Boletim Gaúcho de Geografia

http://seer.ufrgs.br/bgg

A REORIENTAÇÃO DAS POLITICAS PÚBLICAS PARA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DOS DESASTRES NATURAIS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

EDSON LUIS DE ALMEIDA OLIVEIRA

Boletim Gaúcho de Geografia, v. 42, n.1: 217-233, jan., 2015.

Versão online disponível em:
http://www.seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/45910/32943

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros

Portal de Periódicos

UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br
Políticas: http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy
Submissão: http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions
Diretrizes: http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines

Data de publicação - jan., 2015.
Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

A REORIENTAÇÃO DAS POLITICAS PÚBLICAS PARA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DOS DESASTRES NATURAIS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

EDSON LUIS DE ALMEIDA OLIVEIRA[1]

RESUMO

O início do século XXI trouxe a manifestação de processos da dinâmica superficial e da geodinâmica interna que provocaram perdas e danos significativos em várias porções do globo terrestre. Em 2004, a tsunami que arrasou o sul e sudeste da Ásia; o furacão Katrina em 2005; tempestade ciclônica que atingiu Mianmar em 2008; o terremoto no Haiti em 2010; as fortes chuvas que desencadearam um dos maiores desastres da história brasileira, e que provocou a morte de mais de 900 pessoas na região serrana do Rio de Janeiro, em 2011. No Brasil, a primeira proposta de organização de uma estrutura governamental que em sua finalidade tivesse a preocupação de dar assistência e providenciar a reconstrução em caso de desastres, surgiu em 1966, quando o então Estado da Guanabara, organizou a Comissão Central de Defesa Civil do Estado, mas somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é que surge e é organizado o Sistema Nacional de Defesa Civil. Após o desastre na região serrana do Rio de Janeiro houve uma profunda reorientação na esfera da Defesa Civil em âmbito federal, com a Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Os episódios de deslizamentos, de inundações e corridas de massa que marcaram a história recente dos desastres no Brasil, não podem cair no esquecimento, à aprovação da lei 12.608/12 e o Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais, indicam que houve uma mudança paradigmática na forma de como as estruturas da Defesa Civil devem ser constituídas no território, agora enfatizando primeiramente a proteção frente aos desastres.

Palavras-chave: Desastres Naturais; Politicas Públicas; Proteção e Defesa Civil.

INTRODUÇÃO

O presente artigo procura apresentar e discutir as inovações que a legislação e os instrumentos criados, no âmbito institucional, trouxeram para o debate das políticas públicas, apresentando alternativas que procuram equacionar o problema das áreas de risco no ambiente urbano, assim como as estratégias de gerenciamento e a mudança na lógica de enfrentamento dos desastres. O estudo tem como base a legislação federal criada sobre o tema Defesa Civil e as ações recentes desenvolvidas no âmbito do Ministério das Cidades. No Brasil, um dos principais instrumentos para o ordenamento e/a gestão do território no ambiente

1 Instituto Federal Sul Rio-Grandense Campus Camaquã. E-mail: edsonluis.oliveira@gmail.com.

Artigo recebido em 24 de março de 2014. Aceito em 13 de janeiro de 2015. Publicado online em 24 de fevereiro de 2015.

urbano veio com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e tem por objetivo estabelecer diretrizes gerais sobre a política urbana brasileira. O Estatuto da Cidade representa uma longa luta da sociedade civil organizada pelo direto a uma cidade para todos.

Assim, a Lei nº 10.257/2001 representa a possibilidade da produção mais justa do espaço urbano, na medida em que estabelece diretrizes urbanísticas que procuram garantir um ambiente saudável, o direito à terra urbana e o direito à moradia digna, algo que ainda parece utópico para uma significativa parcela da população das cidades brasileiras que vivem em áreas impróprias.

Os municípios com a aprovação desta lei são os órgãos federativos responsáveis pela implementação da política urbana; conforme Rolnik (2001, p.5) "a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos".

Desta forma, o Art. 2º do Estatuto da Cidade define que "A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]" (BRASIL, 2001).

Como afirma Rolnik (2001), as inovações contidas no Estatuto da Cidade situam-se em três campos; um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Outro instrumento de gestão de áreas de risco em ambientes urbanos são os Planos Municipais de Redução de Risco (PMRR) incentivados pelo Ministério das Cidades que fora criado em 2003 e, uma das maiores conquistas em termos de instituição federal propositiva de políticas públicas para o espaço urbano.

Conforme Maricato (2006, p. 214), "a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades".

A autora destaca que a criação do Ministério das Cidades remonta às lutas iniciadas nos anos de 1970 e que se intensificaram com a abertura política ocorrida no Brasil nos anos 1980, onde várias entidades e movimentos sociais defendiam uma reforma urbana justa e democrática.

A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal, anterior à criação do Ministério das Cidades, ocorreu no regime militar (1964-1985).

