Saúde o devido abastecimento de materiais destinados à continuidade da prestação dos serviços de saúde (DEFESA CIVIL RS, 2020). Um exemplo de meio de gerenciamento do risco de desastre é plano de contingência, documento que deve ser elaborado anualmente pelos municípios e que consiste em uma ferramenta de preparação, que é desenvolvido a partir de estudos e visa principalmente o estabelecimento de medidas para o enfrentamento planejado e de forma intersetorial de situações de emergência ou estado de calamidade pública (BRASIL, 2020).

Para o enfrentamento destas situações extremas que existem os Sistemas Nacional e Estadual de Defesa Civil, para que a atuação possa obedecer a regras gerais, porém que viabilize o gerenciamento direcionado às especificidades regionais de cada estado. Para tanto, a cultura de prevenção e a cooperação entre União, estado e município a fim de atender os indivíduos em situação de vulnerabilidade é imprescindível na garantia de direitos à saúde, assim como da assistência aos desamparados, sendo que ao tratar de todos os aspectos relativos aos desastres, há

sempre uma chance deste problema ferir o princípio da dignidade humana (CESCO; CEOLIN, 2017, p. 305).

Cabe ressaltar que, quanto ao direito à assistência aos atingidos, há a previsão no parágrafo único do artigo 25 do Decreto nº 51.547 do envio de ajuda humanitária às famílias que estejam em situação de vulnerabilidade em decorrência do desastre. Sendo assim, reafirmando a necessidade da atuação da Defesa Civil para garantir a defesa dos direitos humanos, afirma Séguin (2012, p. 211):

A defesa civil ou proteção civil é o conjunto de ações, públicas e privadas, de planejamento, preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres naturais e os incidentes tecnológicos ou mistos, preservando o bem estar da população, a dignidade da pessoa humana e restabelecendo a normalidade social, em especial através da capacitação da população e de agentes públicos em lidar com as situações de emergências.

Estes direitos constitucionais também estão diretamente ligados ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que a ocorrência e os efeitos dos desastres estão conectados à forma de manejo do meio ambiente. É por esta característica ampla e multifacetada, que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil deve integrar-se à outras áreas, como preconiza o Parágrafo Único do artigo 3º da lei nº 12.608, como saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, educação, geologia, entre outros, com o fim precípua do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012).

Sendo assim, um exemplo deste aspecto está explícito no artigo 11 do Decreto nº 51.547 de 2014, o qual preconiza a necessidade do estado, em comum esforço com municípios e União, a realizar estudos para identificar e mapear áreas de risco e sua vulnerabilidade em situação de desastre. Dessa forma, a atuação estatal decorre de uma necessidade de controle por parte do poder público de atividades que representem algum risco à vida humana, à qualidade desta e ao meio ambiente, com o fim precípua de garantir o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (CARVALHO; DAMACENA, 2020, p. 98). É neste plano que o dever do estado de resguardar os direitos de seu povo converge com os esforços nacionais e internacionais de redução dos riscos e das vulnerabilidades.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar o Sistema de Defesa Civil, a fim de verificar se há relação entre este e os direitos humanos. Para isso foi desenvolvido uma linha de pesquisa que levou em conta todos os aspectos relevantes sobre este tema, como o estudo aprofundado na teoria do desastre, os precedentes históricos e questões de contexto geopolítico internacional.

Sendo assim, ao analisar a teoria do desastre percebe-se o quão necessário e urgente é o estudo sobre os riscos e as vulnerabilidades, e que estes possuem uma relação direta com as políticas governamentais, principalmente no que tange ao gerenciamento dos riscos e da redução das vulnerabilidades, e que estas necessitam de ações positivas do Estado, a fim de garantir um uso adequado do solo e o correto manejo do meio ambiente. Dessa forma, as discussões desenvolvidas na Organização das Nações Unidas tem grande influência na evolução do direito do desastre e do sistema de Defesa Civil no Brasil, pois ao mesmo tempo em que os paradigmas sobre os desastres eram discutidos no plano internacional, a Defesa Civil evoluía em sua forma de atuação, a partir destes debates.

