

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE RISCOS: UMA ANÁLISE TEÓRICA SOBRE AS ENCHENTES EM PELOTAS (RS)

SOFIA MULLER MEIRELLES¹; RODRIGO SERPA PINTO³

¹Universidade Federal de Pelotas – sofiameirelles4@gmail.com

³Universidade Federal de Pelotas – serparg@ufpel.edu.br

1. INTRODUÇÃO

As enchentes e inundações configuram-se como um dos principais desastres naturais que afetam o território brasileiro, revelando vulnerabilidades estruturais, sociais e políticas. No município de Pelotas, situado na região sul do Rio Grande do Sul, as características geográficas de baixa altitude, proximidade com a Laguna dos Patos e a presença de arroios urbanos intensificam e a tornam suscetível a alagamentos. O agravamento desse cenário decorre do processo de urbanização desordenada, déficit de infraestrutura e ausência de planejamento adequado, que aumentam os impactos sobre a população local (ACSELRAD, 2015).

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender a relação entre políticas públicas e a gestão de riscos de desastres. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) (BRASIL, 2012) consolidou-se como o marco regulatório para a prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação frente a eventos extremos, integrando União, estados e municípios em um sistema federativo descentralizado. Entretanto, lacunas institucionais, fragilidades técnicas e interferências político-eleitorais ainda comprometem a efetividade dessas políticas.

A análise teórica aqui desenvolvida busca discutir o papel da administração pública e das políticas de defesa civil no enfrentamento das enchentes, com ênfase no município de Pelotas. O objetivo é contribuir para a reflexão acadêmica sobre a gestão pública em contextos de desastres naturais, considerando os aspectos políticos, institucionais e sociais que permeiam a formulação e implementação de medidas preventivas e emergenciais.

2. METODOLOGIA

A pesquisa adota caráter qualitativo, com base em revisão bibliográfica e análise documental de marcos legais, relatórios institucionais e literatura acadêmica. Essa abordagem permite compreender os desastres naturais como fenômenos múltiplos, que não se restringem à esfera ambiental, mas envolvem vulnerabilidades sociais, econômicas e políticas.

Foram utilizados autores clássicos e contemporâneos do campo das políticas públicas, como Dye (1984), Lasswell (1951), Souza (2006) e Secchi (2013), além de contribuições específicas sobre defesa civil e gestão de riscos, como Valencio (2009), Tucci (2000), Beck (2010) e relatórios técnicos do IPEA e da Defesa Civil. A metodologia se pauta na análise teórica e interpretativa, buscando sistematizar conceitos e evidenciar a relevância das políticas públicas na redução dos impactos das enchentes.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O conceito de políticas públicas apresenta múltiplas definições. Dye (1984) as entende como “tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer”, evidenciando tanto a ação quanto a omissão estatal como escolhas políticas. Lasswell (1951), por sua vez, inaugura as chamadas “ciências da política pública”, propondo uma abordagem analítica do processo de decisão governamental que considera atores, interesses e valores. No Brasil, Souza (2006) destaca que as políticas públicas representam respostas do Estado às demandas sociais, mediadas por instituições políticas e administrativas. Já Secchi (2014) reforça que se tratam de um conjunto de diretrizes deliberadas não apenas por atores estatais, mas também por atores privados, reconhecendo a crescente influência de organizações da sociedade civil e empresas.

Esse processo, que vai além da formulação governamental, depende de fatores históricos, ideológicos, administrativos e orçamentários. Kingdon (1995) acrescenta a noção dos “três fluxos” — problemas, políticas e política — que, quando se convergem, abrem uma janela de oportunidade para a implementação de novas medidas. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 foi um marco estruturante, pois consolidou direitos sociais e ampliou a descentralização, atribuindo papel central aos municípios na execução de políticas públicas (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012). Essa descentralização, ao mesmo tempo em que aproxima o Estado das demandas locais, também gera desigualdades regionais devido à diferença de capacidades institucionais.

No campo dos desastres naturais, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608/2012, tornou-se o principal marco normativo. Organizada em torno do ciclo da gestão de riscos — prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação —, a PNPDEC se articula pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que integra União, estados, municípios e sociedade civil (IPEA, 2025). A prevenção envolve o mapeamento de áreas suscetíveis e planejamento urbano adequado; a mitigação busca reduzir impactos inevitáveis, como com obras de drenagem; a preparação consiste em estruturar planos de contingência e capacitar equipes; a resposta atua emergencialmente após o desastre; e a recuperação visa reconstruir e restabelecer a normalidade (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2017).

Contudo, estudos apontam fragilidades nesse arranjo. Guinmarães (2002) lembra que a descentralização pode significar apenas transferência de responsabilidades sem recursos correspondentes, o que, em municípios de pequeno e médio porte, resulta em dependência do apoio estadual e federal (PANZERI et al., 2023). Valencio (2009) reforça que muitas vezes os órgãos de defesa civil existem apenas formalmente, sem estrutura ou profissionais capacitados. Além disso, ainda que haja produção científica e monitoramento técnico por instituições como INPE, INMET, ANA e CEMADEN, muitos alertas não se traduzem em ações efetivas devido à falta de logística e de comunicação eficiente com a população (MARCHEZINI, 2017).