Com a crise fiscal que atingiu o país em 1980 e a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e criadas pelo Regime Militar entram em colapso (MARICATO, 2006).

A criação do Ministério das Cidades representa a possibilidade de mudança no cenário urbano brasileiro, pois foram desenvolvidas políticas públicas voltadas para intervir no verdadeiro caos urbano de muitas cidades, principalmente no tocante às áreas de risco.

A iminência de um desastre provocado por processos da dinâmica superficial, como enchentes e inundações, escorregamentos, solapamentos de margens, ou fortes vendavais, no Brasil, como em muitos outros países, tem na Defesa Civil a instituição responsável por realizar ações de redução, mitigação, socorro e reconstrução após um evento extremo que tenha provocado danos para a sociedade. De acordo com Calheiros (2007), a Defesa Civil caracteriza-se como um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e de reconstrução destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.

O PAPEL DA DEFESA CIVIL

Até a década de 1940, o Brasil não contava com um órgão específico para atender a população brasileira em caso de desastre (SEDEC/UFSC, 2014). Na primeira Constituição do Império promulgada em 1824, fala-se em garantir os socorros públicos em seu artigo 179, a Constituição de 1891, a primeira do período republicano, no seu artigo 5º, estabelece que é incumbência da União prestar socorro ao estado que, em caso de calamidade pública, viesse a solicitar auxílio.

Apenas em 1942, o governo brasileiro, em virtude da conjuntura provocada pela Segunda Guerra Mundial e inspirada no Civil Defense Service (Serviço de Defesa Civil) implementado pelo governo inglês frente aos constantes ataques sofridos em seu território, surge então "o Serviço de Defesa Antiaérea, pelo Decreto-Lei nº 4.716, de 21 de setembro de 1942. No ano seguinte, transformado em Serviço de Defesa Civil, pelo Decreto-Lei nº 5.861, de 30 de setembro de 1943" (op.cit., p.12). Esse serviço foi extinto em 1946.

A primeira proposta de organização de uma estrutura governamental que em sua finalidade tivesse a preocupação de dar assistência e providenciar a reconstrução em caso de desastres, surgiu em 1966, quando o então Estado da Guanabara, organizou a Comissão Central de Defesa Civil do Estado, contando assim com uma Defesa Civil Estadual estruturada. Mas somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que surge e é organizado o Sistema Nacional de Defesa Civil (Decreto nº. 97.274, de 16 de dezembro de 1988).

Após o megadesastre na região serrana do Rio de Janeiro é que haverá uma profunda reorientação na esfera da Defesa Civil em âmbito federal. Com a Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, que foi o resultado da conversão em lei da medida provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011, uma tentativa recente, que procurava equacionar a questão do risco de escorregamentos nas cidades brasileiras e que visava manter um cadastro nacional dos municípios susceptíveis a algum processo da dinâmica superficial. A Lei 12.608/12, instituiu a Política Nacional de *Proteção* e Defesa Civil (PNPDEC), assim a sistematização da gestão do risco e dos

desastres no Brasil passa a ser denominada de Sistema Nacional de *Proteção* e Defesa Civil (SINPDEC), a lei ainda dispõe sobre o Conselho Nacional de *Proteção* e Defesa Civil (CONPDEC), órgão de caráter consultivo (BRASIL, 2012a).

Desta forma, a atual Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), envolve ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, os objetivos da PNPDEC são

> I – reduzir os riscos de desastres;
>
> II – prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
>
> III – recuperar as áreas afetadas por desastres;
>
> IV – incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
>
> V – promover a continuidade das ações de Proteção e Defesa Civil;
>
> VI – estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
>
> VII – promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
>
> VIII – monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
>
> IX – produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
>
> X – estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
>
> XI – combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
>
> XII – estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
>
> XIII – desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastres;
>
> XIV – orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
>
> XV – integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente. (BRASIL, 2012a, art. 4º-5º)

Com relação ao papel da Defesa Civil e suas atribuições no objetivo de reduzir os desastres no Brasil, na última década, houve avanços significativos na legislação e mudanças ocorreram. Em 2005, foi sancionado o Decreto Nº 5.376 de 17 de Fe-

vereiro de 2005, posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, que regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010 e dispõe sobre o então Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). Em 06/03/2012, a Câmara dos Deputados aprovou a criação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, no projeto de lei de conversão nº 4 de 2012, que tinha por objetivo transformar em lei a Medida Provisória nº 547 (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Em 10 de Abril de 2012, foi sancionada a Lei 12.608, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Esse é o novo marco legal que orientará a reformulação necessária do papel da Defesa Civil em todo o território nacional, dando ênfase na proteção (prevenção), pois modifica o próprio SINDEC, agora passa a denominar-se SINPDEC (Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil), e é o dever de cada ente federado adotar medidas necessárias para a redução do risco de desastre. Embora seja um órgão responsável pela elaboração de ações que vão desde a formulação de estratégias para a redução de desastres até as de reconstrução, o que se percebe no Brasil é que, na maioria dos casos, a Defesa Civil, em muitos municípios, atua principalmente no auxílio e na reconstrução após o desastre.