Por sua vez, ao estudar a legislação que rege a atuação da Defesa Civil no Brasil e no Rio Grande do Sul constatou-se que este serviço prestado pelo Estado em comunhão de esforços entre diversos órgãos, tem o objetivo de garantir de forma direta a dignidade da pessoa humana, por meio das ações de assistência humanitária aos atingidos por desastres. Nesta esteira, também se destaca a atuação deste serviço na garantia de direitos sociais, como o direito à moradia, quando atua na mitigação e prevenção dos riscos, garantindo uma moradia digna e segura à pessoas, por exemplo. Da mesma forma, quando trata da necessidade de ordenamento da ocupação do solo e da necessidade de proteção da vegetação nativa, está atuando na preservação do meio ambiente, buscando criar um ambiente ecologicamente sustentável, direito este comum à todos e protegido no texto da Constituição.

Portanto, ao tratar da atuação do Sistema de Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul está se falando necessariamente da defesa de direitos humanos na esfera individual, como o direito à vida e ao tratamento digno, assim como na esfera social como o direito à assistência e à moradia digna e segura. Da mesma forma, também há a defesa de direitos difusos, representados pela busca da preservação do meio ambiente a partir de uma relação de sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Resolução 44/236 de 22 de Dezembro de 1989**. 1989. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/44/236>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BIERHALS, Elisson Eduardo Jardim; BRAZIL, Claudinéia Machado; SOARES, Marcelo Carvalho. **Relação entre os eventos de el niño e la niña com os decretos de situação de emergência e estado de calamidade pública para o estado do rio grande do sul**. Revista Científica do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco. Foz do Iguaçu, vol. 04, nº 11, 2018. p. 233-243. Disponível em: <http://www.revistaflammae.com>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 25 de Março de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 22 abr. 2021

BRASIL [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de Outubro de 1988**. Distrito Federal. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL [Decreto 6.949]. **Decreto 6.949 de 25 de Agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Distrito Federal, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL [Decreto 10.593]. **Decreto 10.593 de 24 de Dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Distrito Federal, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10593-24-dezembro-2020-790946-norma-pe.html>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL [Decreto Imperial 1.775]. **Decreto Imperial 1.775 de 2 de Julho de 1856**. Rio de Janeiro, 1856. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1775-2-julho-1856-571280-publicacaooriginal-94371-pe.html>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL [Decreto-lei 4.098]. **Decreto-lei 4.098 de 6 de Fevereiro de 1942**. Define, como encargos necessários à defesa da Pátria, os serviços de defesa passiva anti-aérea. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4098-6-fevereiro-1942-414702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL [Decreto-lei 83.839]. **Decreto-lei 83.839 de 13 de Agosto de 1979**. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior e dá outras providências. Distrito Federal, 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83839-13-agosto-1979-433244-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL [Lei 12.608]. **Lei 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. 2012. Distrito Federal, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

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

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2013, 152 p.

CESCO, Susana; CEOLIN, Lisianne Pintos Sabedra. **Políticas públicas e inundações do rio Uruguai no município de São Borja: o olhar dos atingidos e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 22, abr. 2017. p. 285-328. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/RB3WcWcFzRKL9JdqzhKK5Zg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2021.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidades da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade. *In*: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (org.). **Estudos Aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 447-482.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Organização das Nações Unidas**. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 abr. 2021.

DEFESA CIVIL RS. **Comitê de Logística e Abastecimento**. Porto Alegre, 2020 Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-recebe-doacoes-e-providencia-a-logistica-de-distribuicao>. Acesso em: 15 maio 2021.

ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN DE YOKOHAMA PARA UM MUNDO MÁS SEGURO. **La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994**. Disponível em: <https://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

FACCHI, Alessandra. **Breve História dos Direitos Humanos**. São Paulo: Loyola, 2007.

FARBER, Daniel A. Navegando a interseção entre o direito ambiental e o direito dos desastres. *In*: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (org.). **Estudos Aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 23-57.

GUERRA, Sidney. **Catástrofes naturais e a emergência do Direito Internacional das Catástrofes**. Cadernos de Dereito Actual, nº 8, 2017. p. 331-346. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjO59zltZrxAhXpDrkGHZzmABoQFjABegQIAxAE&url=http%3A%2F%2Fwww.cadernosdedereitoactual.es%2Ffojs%2Findex.php%2Fcadernos%2Farticle%2Fdownload%2F272%2F174&usg=AOvVaw3gfhwy3dcGLGZVV9jhhEGd>. Acesso em: 23 abr. 2021.

