

Redução de Riscos de Desastres Métodos e Práticas

Jéssica Aparecida Prandel
(Organizadora)



Atena
Editora

Ano 2019

Jéssica Aparecida Prandel
(Organizadora)

Redução de Riscos de Desastres: Métodos e Práticas

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Lorena Prestes e Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

R321 Redução de riscos de desastres [recurso eletrônico] : métodos e práticas / Organizadora Jéssica Aparecida Prandel. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-259-3

DOI 10.22533/at.ed.593191504

1. Conservação da natureza. 2. Impacto ambiental. I. Prandel, Jéssica Aparecida.

CDD 363.7

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra intitulada “Redução de Riscos de Desastres: Métodos e Práticas” possui um conteúdo abrangente sobre o tema, cujos aspectos são abordados de maneira magistral. O mesmo contempla 16 capítulos com discussões sobre os principais processos responsáveis que auxiliam a reduzir os riscos de acidentes ambientais.

A palavra “desastre” é considerada um evento de causa natural ou não, que afeta a normalidade do funcionamento social, provocando danos e prejuízos à sociedade, afetando diretamente os ecossistemas, a economia e por consequência o desenvolvimento humano.

A noção de “riscos” pode ser considerada um conceito atual, aparecendo apenas no século XIX, com as transformações advindas da Revolução Industrial. O risco de desastre é explicado a partir de uma fórmula matemática ($RISCO = \text{ameaças} \times \text{vulnerabilidade}$), onde temos duas variáveis: as ameaças e a vulnerabilidade.

Entende-se como “riscos de desastres” a probabilidade da ocorrência de um evento adverso, que pode causar danos e prejuízos a toda uma comunidade e a um ecossistema, ou seja, para que haja a redução dos riscos de desastres é necessário um trabalho relacionando as ameaças e as vulnerabilidades.

Nos últimos anos o acentuado crescimento populacional associado com o uso desordenado nos grandes centros urbanos representa uma das principais ameaça a conservação dos ecossistemas e da própria humanidade. Esse crescimento explosivo da população urbana se caracteriza por não obedecer a qualquer critério de planejamento voltado aos recursos naturais.

Ao longo do tempo o ser humano ocupou e transformou o meio ambiente, utilizando-se da natureza. A relação entre homem e o ambiente, como o homem percebe este ambiente e como ele se comporta, se expressa na utilização do solo e da terra em determinado espaço. Desta forma, estes usos se tornam pontos de ligações decisivos entre os processos naturais e sociais.

A expansão das atividades humanas contribui diretamente na alteração das paisagens. Sendo assim, é necessário que haja um planejamento adequado que possa contribuir para a elaboração de propostas visando à redução de riscos de desastres ambientais.

Neste sentido, este volume é dedicado aos trabalhos relacionados a métodos e práticas que possam auxiliar na redução de riscos de desastres. A importância dos estudos dessa vertente é notada no cerne da produção do conhecimento. Nota-se também uma preocupação dos profissionais de áreas afins em contribuir para o desenvolvimento e disseminação do conhecimento.

Os organizadores da Atena Editora entendem que um trabalho como este não é uma tarefa solitária. Os autores e autoras presentes neste volume vieram contribuir e valorizar o conhecimento científico. Agradecemos e parabenizamos a dedicação e esforço de cada um, os quais viabilizaram a construção dessa obra no viés da temática

apresentada.

Por fim, a Editora Atena publica esta obra com o intuito de estar contribuindo, de forma prática e objetiva, propondo medidas de caráter preventivo e corretivo para subsidiar as ações de gestão e planejamento urbano. Desejamos que esta obra, fruto do esforço de muitos, seja seminal para todos que vierem a utilizá-la.

Jéssica Aparecida Prandel

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A ESTRUTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL COMO VARIÁVEIS-CHAVE NA RECUPERAÇÃO APÓS DESASTRES SOCIO-NATURAIS	
Leandro Torres Di Gregorio	
DOI 10.22533/at.ed.5931915041	
CAPÍTULO 2	9
AÇÕES ANTRÓPICAS NA COMUNIDADE DA BOA VISTA, NITERÓI-RJ: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA SOBRE A OCUPAÇÃO INFORMAL	
Alexandre Diniz Breder	
Amanda Almeida Fernandes Lobosco	
Cristiane Tinoco dos Santos	
Regina Fernandes Flauzino	
Marcia Magalhães de Arruda	
DOI 10.22533/at.ed.5931915042	
CAPÍTULO 3	22
ANÁLISE DA PRECIPITAÇÃO E DAS MUDANÇAS DE ESTÁGIO DE ALERTA ENTRE 2015 E 2017 EM BLUMENAU-SC	
Tatiane Reis Martins	
Francine Gomes Sacco	
DOI 10.22533/at.ed.5931915043	
CAPÍTULO 4	32
ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DA ONDA DIFUSIVA SOBRE UMA ABORDAGEM FUZZY	
Maria Patricia Sales Castro	
Patrícia Freire Chagas	
Karyna Oliveira Chaves de Lucena	
Alice Rocha de Souza	
Silvia Helena Lima dos Santos	
Rejane Félix Pereira	
Fernando José Araújo da Silva	
Raimundo Oliveira de Souza	
DOI 10.22533/at.ed.5931915044	
CAPÍTULO 5	40
ANÁLISE DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS VOLTADOS PARA A REDUÇÃO DE RISCOS E RECUPERAÇÃO PÓS-DESASTRES NA REGIÃO SERRANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	
Cláudia Gonçalves Thaumaturgo da Silva	
José Antonio Baptista Neto	
Carlos Machado de Freitas	
Márcia Pinheiro dos Santos	
Marília Teresa Lima do Nascimento	
Ana Dalva de Oliveira Santos	
DOI 10.22533/at.ed.5931915045	