Um avanço encontrado na lei 12.608/12 em relação ao Decreto nº 7.257/10 é que "Poderão participar do SINPDEC as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil" (BRASIL, 2012a). A legislação inova também no sentido educacional, pois estabelece que os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios de proteção e defesa civil aos conteúdos obrigatórios.

Assim, é necessário que nos países periféricos do sistema capitalista internacional, como o Brasil, aprimorem-se mecanismos que interfiram sobre a vulnerabilidade dos elementos em risco através de instrumentos regulatórios e de gerenciamento, com a participação da sociedade, pois desta forma têm-se subsídios técnicos/legais como referência para um projeto de desenvolvimento que realmente possa melhorar a qualidade de vida em muitos assentamentos urbanos precários.

OS DESASTRES NO TEMPO E NO ESPAÇO

Os desastres que ocorrem no território brasileiro não constituem um problema recente, uma das primeiras referências com relação ao tema provém de uma carta do jesuíta Antônio Pires de 5 de junho de 1552, na qual este faz referência ao problema da seca no sertão nordestino, "*en Pernambuco, desde hace cuatro o cinco años no llovia, pero em esse año llovió tanto que permitió una gran cosecha de alimentos*" (GAREIS et.al.,1997, p.81).

Essa referência a um evento de seca na região nordeste evidencia as complexas relações desde os primórdios da ocupação do território brasileiro, com a dinâmica própria da tão diversa natureza presente em nosso país.

Gareis et.al.(1997) apresentam um estudo que compreende o período colonial brasileiro e destacam o problema das secas na região nordeste, que infelizmente ainda continua sendo um tema de grande atualidade e importância.

Ainda no período colonial, Augusto Filho (1994, p.34), citando Baccara (1990), relata um ofício da Câmara de vereadores da Comarca da Bahia de 1671, que atribui como causa de um escorregamento ocorrido nas ladeiras da Conceição o descarte inadequado do lixo e sugere ao rei que paredões sejam erguidos a fim de impedir o lançamento de lixo nas encostas.

Este acidente talvez seja um dos marcos dos problemas urbanos brasileiros, pois relaciona um deslizamento ao lançamento de lixo nas encostas, onde as cidades começam a surgir ainda de forma incipiente pelo território.

A identificação da ação antrópica como um importante agente indutor de escorregamentos no Brasil não pode ser considerada uma novidade (AUGUSTO FILHO, 1994).

Os séculos XVIII e XIX também revelam a ocorrência de vários acidentes desencadeados pelas fortes chuvas no litoral da cidade do Rio de Janeiro, provocando prejuízos econômicos e vitimando a população. Noronha Santos (s/d) apud Nonato & Santos (2000, p. 85) relata os vários desmoronamentos, termo utilizado para os escorregamentos que ocorreram no Morro do Castelo

> [...] a partir de 1756, podendo-se registrar dentre os maiores os de 1759, 1811, 1833, 1845, 1858, 1860, 1872 e 1896. As célebres águas do monte, em 1811, causaram muitas vítimas, com o desabamento de casa do morro e das ruas adjacentes. (op. cit.)

Os processos de inundações e alagamentos são relatados nos eventos que ocorreram na semana de 10 a 17 de fevereiro de 1811

> As ruas, como é fácil de prever, transformaram-se em caudalosos rios. A Rua da Vala, hoje Uruguaiana, conservou-se durante todo esse tempo com cinco palmos d'água. O Campo de Santana, hoje praça da República, apresentava o aspecto de vasta e profunda lagoa, onde navegavam canoas. O príncipe regente ordenou que se conservassem abertas igrejas e capela. Para ali corriam apavoradas as vítimas do cataclismo a buscar nos consolos da religião ânimo e fortaleza e tantas aflições. Ruiu grande número de casas, sepultando sob as ruínas mulheres e crianças e até velhos paralíticos ou entrevados, que não puderam fugir a tempo. VIEIRA FAZENDA apud NONATO & SANTOS (2000, p. 85).

Ogura et al (s/d) e Cerri (1992) apud Augusto Filho (1994), apresentam alguns acidentes importantes causados por escorregamentos no Brasil entre 1928 e 1992. O acidente que mais vitimou pessoas no período analisado aconteceu em janeiro de 1967 na Serra das Araras, no Rio de Janeiro, provocando a morte de 1200 pessoas, a destruição de dezenas de casas, várias rodovias avariadas e a destruição de uma usina hidrelétrica (op. cit.).