HERRERA FLORES, Joaquim. **A Reinvenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boituex, 2009. 232 p.

LAGES, Cleiton Ernani Pereira. **Elaboração do Plano Municipal de Defesa Civil Em Cidades Costeiras e Portuárias: O Caso do Município do Rio Grande**. Rio Grande, FURG. 2013. Disponível em: <https://gerenciamentocosteiro.furg.br/images/dissertacoes/017-Cleiton-Ernani-Pereira-Lages.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

LEITE, José Rubens Morato; CAVEDON, Fernanda Salles. A justiça ambiental como paradigma para o direito das catástrofes: por uma abordagem ética e ambiental da gestão dos riscos de catástrofes ecológicas. *In*: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (org.). **Estudos Aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 407-446.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Os Desastres Ambientais e a Ação Civil Pública. *In*: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (org.). **Estudos Aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 377-406.

MARCO DE AÇÃO DE HYOGO. **Marco de Ação de Hyogo 2005 - 2015 para o Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres de 22 de janeiro de 2005**. Disponível em: <http://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MarcodeAcaodeHyogoCidadesResilientes20052015.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MARCO DE AÇÃO DE SENDAI. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015- 2030 de 7 de Abril de 2015**. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método. 2019.

NEDEL, Anderson; SAUSEN, Tania M.; SAITO, Silvia M. **Zoneamento dos desastres naturais ocorridos no estado do rio grande do sul no período 1989 – 2009: granizo e vendaval**. Revista Brasileira de Meteorologia, v. 27, nº 2, 2012. p. 119-126. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbmet/a/7tqpDfkzsyDjTQ5cY4SqKNm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 abr. 2021.

NETO, Mauro Cerri. **Aspectos Jurídicos das Atividades de Defesa Civil**. Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwifj-KAt5rxAhX5EbkGHYwGDp8QFjABegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.defesacivil.rs.gov.br%2Fupload%2FArquivos%2F201511%2F04145015-aspectos-juridicos.pdf&usg=AOvVaw2i6zkZrgldY_tdwMtfR98N. Acesso em: 12 abr. 2021.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos de 16 de dezembro de 1966**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Políticos.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 19 de Dezembro de 1966**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PES, João Hélio Ferreira. **A constitucionalização de direitos humanos elencados em tratados**. Ijuí: UNIJUÍ, 2010. 168 p.

RODRIGUES, Teresa. **A estratégia internacional de redução de desastres**. Territorium: Revista Portuguesa de riscos, prevenção e segurança, nº 17, 2010. p. 223-227. Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/view/1647-7723_17_2. Acesso em: 18 abr. 2021.

RIO GRANDE DO SUL [Constituição de 1989]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 3 de Outubro de 1989**. Porto Alegre, 1989. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 23 abr. 2021.

RIO GRANDE DO SUL [Decreto Estadual 20.357]. **Decreto Estadual 20.357 de 9 de Julho de 1970**. Organiza o sistema de defesa civil no estado do rio grande do sul, estabelece normas de funcionamento e da outras providencias. Porto Alegre, 1970. Disponível em:

http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=38679&hTexto=&Hid_IDNorma=38679. Acesso em: 16 abr. 2021.

RIO GRANDE DO SUL [Decreto Estadual 51.547]. **Decreto Estadual 51.547 de 3 de Junho de 2014**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/upload/arquivos/201511/04115321-dec-51547.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

SÉGUIN, Elida. A lei de defesa civil: algumas considerações. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, v. 9, n. 1, 2012, p. 207-230. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/514>. Acesso em: 15 maio 2021.

SILVA, Carlos Henrique R. Tomé. **DESASTRES NATURAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**. Brasília: Boletim Legislativo, 2012, Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/desastres-naturais-e-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 5 abr. 2021.

TYBUSCH, Francielle Benini Agne. **Vidas deslocadas: o caso Mariana-MG como modelo brasileiro para aplicação do direito dos desastres**. Curitiba: Íthala, 2019. 281 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **I Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária**. Florianópolis: UFSC, 2009. 181 p. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/IN_-_Interno_-_RELATRIO_FINAL_258_Grazi_PDF.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Capacitação básica em Defesa Civil**. Florianópolis: UFSC, 2014. 160 p. Disponível em: https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/01/Livro_DefesaCivil_5ed-Diagramado-Completo-online.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.