CAPÍTULO 6	57
CARACTERIZAÇÃO E CUSTOS DOS DESASTRES NATURAIS EM SANTA CRUZ DO SUL – RS	
Markus Erwin Brose Valéria Borges Vaz Bruno Deprá	
DOI 10.22533/at.ed.5931915046	
CAPÍTULO 7	66
DESASTRES POLÍTICOS APÓS DESASTRES NATURAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA GOVERNANÇA EM DESASTRES ENTRE AS CIDADES DE TERESÓPOLIS- BRASIL E ÁQUILA - ITÁLIA	
Luis Carlos Martins Mestrinho de Medeiros Raposo	
DOI 10.22533/at.ed.5931915047	
CAPÍTULO 8	77
ELABORAÇÃO DE UMA ESCALA DE IMPACTOS DE EVENTOS METEOROLÓGICOS: CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	
Marcelo Abelheira Ivana Soares de Aguiar Kátia Regina Alves Nunes Orlando Sodré Gomes Alexander de Araújo Lima Leandro Vianna Chagas Luis André Moreira Alves Pedro Martins	
DOI 10.22533/at.ed.5931915048	
CAPÍTULO 9	88
GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES E RESILIÊNCIA, MUNICÍPIO DE ENCANTADO - RS	
Renata Pacheco Quevedo Laurindo Antonio Guasselli Alexandra Cruz Passuello Eloisa Maria Adami Giazzon	
DOI 10.22533/at.ed.5931915049	
CAPÍTULO 10	104
MEDIDAS ESTRUTURAIS PARA PREVENÇÃO E COMBATE A INUNDAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE-SC	
Simone Malutta Renata Cavion Rafael Bernardo Silveira Amanara Potykytã de Sousa Dias Vieira Dieter Klostermann Nádia Bernardi Bonuma	
DOI 10.22533/at.ed.59319150410	

CAPÍTULO 11	114
MEDIDAS NÃO ESTRUTURAIS PARA PREVENÇÃO E COMBATE A INUNDAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE-SC	
<p>Simone Malutta Renata Cavion Rafael Bernardo Silveira Amanara Potykytã de Sousa Dias Vieira Dieter Klostermann Nádia Bernardi Bonumá</p>	
DOI 10.22533/at.ed.59319150411	
CAPÍTULO 12	124
MITIGAR E PREVENIR OCUPAÇÕES EM ÁREAS COSTEIRAS VULNERÁVEIS A ALAGAMENTOS: A NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM ECONÔMICA	
<p>Fabiana Salvador Galesi, Tatiana Maria Cecy Gadda,</p>	
DOI 10.22533/at.ed.59319150412	
CAPÍTULO 13	139
O PROGRAMA DEFESA CIVIL NA ESCOLA COMO PRÁTICA PEDAGÓGICA EXITOSA NO ESTADO DE SANTA CATARINA – UMA AÇÃO NO PRESENTE PREPARANDO O FUTURO DAS COMUNIDADES	
<p>Rosinei da Silveira Regina Panceri</p>	
DOI 10.22533/at.ed.59319150413	
CAPÍTULO 14	150
PLANEJAMENTO URBANO E DEFESA CIVIL: UMA ANÁLISE HORIZONTAL E PERFUNCTÓRIA	
<p>Sílvia Santana do Amaral</p>	
DOI 10.22533/at.ed.59319150414	
CAPÍTULO 15	166
PROPOSTA DE MODELO DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DE CONTINGÊNCIA DE REFERÊNCIA	
<p>Marcio José de Macêdo Dertoni Airton Bodstein de Barros</p>	
DOI 10.22533/at.ed.59319150415	
CAPÍTULO 16	183
QUANTIFICAÇÃO DE ÁREA, EDIFICAÇÕES E POPULAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO NO MUNICÍPIO DE IBIRAMA/SC	
<p>Emanuel Fusinato Juliana Gaspar Fernando Jost</p>	
DOI 10.22533/at.ed.59319150416	
SOBRE A ORGANIZADORA	191

PLANEJAMENTO URBANO E DEFESA CIVIL: UMA ANÁLISE HORIZONTAL E PERFUNCTÓRIA

Sílvia Santana do Amaral

Centro Estadual de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro – RJ

RESUMO: O presente artigo visa analisar o desenvolvimento fundamental de implantação de Políticas Nacionais efetivas no Brasil, principalmente na área da Defesa Civil, a fim de reduzir as nossas vulnerabilidades e, conseqüentemente, o número de vítimas nos desastres ocorridos no país. Uma das grandes dificuldades está associada ao planejamento urbano e aos arranjos territoriais das políticas públicas de abrangência nacional. As definições e conceitos de diversos pontos deste assunto serão abordados com o objetivo de alçar algumas formas de superar as dificuldades acerca da matéria e compilar alguns dados existentes, adaptados à nossa realidade política, social e cultural. Alguns exemplos e definições são aqui apresentados com a finalidade de estimular uma reflexão por parte daqueles que detêm o poder de decisão sobre as políticas públicas em nosso país, utilizando como base teórica o conteúdo do Curso de Planejamento Urbano proporcionado pela Escola de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro.

PALAVRAS-CHAVE: Defesa Civil, Planejamento Urbano, Conceitos.

URBAN PLANNING AND CIVIL DEFENSE: A HORIZONTAL AND PERFUNCTORY ANALYSIS

ABSTRACT: This article aims to analyze the fundamental development of effective implementation of National Policies in Brazil, mainly in the Civil Defense area, in order to reduce our vulnerability and, consequently, the number of victims in disasters. One of the great difficulties is associated with urban planning and territorial arrangements of public policies nationwide. The definitions and concepts from different points of this issue will be addressed in order to raise some ways to overcome the difficulties on the matter and to compile some existing data, adapted to our political, social and cultural reality. Some examples and definitions are presented here in order to stimulate reflection on the part of those who hold the power of decision on public policy in our country, using as theoretical basis the Urban Planning Course content provided by the Civil Defense College of the State from Rio de Janeiro.

KEYWORDS: Civil Defense, Urban Planning, Concepts.

