

**PLANOS DIRETORES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL:
UM DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS**

DOI: 10.19177/rgsa.v7e02018367-378

Cleonice Maria Beppler¹

Leandro Mondini²

Raviane Cristina Werner Mondini³



2º Seminário
Internacional de
**PROTEÇÃO E
DEFESA CIVIL**

RESUMO

Dado o fato de Santa Catarina ser um estado cujas ocorrências de desastres são de elevada frequência, tanto de origem natural, como de origem antropogênica, e sendo as principais etapas de atuação da Proteção e Defesa Civil o planejamento/prevenção, o Plano Diretor de Proteção e Defesa Civil (PDPDC) deveria de certa forma ser tratado como ferramenta de importância fundamental. Porém o que se tem observado no estado leva a crer que os municípios catarinenses não têm dado a importância devida as PDPDC. Após pesquisa realizada junto a Secretaria Estadual de Proteção e Defesa Civil sobre os municípios do estado, constatou-se resultados alarmantes devido à pouca importância com que esta ferramenta vem sendo tratada. Observou-se que apenas 27% dos municípios pesquisados possuem seus PDPDC's, somente 16% que contemplam áreas de risco, 11% possuem PDPDC's, porém não contemplam áreas de risco, e por fim, os outros 73% Não possuem PDPDC's, sendo que destes, 56% possuem ao menos plano de contingência e 82% possui lei específica para a Proteção e Defesa Civil. Esses resultados, porém estão distantes do ideal, principalmente tratando-se Santa Catarina, um estado que, dadas as suas características vem sendo atingido por diversos eventos adversos e alguns se tornando desastres.

Palavras-chave: Plano diretor. Planejamento. Políticas públicas. Proteção e Defesa Civil.

¹Engenheira florestal, especialista em Gestão de Riscos e Desastres e docente do IFC-Camboriú. cleonice.beppler@ifc.edu.br;

²Engenheiro Civil, especialista Engenharia sanitária e Ambiental, especialista em Gestão de Riscos e Desastres e docente no IFC-Camboriú. leandro.mondini@ifc.edu.br;

³ Engenheira civil, Mestre em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Especialista em Planejamento Urbano, Especialista em Gestão Ambiental e coordenadora do Curso de Engenharia Civil da UNIASSSELVI – Brusque. ravianewm@terra.com.br.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. esp p. 367-378, jun. 2018.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2012, o Governo Federal instituiu em toda a federação, através da lei 12.608 a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que abrange em seu bojo de atividades as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas a redução de riscos de desastres e a Proteção e Defesa Civil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de maneira a integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Seus principais objetivos são de reduzir os riscos de desastres, prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres e a recuperação com resiliência das áreas afetadas por desastres. Também faz parte do “roll” de ações norteadas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil a incorporação de ações de proteção e defesa civil para a redução do risco de desastres os elementos de gestão territorial e do planejamento, promovendo maior ordenamento do espaço urbano evitando-se assim a ocupação em áreas com suscetibilidade a desastres, identificar e monitorar áreas ocupadas com aspectos de suscetibilidade e vulnerabilidade de maneira continuada para que se evite a expansão das mesmas e possibilitar trabalhos que o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;

O monitoramento de eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres, possibilitando que se produzam alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais, assim como o estímulo a iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro, consciência nacional acerca dos riscos de desastre e orientação as comunidades para que se adote comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e se promova a autoproteção.

Esta política estabelece responsabilidades nos âmbitos federais, estaduais e locais (municipais), em diversas atividades específicas, mas aos municípios cabe a responsabilidade de incorporar ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. esp p. 367-378, jun. 2018.

Porém, em 2007, em documento oficial, o Ministério da Integração Nacional, já havia instituído, ainda que não por força de lei a Política Nacional de Defesa Civil, nos moldes da que foi estabelecida em 2012. Nesta, o ministério propõe como instrumentos a implantação desta a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) cujas ramificações se estenderiam até a esfera local/municipal, a criação de Planos Diretores de Defesa Civil (em todas as esferas governamentais) incluindo planos de contingência e planos plurianuais de com programação anual e orçamento destinado a Defesa Civil e a implementação de um Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), para o atendimento emergencial, em ações de Resposta aos Desastres sendo inclusive desejável que fundos estaduais e municipais semelhantes sejam instituídos.