O episódio de 1967, pelas proporções do evento, talvez tenha sido o mais catastrófico da história dos desastres que aconteceram no século XX no Brasil, de acordo com Olga Cruz (1972) apud Ab'Saber (2004,p.396)

> [...] os postos pluviométricos (Light S.A.) de Caraguatatuba e Passa Quatro (planalto Alto Paraibuna) registraram no mês de março respectivamente, 945,6 e 608 mm de chuvas. Sendo que nos dias 17 foi registrado uma precipitação de 115 mm e no dia 18 atingiu 420 mm, não acusando índice maior neste último dia por causa da saturação do pluviômetro, localizado na fazenda São Sebastião.

Conforme Olga Cruz (1972) apud Ab'Saber (2004), as chuvas cessaram no dia 19 pela madrugada, mas as águas continuaram a descer a serra até o dia 20 pela manhã, segundo relatório realizado por funcionários do Horto Florestal, no final de março, ainda havia pequenos deslizes e novas barreiras.

Sobre as fortes chuvas que afetaram a região da Serra do Mar, no verão de 1966-1967, Ab'Saber (2004, p. 397) faz as seguintes correlações

> 1- As grandes chuvas de verão de 1966-1967 cresceram a partir de meados de janeiro de 1967, quando se processaram fortes e catastróficas chuvas na Serra das Araras (22-23 de janeiro). Repetiram-se com grande intensidade local e grandes prejuízos no próprio maciço insular do Rio de Janeiro (Serra da Carioca), afetando sobretudo Salgueiro e Santa Tereza (10-12 de Fevereiro) e nas Laranjeiras e na Tijuca (19 de fevereiro). Culminaram com chuvadas de uma intensidade inusitada nas escarpas da Serra do Mar e Baixada Caraguatatuba, onde apenas no dia 18 de março tombaram 420 mm, provocando todo um sistema *avalanches débris*, acompanhado de grande intensidade.
>
> 2- Na maior parte dos casos, os deslizamentos foram antecedidos por muitas horas e alguns dias de chuva finas e prolongadas que contribuíram para saturar os solos e aumentar o volume e a pressão das águas nos lençóis subsuperficiais das vertentes escarpadas das serranias....
>
> 3- As inundações que se fizeram atuar nos vales do Alto Paraibuna e Alto Paraíba, muito fortes no dia 21 de março, refletiram os efeitos das chuvas e da generalizada saturação dos lençóis d'água subsuperficiais, que entraram na drenagem das cabeceiras dos rios da vertente continental da Serra do Mar [...]
>
> 4- Ainda que mais acentuadas em Caraguatatuba (SP) e na Serra das Araras (RJ), as chuvas de verão de 1966-1967 tiveram força de erosividade em uma faixa muito maior do Brasil de Sudeste, desde o Rio de Janeiro até Itanhaém, tendo ainda ocorrido fenômenos de quedas de barreiras em numerosos taludes de estradas que ligam o litoral ao planalto.

Ab'Saber (2004,p. 402) ainda afirma que

> Na eventualidade de tais catástrofes perderam-se vidas. Perdeu-se patrimônio público. E patrimônio da natureza. E, mais do que isso tudo, a população mais pobre, residente nas planícies alveolares do piemonte da serra, perdeu suas habitações, seus pertences e o espaço necessário à continuidade de seu modesto gênero de vida. E ninguém parece ter aprendido nada com as lições de Caraguatatuba. Pouco mais tarde construiu-se a estrada de Mogi a Bertioga, repetindo erros grosseiros e talvez preparando caminho para novas tragédias.

A MUDANÇA DE PARADIGMA

A política de prevenção no Brasil é recente, o que se observa é que o grande desastre que atingiu, no início de 2011, a região serrana do Rio de Janeiro desencadeou todo um processo de investimento e de recursos por parte do Governo Federal para questões associadas à prevenção de desastres. Esse evento, em particular, provocado por chuvas fortes que castigou vários municípios do estado do Rio de Janeiro, segundo Schäffer et.al (2011), citando dados do Departamento Geral de Defesa Civil do Rio de Janeiro

> a tragédia de janeiro de 2011 aponta 910 mortos e 662 desaparecidos até o dia 18 de fevereiro. Nova Friburgo com 426 mortos, Teresópolis 382, Petrópolis 74, Sumidouro 22, São José do Vale do Rio Preto, Santo Antonio de Pádua e Bom Jardim 2 mortos em cada município. Segundo a Defesa Civil estadual, as chuvas deixaram 23.315 desalojados (momentaneamente impedidos de voltar para casa) e 12.768 desabrigados (quem perdeu suas casas) em 15 cidades. (Schäffer et.al, 2011, p.33)

Seguramente, esse evento foi um dos piores desastres da história brasileira, estimativas do Banco Mundial (2012) apontam para um custo total na ordem de R$ 4,78 bilhões. "Dentre estes custos, aproximadamente R$ 3,15 bilhões correspondem ao setor público e R$ 1,62 bilhões são de propriedade privada. Em relação à propriedade dos danos, o setor habitacional foi o que registrou custos privados mais relevantes (R$ 647 milhões)" (op.cit, p.9).