No caso específico das enchentes, Tominaga (2009) e Castro (1998) definem o desastre como a combinação entre evento natural, exposição populacional e vulnerabilidade social. Essa última dimensão é fundamental: Acseirad (2015) e Valencio (2009) apontam que a pobreza intensifica o impacto dos desastres, uma vez que populações de baixa renda ocupam áreas de risco, vivem em situações precárias e dependem de serviços públicos mais suscetíveis ao colapso em crises. Beck (2010), ao tratar da sociedade de risco, ressalta que os desastres são

socialmente produzidos, sendo inseparáveis da dinâmica de modernização e desigualdade.

No município de Pelotas, tais elementos se combinam de forma evidente. A cidade, cortada por arroios urbanos e próxima à Laguna dos Patos, apresenta baixa altitude e áreas alagadiças, características que a tornam naturalmente vulnerável a enchentes. Entretanto, o problema é intensificado pelo processo de urbanização desordenada, déficit de drenagem urbana e ocupação irregular em áreas de várzea (TUCCI, 2000; TUCCI e BERENO, 2003). O sistema de drenagem pluvial é antigo e insuficiente para a atual demanda populacional, gerando recorrentes alagamentos mesmo em chuvas de média intensidade.

As políticas municipais buscam responder a essas vulnerabilidades por meio de instrumentos como o Plano Diretor Municipal (Lei nº 5.502/2008) revisado em 2018, que estabelece diretrizes para o ordenamento territorial, e o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), que organiza metas para drenagem e limpeza de canais (PELOTAS, 2008; SANEP, 2002). A Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMDEC) também atua com planos de contingência e protocolos emergenciais, embora suas limitações operacionais sejam reconhecidas.

No entanto, a gestão local é rodeada de influências políticas. Borges (2010) destaca a competição vertical entre esferas de governo na produção de políticas públicas, enquanto Souza (2006) reforça que disputas partidárias impactam a continuidade de programas. Em Pelotas, a alternância político-partidária no Executivo municipal frequentemente leva à reformulação de políticas e compromete a estabilidade da gestão preventiva. Ademais, conforme Abrucio (2005), períodos eleitorais tendem a priorizar ações imediatas e de maior visibilidade, em detrimento de investimentos estruturais de longo prazo. Esse cenário se evidenciou em 2024, quando as enchentes coincidiram com o calendário eleitoral, tensionando a administração entre demandas emergenciais e disputas partidárias.

Portanto, a discussão teórica demonstra que os desastres naturais, como as enchentes de Pelotas, não podem ser compreendidos apenas pelo viés ambiental. Eles constituem fenômenos sociais e políticos, cujo enfrentamento depende da articulação entre políticas públicas consistentes, planejamento urbano e capacidade administrativa. As vulnerabilidades estruturais do município se somam às limitações federativas e às pressões político-eleitorais, revelando que a gestão de riscos é, em essência, uma arena de disputas sociais e institucionais.

4. CONCLUSÕES

A análise qualitativa evidencia que as enchentes em Pelotas e no Rio Grande do Sul não decorrem apenas de fatores ambientais, mas resultam de um conjunto de vulnerabilidades estruturais e institucionais. O estudo teórico das políticas públicas de defesa civil demonstra que, embora haja marcos legais, ainda há desafios relacionados à fragmentação administrativa, insuficiência de recursos, ausência de planejamento preventivo e influência do contexto político.

A contribuição central deste trabalho é reforçar a importância da gestão pública preventiva e integrada, capaz de articular políticas urbanas, sociais e ambientais para mitigar os impactos de desastres. Além disso, destaca-se a relevância acadêmica da discussão sobre a relação entre desastres naturais e políticas públicas, considerando as especificidades territoriais e políticas do município de Pelotas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, , 2005.

ACSELRAD, H. **Vulnerabilidade social e desastres ambientais.** Revista Crítica de Ciências Sociais, 2015.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo, 2010.

BORGES, A. **Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses.** Revista de Sociologia, 2010

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.

DYE, T. **Understanding public policy.** Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

GUIMARÃES, M. **O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico.** Organizações e Sociedade, 2002.

IPEA. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

KINGDON, J W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** New York: Longman, 1995

LASSWELL, H. **The policy orientation.** Stanford University Press, 1951.

MARCHEZINI, V; LONDE, L. **Sistemas de alerta centrados nas pessoas: desafios para os cidadãos, cientistas e gestores públicos.** Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental, 2018.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, 2006.

VALENCIO, N. **A produção social do desastre.** Teoria de Pesquisa é Ciência Política, 2009.