1 | INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC-RJ) proporcionou o primeiro Curso de Planejamento Urbano, voltado para secretários, coordenadores e gestores das 92 defesas civis municipais que compõem o Estado do Rio de Janeiro, além de técnicos de urbanismo. A capacitação foi realizada pela Escola de Defesa Civil (ESDEC), em parceria com o Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbano e Regional (IPURR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com palestras proferidas pelos professores Orlando Júnior, Rosângela Luft, Cláudia Pfeiffer, Fabrício Leal, Dora Vargas, Maria Julieta Nunes, Mauro Kleiman e Alex Magalhães.

A importância da compreensão das repercussões da Lei Federal 12.608/2012, aplicada aos órgãos estaduais e municipais no âmbito do sistema nacional, estadual e municipal de Defesa Civil, e aliada aos aspectos relevantes sobre o tema das áreas de risco, gestão pública, competências, planos diretores, planejamento urbano, entre outros, foi a norteadora dos ensinamentos apresentados pelo curso citado.

Foram abordados os temas como a problematização da noção das áreas de risco, as sinergias e fragmentações na gestão pública, os instrumentos de planejamento urbano aplicados às ações de defesa civil, a distribuição de competências entre os entes federativos, os planos diretores municipais, o planejamento urbano em áreas ambientalmente sensíveis, o planejamento urbano aplicado em áreas de favelas, o conceito de “ordem urbanística” à luz da Lei 12.608/12, os subsídios do planejamento urbano para a elaboração dos planos de contingência e, para concluir, uma discussão entre planejamento urbano e defesa civil.

As palestras foram organizadas conforme a figura abaixo:

 Secretaria de Estado de Defesa Civil Superintendência Operacional Escola de Defesa Civil Universidade Federal do Rio de Janeiro 						
Grade do Curso	6ª feira (26/08/16)	2ª feira (29/08/16)	3ª feira (30/08/16)	4ª feira (31/08/16)	5ª feira (01/09/16)	6ª feira (02/09/16)
9 às 13h		Não haverá aula	Sinergias e fragmentações na gestão pública: o problema das ações integradas entre os órgãos públicos (Cláudia Pfeiffer)	Planos diretores municipais: o que são, para que servem, como funcionam (Fabrício Leal)	Instrumentos de planejamento urbano aplicáveis às ações de defesa civil (Maria Julieta Nunes)	O planejamento aplicado a áreas de Favela: adensamento e infraestrutura (Mauro Kleiman)
14 às 18h	A questão das áreas de risco: problematização da noção de risco: como o planejamento pensa a gestão dessas áreas? (Orlando Jr)	Não haverá aula	Distribuição de competências entre os entes federativos: o papel da União, Estados e Municípios. (Rosângela Luft)	O planejamento urbano em áreas ambientalmente sensíveis (Dora Vargas)	Subsídios do planejamento urbano para a elaboração dos planos de contingência (Claudia Pfeiffer)	Leitura dirigida da lei 12.608/12. O conceito de “ordem urbanística”. (Alex Magalhães)

Figura 1 – Programação do Curso de Planejamento Urbano da Escola de Defesa Civil

2 | OBJETIVOS

O estudo visa a apresentar substrato técnico suficiente à análise do planejamento urbano associado às políticas de Defesa Civil existentes, além de uma posterior discussão dos seus desdobramentos pragmáticos, avaliando os variados conceitos efetivos, para que se alcance uma conclusão em relação às atuais discussões sobre a matéria. O tema, de fato, merece um estudo aprofundado objetivando examinar sua evolução, analisar suas normas e as atuais posições acadêmicas.

Em resumo, objetiva-se assumir um posicionamento que, por um lado, não deixe de observar as diretrizes do planejamento urbano, mas que também permita a ao Estado o acesso aos meios de determinar, capacitar e difundir o comportamento dos agentes de Defesa Civil, evitando que os interesses, direitos e garantias fundamentais da sociedade sejam lesados.

3 | METODOLOGIA

A pesquisa a ser desenvolvida será de natureza qualitativa, mediante a técnica de análise bibliográfica, desenvolvida a partir de um exame documental constituído pelas definições e conceitos apresentados no Curso de Planejamento Urbano, da Escola de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro. O tema será explorado através da perspectiva acadêmica, sendo considerados os fundamentos das atividades no âmbito federal, estadual e municipal. Por meio desse exercício, pretende-se permitir uma melhor visualização acerca de como é exercido o planejamento urbano associado à defesa civil, abordando os desafios colocados pela evolução social.

Serão analisadas as variáveis aplicáveis ao assunto, bem como serão expostas as principais características do planejamento urbano no Brasil. Com isso, a partir de um método dialético de abordagem, proceder-se a uma análise conceitual, que contribua com o avanço nos estudos acerca das polêmicas que envolvem o assunto em referência. Nesse sentido, serão utilizadas as diversas exposições oriundas de apresentações dos mais renomados acadêmicos dos ramos envolvidos no tema.

4 | A PROBLEMATIZAÇÃO DA NOÇÃO DE RISCO E DAS ÁREAS DE RISCO

Para facilitar o estudo deste tema, é necessário que sejam esclarecidas as definições de risco, ameaça e vulnerabilidades. O Risco é uma medida de probabilidade de uma determinada ameaça, que por sua vez é um fenômeno, substância ou atividade humana ou condição perigosa que pode ocasionar a morte, lesões ou outros impactos à saúde, da mesma forma que danos à propriedade, a perda de meios de sustento e de serviços, transtornos sociais e econômicos ou danos ambientais. Já a vulnerabilidade leva em consideração as características e as circunstâncias de uma comunidade,

sistema ou bem que os fazem suscetíveis aos efeitos daninhos de uma ameaça.