Evento este que levou o Ministério de Integração Nacional a discutir em uma reunião extraordinária a primeira etapa do Planejamento Nacional para Gestão do Risco - PNGR (CEPED/UFSC, 2011). Pode-se afirmar que o *ponto de inflexão* com relação às políticas públicas associadas à gestão e gerenciamento de risco, acontece a partir de 2011. Seguramente, existe certo atraso nesse processo, pois o país tem um longo histórico de perdas econômicas e humanas associadas aos processos da dinâmica superficial, são exemplos disso os eventos/acidentes que comumente atingem com maior intensidade as regiões sul, sudeste e nordeste do país.

O Plano Plurianual (PPA) 2012- 2015, denominado de "Plano Mais Brasil", contemplou dentro dos seus programas temáticos, um específico para tratar as

questões relativas à gestão de risco no território nacional; o Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, que conta com um orçamento global de 11.460.033 R$ e tem por objetivos

> * Expandir e difundir o mapeamento geológico-geotécnico com foco nos municípios recorrentemente afetados por inundações, enxurradas e deslizamentos para orientar a ocupação do solo;
>
> * Expandir o mapeamento de áreas de risco com foco em municípios recorrentemente afetados por inundações, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil;
>
> * Promover a estruturação de sistema de suporte a decisões e alertas de desastres;
>
> * Induzir a atuação em rede dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil em apoio às ações de defesa civil, em âmbito nacional e internacional, visando à prevenção de desastres;
>
> * Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais;
>
> * Promover ações de pronta resposta e reconstrução de forma a restabelecer a ordem pública e a segurança da população em situações de desastre em âmbito nacional e internacional (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013).

O PPA 2012-2015 foi revisto em 2013 e, em alguns casos, houve ampliação de suas metas originais, como em relação à execução de mapeamento geológico-geotécnico em municípios sujeitos a inundações, enxurradas e deslizamentos, a meta original contemplaria 250 municípios e, na revisão de 2013, esse número passou para 821 municípios. Na Região Sul, inicialmente, seriam mapeados 91 municípios, esse número com a revisão passou para 142. Nesse contexto de mapeamento, uma nova meta foi inserida, a de executar mapeamentos de suscetibilidade a inundações, enxurradas e deslizamentos em municípios críticos, que tem por objetivo atingir 286 municípios (op.cit).

Conforme Sampaio et al (2013; s/p), a CPRM atuou no eixo de mapeamento, "na produção do conhecimento geológico-geotécnico em municípios com alto e muito alto risco a deslizamentos e inundações". De acordo com os autores, as metas estabelecidas para 2012 foram cumpridas.

Essa mudança de paradigma, no sentido de executar medidas de prevenção frente aos desastres, ao invés apenas de agir após a catástrofe, acaba influenciando na mudança inclusive nas ações executadas em outros órgãos governamentais,

> assim, o Serviço Geológico do Brasil – CPRM, que vinha produzindo tradicionalmente conhecimento geológico e hidrológico básico, através de uma perspectiva de compreensão da geologia e dos recursos minerais do país voltadas para a produção de riqueza econômica com os consequentes benefícios para toda a sociedade brasileira, direciona a sua atenção para novas demandas, agora no campo dos desastres naturais, responsáveis por expressivos danos, de caráter social, econômico e ambiental em nosso país. (SAMPAIO et al, 2013, s/p)

Com relação ao mapeamento das áreas sujeitas a inundações, enxurradas e deslizamentos em municípios brasileiros, dos 300 que seriam contemplados, com a alteração da meta, esse número passa para 821.

Houve mudanças também quantitativas com relação às metas de monitoramento e alerta, que também foram ampliadas em todas as regiões brasileiras, mas uma meta em particular teve uma mudança significativa, tanto no aspecto qualitativo quanto no quantitativo. A meta original do PPA 2012-2015, que previa a implementação e estruturação de órgãos municipais de defesa civil, os Comdecs (Conselhos Municipais de Defesa Civil). Inicialmente, seriam contemplados 2856 municípios; na revisão de 2013, houve uma mudança na redação da meta, ao invés do compromisso de implementar e estruturar os Comdecs, a meta traz uma nova redação, onde se propõe "Celebrar e executar acordos de cooperação visando à estruturação de órgãos municipais de defesa civil", diminuindo também o número de municípios contemplados, esse número fica reduzido a 821 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013).

É necessário que esses objetivos e metas no que tangem à gestão e ao gerenciamento de risco no Brasil realmente efetivem-se, pois um dos problemas do desenvolvimento econômico do país é que a nação está sujeita a ser afetada pelas crises do capitalismo globalizado. Como afirma Mészáros (2011), o capitalismo vem passando por uma crise estrutural que remonta aos anos de 1970. Crises mais agudas como aquela que afetou o setor financeiro em 2008, certamente, desencadearão processos conjunturais de recessão econômica, o que levará o Estado a reduzir as metas de crescimento do PIB e também a uma série de cortes no orçamento da União. Isso tudo, infelizmente, acaba impactando nas políticas públicas de cunho social.