A pesquisa aqui aplicada tratou-se de uma revisão bibliográfica sistemática, baseada principalmente em coleta de dados em legislações existentes, assim como os atlas e publicações oficiais produzidas por órgão e agências governamentais em apoio a Proteção e Defesa Civil. Buscou-se também, através de uma pesquisa dirigida as defesas civis municipais, aplicada pela Secretaria Estadual de Proteção e Defesa Civil e leve tratamento estatístico, identificar a existência ou não dos planos municipais para elaborar um breve diagnóstico da situação atual. De quebra, buscou-se verificar as motivações para o resultado obtido.

2 PLANO DIRETOR DE DEFESA CIVIL

O Plano Diretor, propriamente dito, trata-se de um instrumento para a gestão territorial, dentro de um município, ente federativo, governo federal ou mesmo em organizações públicas ou privadas. Para Moreira (2008), o plano diretor, ainda que se trate de um documento técnico, deve ser produto de uma discussão política sobre a cidade, incorporando em suas propostas elementos políticos, sociais, econômicos, culturais, físico-territoriais e ambientais, de maneira tal que, o mesmo vá além de um plano de governo, mas seja sim um plano de cidade que considere a cidade informal, os processos expansivos espontâneos, as irregularidades urbanísticas, edílicas e seus reflexos econômicos e sociais. Em Pinheiro (2012), o plano diretor trata-se um instrumento que deve ultrapassar conceitos como o simples ordenamento do espaço, R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. esp p. 367-378, jun. 2018.

não mais um documento técnico, mas uma ferramenta participativa, trazendo a pauta discussões antagônicas a especulação imobiliária, ambientalistas e movimentos populares. Não só deve servir para ordenar o espaço urbano, mas servir ao planejamento sustentável do território para permitir desenvolvimento que permita desenvolvimento e perenidade para todas as futuras gerações.

Para a defesa civil, o plano diretor não deve estar muito distante de seus homônimos devendo ainda incorporar os aspectos globais de prevenção de desastres, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e a reconstrução (PNDC, 2007).

A PNPDEC de 2012 acrescenta ainda as ações de mitigação, deixando claro, portanto todos os aspectos que podem e devem permear os Planos Diretores de Proteção e Defesa Civil, portanto o Plano Diretor Municipal está integrado e faz parte do documento.

Os aspectos de prevenção e mitigação de desastres devem atender a avaliação de riscos de desastres compreendendo o estudo de ameaças, grau de vulnerabilidade e hierarquização do grau de risco, permitindo a elaboração de bancos de dados, mapas temáticos que descrevam e quantifique as ameaças, vulnerabilidades e os riscos existentes. Quanto à redução de risco de desastres podem ser previstas medidas estruturais e não estruturais, sendo as últimas prioritárias em aplicação. Estas ações objetivam reduzir os riscos de desastres, através da minimização de ameaças e/ou de vulnerabilidades.

No tocante a preparação são medidas anteriores a ocorrência de desastres, esta deve se dar através do desenvolvimento de projetos de desenvolvimento institucional, desenvolvimento de recursos humanos, desenvolvimento científico e tecnológico, mudança cultural, motivação e articulação empresarial, informações e estudos epidemiológicos sobre desastres, monitorização, alerta e alarme, planejamento operacional e de contingência, planejamento de proteção de populações contra riscos de desastres focais, mobilização, aparelhamento e apoio logístico otimizando enfim todas as ações de resposta e minimizando os danos e as perdas decorrentes do desastre.

Em resposta aos desastres, são medidas emergenciais prestando durante e após o socorro e assistência as populações vitimadas e retorno de serviços essenciais.

No quesito recuperação, o objetivo de plano é retornar serviço de normalidade através de reconstrução de infraestrutura e reabilitação da economia, meio ambiente voltando ao bem-estar social.