Desenvolvendo a questão, tomam-se como exemplo as discussões em torno dos diagnósticos sobre o risco no Município do Rio de Janeiro e as diretrizes para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

4.1 Diagnósticos Sobre Risco na Cidade do Rio de Janeiro

O contexto urbano é marcado por profundas desigualdades socioterritoriais, que se refletem no acesso à terra e as equipamentos e serviços urbanos. Por não haver uma produção habitacional expressiva e não serem oferecidas moradias adequadas aos mais pobres, perpetua-se o acesso à ocupação irregular e inadequada.

Existe um histórico de ocupações em áreas de encostas, por estar situado em uma região com muitas montanhas, rios, vales, entre outros. A estimativa é que 35% (trinta e cinco) da sua superfície é constituída por montanhas e morros¹, além de possuir uma estrutura geológica complexa e condições climáticas são típicas do clima tropical/subtropical.

4.2 Diretrizes para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

A opção pela permanência dos moradores é uma prioridade a ser garantida no caso das ocupações e interesse social em situação de risco, tornando a ocupação segura. A possibilidade de ocupação, com projetos de habitação de interesse social, de áreas urbanísticas e ambientalmente frágeis pode ser admitida, desde que precedida da eliminação ou redução dos riscos de danos imediatos e futuros.

Os municípios caracterizados por diversas áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos, devem se inscrever no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Propícias à Ocorrência de Escorregamentos de Grande Impacto ou Processos Geológicos Correlatos. A elaboração de mapeamento unificado e georeferenciado de todas as áreas propícias a ocorrência de escorregamento de grande impacto ou processos geológicos correlatos.

A elaboração de Plano de Contingência nas áreas identificadas como mais sujeitas à riscos, e a instituição de núcleos de defesa civil. O Plano deve ser aprovado depois da aprovação do plano municipal de interesse social, em Conferência Municipal específica, com a participação das comunidades afetadas e das organizações sociais que trabalham com esta temática.

O Plano Municipal de Redução de Risco deve identificar as ocupações em áreas urbanísticas e ambientalmente frágeis, e as ocupações em áreas frágeis de encostas e de baixada. Também deve definir critérios e indicar as áreas que serão urbanizadas, garantindo-se a permanência de todas as famílias, as que serão parcialmente urbanizadas garantindo-se a permanência de parte das famílias e as que serão objeto

¹ Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro.
Acessível em: www.rio.rj.gov.br/web/riotur/caracteristicas-geograficas

de reassentamento das famílias, alterando-se o seu atual uso, tonando-se áreas não urbanizáveis.

No caso das favelas classificadas como não urbanizáveis, torna-se necessário dar transparência aos critérios adotados para a classificação de favelas urbanizáveis e não urbanizáveis, além de discutir amplamente tais critérios com as instituições e organizações sociais que trabalham com essas temáticas. Importa, também, discutir as possibilidades de obras de infraestrutura que alterem a tipificação dessas favelas, transformando-as em urbanizáveis e, na impossibilidade de urbanização dessas favelas, discutir com essas comunidades um plano de reassentamento que permita as famílias permanecerem próximas as suas atuais áreas de moradia.

O Plano Municipal de Redução de Risco deve indicar as diretrizes para a elaboração planos específicos de implantação de obras e serviços para a redução ou eliminação de riscos e urbanização de cada área classificada, bem como deve criar os mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos.

A Prefeitura Municipal deve elaborar a Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização, estabelecendo as diretrizes urbanísticas para os novos parcelamentos do solo urbano e a capacidade de suporte das áreas urbanística e ambientalmente frágeis ou de natureza especial.

O Plano de Expansão Urbana deve conter: demarcação da área de expansão urbana; delimitação dos trechos com restrições à urbanização; definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo; a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social, quando o uso habitacional for permitido; definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território.

5 | SINERGIAS, FRAGMENTAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA E SUBSÍDIOS DO PLANEJAMENTO URBANO PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE CONTINGÊNCIA

A formulação de subsídios e diretrizes para o êxito no planejamento territorial em contexto de valorização tanto da intersetorialidade, bem como a abordagem territorial no planejamento de políticas públicas, expondo as sinergias e fragmentações na gestão pública e o problema das ações integradas entre os órgãos públicos, são o escopo deste capítulo.

Neste contexto, trata-se da importância da abordagem territorial e da

intersectorialidade no planejamento e na implementação de políticas públicas, duas propostas presentes também na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil², que constam nos terceiro e quarto artigos dessa política, dentre outros.

5.1 A Intersectorialidade

Intersectorialidade é a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Vem sendo crescentemente valorizada nas políticas públicas, aliada ao planejamento territorial, que apresenta as melhores condições de promover a intersectorialidade. O Planejamento territorial tem no território seu marco estratégico orientador.

5.2 O Território

Um espaço vivido, produzido, social e politicamente, com base na experiência concreta de indivíduos e grupos e em definições e valores influenciados pelo mundo, mas controlados remotamente por ele. Em outras palavras, ou sob uma outra perspectiva, um recorte sócio/espacial da sociedade global, no qual encontram-se, interagem e agem pessoas, grupos, organizações e instituições, inseridos social, econômica, cultural, territorial e politicamente de forma diversa e desigual, buscando satisfazer o que acreditam ser suas necessidades, interesses e desejos.

Nos territórios que as situações complexas são melhor evidenciadas. E, sendo bem evidenciadas, tornam mais clara a necessidade da colaboração, da troca de saberes e experiências com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos. Essa consciência da necessidade de colaboração facilita sua efetivação, gerando resultados sinérgicos em territórios podem, de fato, ser promovidos.

5.3 Os Principais Desafios

O “engessamento” dos gastos orçamentários, que reduzem consideravelmente as margens de manobra na alocação de recursos do poder executivo nos três âmbitos de governo e a complexidade do processo público de licitação, que atrasa as obras, podem ser considerados grandes desafios do planejamento urbano. Além disso, existem as tentativas, por parte dos políticos tradicionais, de “capturar” o Orçamento Participativo - mesmo associações e lideranças populares utilizaram métodos que poderiam ser denominados “neoclientelistas”.