Comprovando que é, a partir de 2011, que se efetiva uma mudança na visão institucional com vistas à prevenção, a Instrução Normativa nº 1, de 24 de Agosto de 2012

> [...] estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências (Ministério da Integração Nacional, 2012).

Em seu anexo I, traz a nova Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), que substitui a Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR). A COBRADE tem por objetivo adequar a classificação brasileira à utilizada pela ONU e demais organismos internacionais, assim como "o nivelamento do país aos demais organismos de gestão de desastre no mundo" (op.cit). Assim, em substituição ao CODAR, que classificava os desastres em Naturais, Antropogênicos e Mistos, a partir de então ficam definidas duas categorias de Desastres; os Naturais, divididos em cinco Grupos, treze Subgrupos, vinte e quatro Tipos e vinte e três Subtipos; e os Tecnológicos dividem-se em cinco Grupos, quinze Subgrupos e quinze Tipos (op.cit).

Coadunando com essa mudança no sentido de prevenir os riscos, o governo federal lançou em agosto de 2012 o Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais, que prevê um montante de R$ 18,8 bilhões para ações de prevenção e de resposta à ocorrência de desastres no território brasileiro, o período de execução do plano é de 2012 – 2014.

Os quatro eixos de aplicação dos recursos são: Prevenção, com um montante de R$ 15,6 bilhões, que prevê o investimento em medidas estruturais como: Contenção de encostas; Drenagem, Contenção de cheias, Barragens, Adutoras e Sistemas de abastecimento de água, em 170 municípios de 17 regiões metropolitanas e bacias hidrográficas prioritárias (BRASIL, 2012b).

Para o mapeamento de áreas de risco de deslizamentos e enxurradas, a previsão é de um investimento na ordem de R$162 milhões "em 821 municípios e mapeamento de risco hidrológico em 26 estados e no Distrito Federal" (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012). Além da elaboração de planos de intervenção que buscam identificar a vulnerabilidade das habitações e da infraestrutura dentro das áreas de risco (op.cit).

Trezentos e sessenta e dois milhões de reais serão investidos em monitoramento e alerta, com

> estruturação, integração e manutenção da rede nacional de monitoramento, previsão e alerta com a operação integrada do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden), coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), e do Cenad, vinculado ao Ministério da Integração Nacional (op.cit).

Conforme CEPED/UFSC (2012), no período de 1991 a 2010, houve o registro de 31.909 desastres, sendo que, na década de 1990, foram registrados 8.671 e, na década de 2000, houve aumento de quase três vezes, passando para 23.238 registros, dados que fazem parte do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais. No referido período, foram afetadas 96.494.755 pessoas, totalizando 3.404 vidas perdidas (op.cit).

O que não significa que ocorram equívocos na execução dessas políticas, um exemplo de gestão ineficiente de áreas de risco foram os episódios de reconstrução na região do Morro do Baú, no município de Ilhota em Santa Catariana, severamente atingido pelos eventos de novembro de 2008. Em 21/01/2011, a região foi novamente atingida, resultando na destruição de cerca de 70% das obras de infraestruturas refeitas após 2008. Segundo informações da prefeitura de Ilhota, cerca de R$ 12 milhões dos R$17 milhões investidos foram perdidos (Schäffer, et al, 2011).

Conforme um relato de um morador local, "*Quando eu falei para o engenheiro que a água passaria mais alto que a ponte, ele riu. Foi dinheiro jogado fora*" (op.cit, p.15). O fato mostra que os saberes locais, a dimensão do evento e, principalmente, uma negligência na participação da sociedade civil fizeram com que os danos se avultassem. Lamentavelmente na maioria das vezes estas habitações inseridas em áreas de risco são predominantemente ocupadas por uma população de baixa renda, por não possuírem um poder político capaz de pressionar a esfera municipal, são negligenciadas pelas políticas públicas setoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação com os efeitos desencadeados pelos eventos da dinâmica da natureza remonta às primeiras civilizações. No início do presente século, observa-se uma mudança na forma de abordagem dos desastres e as implicações que eles causam, partindo-se para compreensões mais dinâmicas e menos estruturalistas, deixa-se de enfatizar exclusivamente os fenômenos geofísicos e passa-se a incorporar de forma mais incisiva a dinâmica da sociedade. Na atualidade, o paradigma da prevenção vem suplantando o da mitigação.

Os desastres que ocorrem em cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Niterói, Recife, Maceió e tantas outras, não podem ser explicados meramente com os eventos pluviométricos de alta intensidade que costumam deflagrar tais tragédias. Ou simplesmente com o fato da ocupação de áreas inapropriadas do ponto de vista geotécnico (áreas com grande declividade, áreas planas próximas aos cursos de água urbanos), mas principalmente devem-se ao fato de que o espaço urbano é *locus* onde as desigualdades sociais são marcantes e aparecem com mais visibilidade.

Os lugares que apresentam melhores condições de habitabilidade são altamente valorizados pelo mercado formal de terras, enquanto áreas que não apresentam as mesmas condições geotécnicas são ocupadas pela população mais pobre.

Em uma sociedade onde somente 13 anos após a promulgação da Constituição Federal ocorreu a regulamentação dos artigos referentes a política urbana, em um período onde a ação do Estado é reduzida em relação as políticas sociais, as politicas públicas referentes a minimização dos impactos causados pelos Desastres Naturais raramente tiveram importância na gestão do território.

Os episódios de deslizamentos, inundações e corridas de massa que marcaram a história do Rio de Janeiro, mas que também são recorrentes em outras

regiões do Brasil, não podem cair no esquecimento, como ficou evidente com a aprovação da lei 12.608/12 e com o Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais, houve uma mudança paradigmática na forma com as estruturas da Defesa Civil devem ser constituídas no território, agora enfatizando primeiramente a proteção frente aos desastres, que vai ao encontro das atuais políticas de gerenciamento de risco, as quais devem ser adotadas com a finalidade de reduzir as tragédias em nosso país.

Atividades de gerenciamento de riscos no ambiente urbano no atual cenário das cidades brasileiras é uma ferramenta que deve estar presente nas atividades diárias da gestão municipal e no diálogo permanente com a sociedade, não importa se em uma metrópole ou cidade pequena, pois, infelizmente, aqueles que perdem mais são os mais vulneráveis, a população que, por razões próprias da produção capitalista do espaço urbano, é obrigada a reproduzir o seu modo de vida em áreas inapropriadas.

THE REORIENTATING OF PUBLIC POLICIES FOR PREVENTION AND REDUCTION OF NATURAL DISASTERS IN BRAZILIAN TERRITORY

ABSTRACT

The early twenty-first century brought the manifestation of dynamic processes of surface and internal geodynamics that caused significant losses and damage in various parts of the globe. In 2004 , the tsunami that devastated South and Southeast Asia , Hurricane Katrina in 2005; cyclonic storm that hit Myanmar in 2008 , the Haiti earthquake in 2010 , heavy rains that triggered one of the biggest disasters in Brazilian history , and that caused the death of over 900 people in the mountainous region of Rio de Janeiro , in 2011. In Brazil, the first proposal to organize a government structure that in its purpose had the concern to provide assistance and reconstruction in disaster emerged in 1966, when the then state of Guanabara , has organized the Central Commission for Civil Protection the state, but only after you occur the promulgation of the Constitution of 1988, is that arises and is organized the National Civil Defense System. After the disaster in the mountainous region of Rio de Janeiro there was a profound reorientation in the sphere of civil defense at the federal level, with Law nº 12.608 , of April 10/2012 , which established the National Policy for the Protection and Civil Defence (PNPDEC) . The episodes of landslides, floods and debris flows that have marked the recent history of disasters in Brazil, they can not be forgotten, the approval of the Law 12.608/12 and the National Plan for Risk Management and Disaster Response, indicate that there was a paradigm shift in how the structures of civil defense

should be incorporated in the territory, now primarily emphasizing the protection from disasters.

Keywords: Natural Disasters; Public Policy; Protection and Civil Defence.

REORIENTACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE DESASTRES NATURALES EN TERRITORIO BRASILEÑO

RESUMEN

El principio del XXI siglo trajo la manifestación de procesos dinámicos de la superficie y la geodinámica interna que causaron pérdidas y daños significativos en varias partes del mundo. En 2004, el tsunami que devastó el sur y sudeste de Asia, el huracán Katrina en 2005; tormenta ciclónica que afectó a Myanmar en 2008, el terremoto de Haití en 2010, las fuertes lluvias que provocaron uno de los mayores desastres en la historia de Brasil, y que causado la muerte de más de 900 personas en la región montañosa de Río de Janeiro, en 2011. En Brasil, la primera propuesta de organizar una estructura de gobierno que en su propósito tenía la preocupación de prestar asistencia y reconstrucción en casos de desastre surgió en 1966, cuando el entonces estado de Guanabara, organizó la Comisión Central para la Protección Civil Estado, pero sólo después de la promulgación de la Constitución de 1988, es que surge y se organiza el Sistema Nacional de Defensa Civil. Después megadesastre en la región montañosa de Río de Janeiro fue una profunda reorientación en el ámbito de la protección civil a nivel federal, la Ley no. 12608, del 10 de abril de 2012, que estableció la Política Nacional para la Protección y Defensa Civil (PNPDEC). Los episodios de deslizamientos de tierra, inundaciones y flujos de escombros que han marcado la historia reciente de los desastres en Brasil, no se puede olvidar, la aprobación de la Ley 12.608/12 y el Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Respuesta a Desastres, indican que hay un cambio de paradigma en la forma de las estructuras de protección civil deben ser incorporados en el territorio, ahora destacando principalmente la protección contra los desastres.