Nota-se, ainda, uma baixa participação da “classe média”, que se sente sem

2 A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, instituída pela Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012, publicada no Diário Oficial da União nº 70, de 11 de abril de 2012, traz os princípios, os objetivos e instrumentos de como a gestão de riscos de desastres e a gestão de desastres serão implementadas no Brasil, com o propósito de assegurar condições sociais, econômicas e ambientais adequadas para garantir a dignidade da população e garantir a promoção do desenvolvimento sustentável.

condições de disputar benfeitorias com os setores populares, por esses setores serem maiores em número e em níveis de carência e a pequena participação dos setores populares de mais alto nível de pobreza e de baixa capacidade organizacional, resultando nas dificuldades dos atores representantes da sociedade civil no aprendizado da disputa e negociação com o governo, com fins de amparar suas propostas políticas.

6 | DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Cada ente federado é responsável pela suplementação das normas gerais em seu âmbito territorial, de acordo com a sua realidade econômica, social e administrativa. Em razão da proporção do território brasileiro, das peculiaridades de cada região, é importante que a competência suplementar possa ser exercida adequadamente, sem interferência da União, para que possa ser atendido o interesse público local.³

Em um sistema federativo não há hierarquia entre os entes, e sim a repartição de atribuições, de acordo com o determinado na Constituição. Para a defesa e o fomento de certos interesses, o constituinte estabeleceu norma combinando os esforços de todos os entes federados.

A distribuição de competência entre os diversos entes federados atende a critérios de organização política estabelecidos na Constituição de um Estado Federal, que visam, por exemplo, a definição de competências de acordo com o tipo de interesse a ser protegido (nacional, regional, local). Assim, esse tipo de atribuição originária de competência aos entes, não submetidos à hierarquia e controle uns pelos outros, se dá por meio da técnica conhecida como descentralização administrativa vertical, visando obter maior eficiência. Nesse contexto, o poder é repartido entre os entes, que possuem âmbitos de atuação diferenciados.

Mendes, Coelho e Branco, na obra “Curso de Direito Constitucional”, esclarecem que no Estado Federal, uma vez que há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdícios de esforços e recursos. Nesse sentido, a repartição de competências entre as esferas do federalismo seria o instrumento concebido com essa finalidade.⁴

Ainda, segundo esses autores citados, quanto à classificação dos modelos de repartição de competência, cogita-se das modalidades de repartição horizontal e de repartição vertical. Na repartição horizontal não se admite concorrência de competências entre os entes federados, já na repartição vertical de competências realiza-se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-membros. No que tange às competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros afeição a legislação

3 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 15.ed., São Paulo: Ed. Atlas, 2004, p. 301.

4 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3.ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2008, p. 801.

às suas peculiaridades locais, havendo um “condomínio legislativo” entre União e Estados-membros.⁵

6.1 A Distribuição dos Impostos

Existem, na Constituição da República Federativa do Brasil, nos artigos 145 a 162, as competências tributárias dos entes da Federação e seus respectivos encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis, definindo o Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal.

Esse Pacto define como a receita dos tributos arrecadados será distribuída entre os entes da Federação, sendo que a lógica desse sistema é que os estados e municípios mais pobres recebem a maior parte da arrecadação. Tendo em vista o valor final de todos os tributos arrecadados (cerca de R\$ 1,3 trilhão), cerca de 68% dessa quantia fica com a União, deste total, 58% vai para Brasília, 24% para os Estados e 18% para os Municípios.

Tal fato estabeleceu certa descentralização da receita tributária, fortalecendo os entes subnacionais e enfraquecendo a União. Como consequência, a União aumenta ou cria tributos cuja arrecadação não é obrigada a ser dividida entre os entes subnacionais, como é o caso das contribuições sociais. Os estados têm como fonte principal de recursos tributários o IPVA e o ICMS; os municípios, o IPTU e o ISS; e a União o Imposto de Renda e o Imposto Sobre Produtos Especializados. As distribuições dos recursos vêm ocorrendo conforme a tabela abaixo:

Ente Federativo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Governo Federal	69,60%	69,32%	70,08%	69,51%	68,91%	69,03%	70,04%	69,11%	68,96%	668,47%
Governo Estadual	25,51%	25,60%	24,77%	25,36%	25,63%	25,45%	24,44%	25,11%	25,22%	225,35%
Governo Municipal	4,89%	5,09%	5,14%	5,14%	5,46%	5,52%	5,53%	5,78%	5,82%	66,19%
Receita Tributária	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabela 1 – Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total de Impostos no Brasil⁶

7 | PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

O Plano Diretor é uma Lei aprovada pela Câmara Municipal que segue um plano de desenvolvimento urbano, constituído pela regulação da produção do ambiente construído. Nele, definem-se as diretrizes e prioridades das ações do plano de gestão territorial, funcionando como um “plano vetor”.

5 MENDES, op. cit, p. 802.

6 Fonte: Ministério da Fazenda, Receita Federal.

Acessível em: www.idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata

7.1 Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001

O Estatuto da Cidade é uma regulamentação da Constituição Federal, que aponta as diretrizes da política e desenvolvimento urbano no Brasil, os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de gestão democrática da cidade, além de orientações sobre os planos diretores municipais.

O Estatuto aludido fomenta a promoção da função social da propriedade urbana, sinalizando novas possibilidades de regularização fundiária, maior capacidade municipal de indução do desenvolvimento urbano (novos instrumentos), ênfase na gestão democrática da cidade e ressurreição do Plano Diretor como arena política. Ainda, os municípios são obrigados a elaborar/rever os seus planos diretores. Cidades com mais 500 mil habitantes devem elaborar plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

O conteúdo mínimo do Plano Diretor⁷, segundo o Estatuto da Cidade, perpassa a delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados instrumentos do Art. 182, da Constituição Federal de 1988, e demais disposições requeridas pelos instrumentos previstos no Estatuto supracitado, além do sistema de acompanhamento e controle.

7.2 A Lei do Plano Diretor

O processo de criação da Lei do Plano Diretor é um momento de articulação de políticas setoriais, de definição de prioridades e de estratégias para o desenvolvimento urbano e de promoção de uma discussão ampla sobre a cidade.

A referida Lei deverá conter: princípios e objetivos; diretrizes gerais e específicas; sistema de planejamento; macrozoneamento; ordenamento físico –territorial; orientações ou regulamentação; regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade; orientações para as políticas urbanas ou setoriais; projetos especiais e disposições finais e transitórias. Além disso, poderá apresentar outros escopos, tais como as definições de prioridades e investimentos, entre outros.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade que independem de regulamentação no Plano Diretor são: o Direito de Superfície (em vigor); o Estudo de Impacto de Vizinhança (lei específica); Usucapião Especial Coletiva de Imóvel Urbano (em vigor) e a concessão de uso especial para fins de moradia (em vigor).

7.3 Metodologia para a Elaboração dos Planos Diretores Municipais

Mobilização interna e externa e montagem da estrutura interna para elaboração do Plano. Devem ser definidas as equipes de coordenação com técnicos de diversos

⁷ Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

II – Disposições requeridas pelos Arts. 25, 28, 29, 32 e 35;

III – Sistema de acompanhamento e controle.

setores da Prefeitura e conduzidos pelo Poder Executivo com participação dos cidadãos e articulação com o Poder Legislativo. Análise da estrutura institucional interna (Prefeitura) e definição da necessidade de Assessoria externa, juntamente com a organização das informações disponíveis na Prefeitura (legislação, estudos, dados, mapas, etc.).

A sensibilização e mobilização da sociedade civil (com a instalação do Conselho da Cidade, caso não exista), a construção de espaços públicos de interlocução, planejamento e decisão, a definição de uma metodologia clara de participação popular (com linguagem acessível), das instâncias e momentos de participação (audiências públicas, assembleias, grupos de trabalho, etc.), da estratégia de comunicação e informação (rádio, TV, jornais, internet, cartilhas, teatro, carros de som, etc.) e da equipe de coordenação (técnicos municipais) são etapas importantes do processo de construção do Plano Diretor, além da necessidade de observação das orientações do Estatuto da Cidade.

A inclusão de consultores ou especialistas na equipe de coordenação deverá incluir a previsão de transferência eficaz de conhecimento e efetiva capacitação da equipe local, organizando as informações disponíveis na Prefeitura (legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores principais, etc.) e construindo espaços de socialização da informação e comunicação (internet, salas de trabalho, encontros específicos, etc.).

8 | O PLANEJAMENTO URBANO EM ÁREAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS

A falta de planejamento e políticas públicas no âmbito da preservação ambiental tornou a situação grave, com o crescimento desordenado e a ocupação do solo, crescimento que preocupa para manter a sustentabilidade ambiental do território. A ocupação desordenada do solo sem a prática sustentável e a ausência de ações e planejamento de políticas públicas voltada para o meio ambiente, poderiam ser evitados para minimizar a interferência antrópica no espaço urbano. Os impactos ambientais negativos ocorrem quando há interferência em qualquer parte ou etapa de um ecossistema e, com o tempo, desequilibra o que a natureza desenvolveu durante toda a sua evolução.

8.1 Planejamento urbano – ambiental

O planejamento ambiental pode ser definido como o planejamento de uma região, visando integrar informações, diagnosticar ambientes, prever ações e normatizar seu uso através de uma linha ética de desenvolvimento.

A sua execução é realizada através de programas de curto prazo. O controle de tais programas conduz ao conhecimento sobre a posição e o cumprimento do plano e permite ciclo de retorno entre planejamento a gestão. A realização dos planos

passa por determinadas etapas, quais sejam: identificação e descrição do sistema; reconhecimento das variáveis relevantes para a compreensão de sua estrutura e funcionamento; definição dos objetivos com base nos problemas atuais e futuros e suas interações; geração de soluções que melhor satisfaça os objetivos sem violar as restrições do sistema; seleção da solução que melhor satisfaça os objetivos através de um processo de avaliação, no qual ter de dar entrada a certas apreciações subjetivas e juízo de valor e execução e controle.⁸

Por fim, o Planejamento urbano - ambiental, possui importância para o desenvolvimento sustentável da relação entre ecologia e homem, um processo dinâmico de fiscalização e Gestão do Território como constitui no texto da Constituição Federal, a participação integrada entre governo, comunidades locais e setores da economia para priorizar projetos e ações no espaço urbano e regional em prol ao meio ambiente, poderá minimizar o impacto e a degradação do meio ambiente.

8.2 Impactos Ambientais das Atividades Antrópicas

A cidade é uma forma da organização espacial e o uso e ocupação do solo são os termos determinantes do adensamento demográfico. O espaço urbano transforma e modifica o meio físico, a paisagem, ciclo hidrológico pelo intenso processo de urbanização desequilibrando de forma geral o ecossistema. A urbanização e a emergência dos problemas ambientais urbanos obrigam os estudiosos dos impactos ambientais a considerar os pesos variados da localização, distância, topografia, características geológicas, morfológicas, distribuição da terra, crescimento populacional, estruturação social do espaço urbano e processos de seletividade suburbana ou segregação espacial.⁹

De acordo com a RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986¹⁰, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde; a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais.

A qualidade e a preservação do meio ambiente começam na nossa casa, nas cidades, nas escolas e nas comunidades. Proteger e conservar o meio ambiente, evitando o desmatamento do bioma cerrado, controlar a poluição e a melhor contribuição que o homem pode dar a Natureza. Conservar o meio ambiente não é problema somente dos governos, mas de todos que vivem nas cidades. E suma,

8 ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; BASTOS, Anna Christina Samargo; SILVA, Telma Marques. Política e planejamento ambiental. 3º ed. Rio de Janeiro: Ed. Thex, 2009, p.13.