Palabras clave: Desastres Naturales; Políticas Públicas; Protección y Defensa Civil.

REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. N. **São Paulo: Ensaios Entreveros**. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

AUGUSTO FILHO, O. **Carta de riscos de escorregamentos: uma proposta método lógica e sua aplicação no município de Ilha Bela, SP**. . 1994. Dissertação (Mestrado em Engenharia de solos) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BANCO MUNDIAL. **Avaliação de Perdas e Danos - Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro -Janeiro de 2011**. Banco Mundial/Governo do Estado do Rio de Janeiro. Novembro de 2012. Disponível em: http://www.ecapra.org/sites/default/files/documents/DaLA%20Rio%20de%20Janeiro%20Final%202%20Baixa%20Resolucao_0.pdf. Acesso em: 25/01/2013.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acesso em: 13/01/2012.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 547, DE 11 DE OUTUBRO DE 2011. Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Lei nº 12.340, de nº de dezembro de 2010. 2011. Disponível em: ://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm. Acesso em: 15/01/2012.

_____. 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 nº 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. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: 15/06/2012.

_____. Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais 2012-2014. Brasília, 2012b. Disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/d0d2a5b6f24df2fea75e7f5401c70e0d.pdf. Acesso em: 14/03/2013.

CAMARA DOS DEPUTADOS. REDAÇÃO FINAL - MEDIDA PROVISÓRIA No 547-B DE 2011 PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 4 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. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=58E81C3230F997C706431B0BE94FF61F.node1?codteor=968773&filename=Tramitacao-MPV+547/2011. Acesso em: 17/03/2012

CALHEIROS, L. B. (org) **Conferência geral sobre desastres: para prefeitos, dirigentes de instituições públicas e privadas e líderes comunitários.** Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil. Brasília, 2007. Disponível em: < http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/conferencia.asp> Acesso em: 20/11/2010.

CEPED/UFSC**. Relatório Final – Etapa 1 - Planejamento Nacional para Gestão de Riscos – PNGR**. Florianópolis, 2011. Disponível em: http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/pr_-_2010.123_-_110628_-_apendice_1.pdf. Acesso em: 13/06/2012.

CEPED/UFSC. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010**: volume Brasil / Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2012.

GAREIS, M. da G. S.; NASCIMENTO, J. A. do; MOREIRA, A. F. & SILVA, M. A. da. Aspectos Históricos de las sequias em el nordeste del Brasil Colonial (1530-1822). In: Acosta, Virginia Garcia. **HISTORIA Y DESASTRES EN AMERICA LATINA**- Volumen II. La Red- Red de Estudios Sociales em Prevención de Desastres em América Latina, 1997. p.77-101.

MARICATO, E. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE

DESENVOLVIMENTO URBANO. In: **políticas sociais – acompanhamento e análise** *12 fev. 2006, p. 211-220. Disponível em: <* http://www.ipea.gov.br/082/08201002.jsp?ttCD_CHAVE=2651*> Acesso em :12/11/2010.*

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Governo federal investe 18,8 bilhões em plano articulado de prevenção e resposta a desastres naturais**. 08/08/2012. 2012. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/noticias/-/asset_publisher/xW1t/content/governo-federal-investe-18-8-bilhoes-em-plano-articulado-de-prevencao-e-resposta-a-desastres-naturais?redirect=http://www.integracao.gov.br/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_xW1t&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_pos=3&p_p_col_count=4. Acesso em: 23/01/2013

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015 :Relatório de Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) /Alterações do PPA 2012-2015.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. - Brasília : MP/SPI,

2013. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/Atualizacao_do_PPA_2012_2015.pdf. Acesso em: 17/09/2013.

NONATO, J. A. & SANTOS, N. M. **Era uma vez o Morro do Castelo**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2000.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza . In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, R.. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. p.5-9. (Cadernos Pólis, 4) Disponível em: http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/EstatutodaCidade.pdf . Acesso em: 18 dez. 2010.

SAMPAIO, T. de Q.; PIMENTEL, J.; SILVA, C. R. da & MOREIRA, H. F. A ATUAÇÃO DO SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL – CPRM NA GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES NATURAIS. VI Congresso de Gestão Pública – CONSAD, Brasília, 2013. Disponível em: http://www.cprm.gov.br/gestao/Atuacao_CPRM_Programa_Gestao_Riscos.pdf. Acesso em: 05/10/2013.

SEDEC\UFSC. Secretaria Nacional de Defesa Civil /Universidade Federal de Santa. Capacitação básica em Defesa Civil. 5ª. edição - Florianópolis: CAD UFSC, 2014.

SCHÄFFER, W. B; ROSA, M. R; AQUINO, L. C. S. de & MEDEIROS, J. de D. **Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco**. O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília: MMA, 2011. (Série Biodiversidade, 41).