9 GUERRA, Antonio José Texeira; CUNHA, Sandra Baptista. Impactos ambientais urbanos no Brasil. 8ºed., Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2011, p.27.

10 O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

conservar a biodiversidade é importante em termos éticos e econômicos e envolve todos os seus níveis organizacionais: de genes, de espécies, de comunidade e de ecossistemas ou elementos de paisagem.¹¹

9 | INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO APLICÁVEIS ÀS AÇÕES DE DEFESA CIVIL

O Estatuto da Cidade propõe para a cidade importantes instrumentos de planejamento urbanístico, de forma que o poder público local possa utilizar no meio urbano. Assim, no decorrer dos anos, tais instrumentos possibilitam a sua utilização no manejo das metas pré-estabelecidas, tornando-se alcançáveis.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade afirma que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Conquanto o artigo 4º do Estatuto, nos incisos I, II e III, fomenta instrumentos definidos em lei que serão utilizados no planejamento urbano, tais como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal. Este último, em especial, possui o Plano Diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa e planos de desenvolvimento econômico e social.

Em resumo, quando a lei se refere a instrumentos de política urbana, ela pretende identificar meios e instrumentos, de diferentes espécies, por meio dos quais o governo municipal deve implementar suas decisões de mérito, suas opções quanto a objetivos que devam ser atingidos para assegurar a melhor qualidade de sua população e as propriedades que, em seu entender, devam ser observadas.

Assim, o planejamento municipal tende a utilizar os instrumentos acima arrolados. Finalizando essa linha de raciocínio, o plano diretor pode se tornar um dos principais meios de desenvolvimento equânime da cidade. Ademais, a cidade planejada tende a observar meios instrumentais a sua disposição para que possibilitem alcançar o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento sustentável no espaço urbano, bem como os pressupostos de segurança e defesa civil.

¹¹ ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. Ciências Ambientais. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Thex, 2008, p.48.

10 | O PLANEJAMENTO URBANO APLICADO EM ÁREAS DE FAVELAS, ADENSAMENTO E INFRAESTRUTURA

A implementação das políticas públicas no território brasileiro é atribuição do Poder Executivo em todas as instâncias governamentais e surgiu por intermédio de instrumentos legais que podem definir um determinado ponto de vista social, cultural, econômico, ou até de ordenação territorial como primazia para atuação do poder público, estabelecendo normas, projetos e um conjunto de diretrizes a serem alcançadas.

Os responsáveis por esmiuçar, examinar a fundo e pôr em prática essas políticas públicas são as secretarias municipais e estaduais e os ministérios federais, mediante instrumentos criados com essa finalidade (as leis, os decretos e as normas, fiscalização, monitoramento, etc.).

Nos grandes centros do Brasil, grande parte dessa responsabilidade cabe aos Planos Diretores, elaborados pelas prefeituras locais, com o objetivo de definir as políticas públicas urbanas. Ao longo do século XX fortaleceram-se, na Cidade do Rio de Janeiro, as ideias do planejamento urbano como instrumentos de controle e orientação no desenvolvimento da cidade.

Nesse instante, a favela passa a ter um instrumento de visibilidade maior nos meios de comunicações sociais, por conta dos projetos de urbanizações, que surgem da necessidade de pôr um fim aos projetos anteriores, de remoções.

Alguns fatores têm contribuído para a mudança de visão dos administradores municipais em face da problemática no que tange à recuperação das favelas, por meio da urbanização, ao invés da remoção, a insatisfação e a repercussão política desfavorável geradas pelas remoções; o crescimento desordenado das cidades brasileiras; e a expansão da população pobre nessas cidades, acarretando a necessidade de recursos cada vez mais vultosos para a solução do problema.

A segurança das propriedades das áreas ocupadas por favelas é um importante instrumento de cidadania e de proteção social. A defesa civil nestas áreas confere aos seus moradores maior segurança quanto à sua permanência no local e garantia de prestação regular de serviços públicos.

11 | COMENTÁRIOS DA LEI 12.608/12 E O CONCEITO DE “ORDEM URBANÍSTICA”

Nos últimos anos, a ocorrência de uma série de desastres, tais como inundações, alagamentos, escorregamento de terras e desabamentos, deixaram um grande número de vítimas, além de perdas materiais. Esses cenários tornam-se cada vez mais frequentes em vista das alterações climáticas e devido ao aumento de populações vivendo sem infraestrutura adequada e em áreas inapropriadas, conhecidas como áreas de risco.

Como forma de minimizar os efeitos causados pelos desastres, com a aprovação da Lei Federal de Proteção da Defesa Civil n.12.608 do dia 10 de abril de 2012, os

municípios devem elaborar, a partir de Plano Diretor, o mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de desastres naturais e elaborar plano de contingência para a redução do risco, sendo possível antever, planejar e diagnosticar problemas causados pelos problemas urbanos, mobilizar recursos e esforços para corrigi-los, transformando positivamente as situações indesejáveis e minimizando o tempo de resposta em caso de desastres durante as operações logísticas.

Pela primeira vez a prevenção de desastres poderá ser feita com fundamento técnico e científico sólido, já que a lei determina que, para fazer o planejamento, todas as prefeituras precisarão elaborar cartas geotécnicas dos municípios. As referidas cartas são documentos cartográficos que reúnem informações sobre as características geológicas e geomorfológicas dos municípios, identificando riscos geológicos e facilitando a criação de regras para a ocupação urbana. Com a obrigatoriedade desse instrumento, expressa na lei, podem criar estratégias de prevenção de desastres traçadas com base no conhecimento técnico e científico e com base nas peculiaridades da ordem urbanística de cada Município, levando em consideração a grande heterogeneidade das regiões do país.

No mapeamento do conceito de ordem urbanística, são percebidas três características iniciais: a especificidade de sua localização sistemática, a indeterminação relativa dos termos do conceito e a sua condição de direito ou interesse transindividual.

No âmbito de seu conteúdo material, o conceito de ordem urbanística é marcado por uma dupla acepção, apresentando-se como ordenamento jurídico (dimensão normativa) e como ordem social, no sentido amplo (dimensão prescritiva). O conteúdo material da ordem urbanística pode ser definido como o direito difuso à realização do direito urbanístico brasileiro, na medida em que a sua efetivação é necessária ao cumprimento do direito a cidades sustentáveis.

O direito difuso à ordem urbanística não deve ser conceitualmente confundido com os direitos individuais homogêneos de origem comum urbanística, embora a possibilidade de sua tutela conjunta no âmbito processual. É necessário construir um conceito teórico de sustentabilidade urbano/ambiental a partir dos dados constitucionais e legais, permitindo que, na praxe cotidiana, ocorra a compatibilização metodológica e teleológica entre os planos do direito ambiental e do direito urbanístico por um ponto adequado de articulação e interpretação. É preciso também que, por extensão analógica, a tutela da ordem urbanística receba as mesmas vantagens processuais já alcançadas à proteção processual de outros bens jurídicos transindividuais, especialmente a prática de inversão do ônus da prova.

12 | PLANEJAMENTO URBANO E DEFESA CIVIL: DISCUSSÃO DO TEMA E CONCLUSÃO

A inclusão da temática da Gestão de Riscos e Respostas a Desastres, aliada ao Planejamento Urbano, na agenda de capacitação técnica da Escola de Defesa Civil, é

um grande avanço e representa um marco, dado a natureza dos assuntos abordados e à ilustração dos instrumentos de planejamento urbano aplicados às ações de defesa civil.

O acompanhamento contínuo da situação dos municípios, tanto na questão urbana, quanto na defesa civil, é uma importante ferramenta para entender o grau de preparação dos municípios e para o planejamento e destinação de esforços por parte dos governos, bem como avaliar as sinergias e fragmentações na gestão pública.

O conhecimento do plano diretor dos municípios, bem como da lei sobre uso e ocupação do solo, vem sendo incorporado à estrutura de gestão administrativa e deve levar em consideração as áreas ambientalmente sensíveis e as densamente povoadas por comunidades carentes (as favelas, notadamente as que foram construídas em áreas de declive ou áreas consideradas de risco).

Todavia, quando se analisam os instrumentos previstos na PNPDEC, como mapeamento de áreas de risco e carta geotécnica para subsidiar o planejamento municipal, verifica-se uma carência no uso de tais instrumentos, apontando que há pouco planejamento do espaço de risco nos municípios.

A maioria dos municípios não possui lei específica para prevenção de inundações ou de deslizamentos, mas, em alguns casos, tal previsão já foi incorporada em leis de uso e ocupação do solo, ou no zoneamento municipal, ou diretamente no plano diretor, a exemplo das cidades de Angra do Reis (RJ), Blumenau (SC).

Observa-se que tais instrumentos são fundamentais para embasar atuação da fiscalização e evitar novas áreas de risco. 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 e que hajam subsídios do planejamento urbano para a elaboração dos planos de contingência.

Entre as ações mais urgentes, está a instituição do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos pelo governo federal (à luz da distribuição das competências entre os entes federados) já que várias outras medidas dependem desse ato.

Outras regulamentações importantes podem ser citadas, como a profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes públicos de proteção e defesa civil, necessárias ao funcionamento adequado das instituições municipais de defesa civil, pois permitiria que eles atuassem inclusive na atualização dos mapas de risco do município, assim como analisar os mapeamentos existentes e os alertas recebidos de outras instituições.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. *Ciências Ambientais*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Thex, 2008, 420 p.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; BASTOS, Anna Christina Samargo; SILVA, Telma Marques. *Política e planejamento ambiental*. 3 ed. Rio de Janeiro: Ed. Thex, 2009, 370 p.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

Decreto nº 99.274, de 06 de Junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista. *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. 8 ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2011, 270 p.

Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

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.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3 ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008, 852 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, RECEITA FEDERAL. Acessível em: www.idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 15 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2004, 335 p.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Acessível em: www.rio.rj.gov.br/web/riotur/caracteristicas-geograficas

SOBRE A ORGANIZADORA

Jéssica Aparecida Prandel - Mestre em Ecologia (2016-2018) pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), campus de Erechim, com projeto de pesquisa Fragmentação Florestal no Norte do Rio Grande do Sul: Avaliação da Trajetória temporal como estratégias a conservação da biodiversidade. Fez parte do laboratório de Geoprocessamento e Planejamento Ambiental da URI. Formada em Geografia Bacharelado pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG, 2014). Em 2011 aluna de Iniciação científica com o projeto de pesquisa Caracterização de Geoparques da rede global como subsídio para implantação de um Geoparque nos Campos Gerais. Em 2012 aluna de Iniciação Científica da Universidade Estadual de Ponta Grossa, com projeto de pesquisa Zoneamento Ambiental de áreas degradadas no perímetro urbano de Palmeira e Carambeí (2012-2013). Atuou como estagiária administrativa do laboratório de geologia (2011-2013). Participou do projeto de extensão Geodiversidade na Educação (2011-2014) e do projeto de extensão Síntese histórico-geográfica do Município de Ponta Grossa. Em 2014 aluna de iniciação científica com projeto de pesquisa Patrimônio Geológico-Mineiro e Geodiversidade-Mineração e Sociedade no município de Ponta Grossa, foi estagiária na Prefeitura Municipal de Ponta Grossa no Departamento de Patrimônio (2013-2014), com trabalho de regularização fundiária. Estágio obrigatório no Laboratório de Fertilidade do Solo do curso de Agronomia da UEPG. Atualmente é professora da disciplina de Geografia da Rede Marista de ensino, do Ensino Fundamental II, de 6º ao 9º ano, e da Rede pública de ensino com o curso técnico em Meio Ambiente. Possui experiência na área de Geociências com ênfase em Educação, Geoprocessamento, Geotecnologias e Ecologia.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-259-3