Conforme indicado anteriormente, não é dada explicitamente a obrigatoriedade da criação de um plano diretor de Proteção e Defesa Civil a luz da PNPDEC, (ao contrário dos planos de contingência que são claramente cobrados inclusive com prazos definidos), porém está previsto no artigo 3 da lei 12608 as 5 ações acima citadas. A dúvida que resta é, no estado de Santa Catarina, quantos municípios possuem um Plano Diretor de Proteção e Defesa Civil propriamente dito, já que muitos deles encontram-se dentre os inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

2.1 Diagnóstico dos Planos Diretores de Proteção e Defesa Civil de Santa Catarina

Entre os anos de 1991 a 2012, Santa Catarina foi identificado como terceiro estado com maior número de ocorrências no Atlas de Brasileiro de Desastres Naturais, ficando atrás somente do estado do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. Foram identificados em Santa Catarina 5.001 ocorrências de desastres, levando muitos municípios do Estado a lista de municípios prioritários.

Foram identificados 77 municípios como prioritários, sendo as ocorrências nestes divididas em um menu democrático entre os desastres mais comuns no Brasil. Entre 2011 e 2013, o estado foi assolado por inundação brusca, representando 66% dos desastres naturais registrados; seguido pela estiagem, com 17%; vendaval, com 7%; granizo, com 6%; inundação gradual, com 3%; e o deslizamento de terra, com 1% dos casos registrados (MAGNAGO, 2015).

A Secretaria Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado de Santa Catarina, no ano de 2016 enviou aos 295 municípios do estado uma pesquisa cujos objetivos eram ajudar a traçar um diagnóstico do estado atual da defesa civil, foram respondidas destas, somente 177 pesquisas pelos municípios (60% dos municípios do estado), tendo sido registrado, portanto uma abstenção de 40% das entrevistas enviadas.

Quanto aos municípios prioritários listados os que responderam à pesquisa e suas respostas foram:

Tabela 1: Municípios dentre os prioritários que responderam à pesquisa da SEDEC - SC.

Nº	Município	Lei específica de PDC	GRAAC - Grupo de Ações Coordenadas	Plano Diretor de PDC	Plano de Contingência
1	Águas Mornas	Sim	Não	Não	Não
2	Alfredo Wagner	Sim	Não	Sim, sem contemplar áreas de risco	Não
3	Anitápolis	Sim	Não	Não	Não
4	Araranguá	Sim	Sim	Sim, sem contemplar áreas de risco	Sim
5	Barra Velha	Sim	Não	Não	Sim
6	Botuverá	Não	Sim	Não	Sim
7	Braço do Norte	Sim	Não	Não	Sim
8	Caçador	Sim	Não	Não	Sim
9	Camboriú	Sim	Não	Não	Sim
10	Canelinha	Sim	Não	Não	Sim
11	Corupá	Sim	Não	Não	Sim
12	Criciúma	Sim	Sim	Não	Sim
13	Florianópolis	Sim	Sim	Sim, contempla áreas de risco	Sim
14	Garopaba	Sim	Não	Não	Não
15	Garuva	Sim	Não	Não	Sim
16	Governador Celso Ramos	Não	Não	Não	Não
17	Ilhota	Sim	Não	Sim, contempla áreas de risco	Sim
18	Imbituba	Sim	Não	Não	Sim
19	Itapiranga	Sim	Não	Não	Sim
20	Itapoa	Sim	Sim	Não	Sim
21	Ituporanga	Sim	Sim	Não	Sim
22	Jacinto Machado	Não	Não	Não	Não
23	Jaraguá do Sul	Sim	Não	Sim, contempla áreas de risco	Sim

24	Joaçaba SC	Não	Não	Sim, sem contemplar áreas de risco	Não
25	Joinville	Não	Sim	Não	Sim
26	José Boiteux	Sim	Não	Não	Não
27	Lages	Sim	Não	Sim, contempla áreas de risco	Sim
28	Luiz Alves	Não	Não	Não	Sim
29	Mafra	Sim	Sim	Sim, contempla áreas de risco	Sim
30	Maracajá	Sim	Não	Sim, sem contemplar áreas de risco	Não
31	Meleiro	Não	Não	Não	Não
32	Mirim Doce	Sim	Não	Sim, contempla áreas de risco	Não
33	Morro da Fumaça	Sim	Não	Não	Não
34	Navegantes	Sim	Sim	Não	Sim
35	Nova Trento	Sim	Não	Não	Sim
36	Nova Veneza	Sim	Não	Não	Não
37	Palhoça	Sim	Não	Sim, sem contemplar áreas de risco	Não
38	Palmitos	Sim	Não	Não	Não
39	Ponte Alta	Sim	Não	Não	Não
40	Porto União	Sim	Sim	Não	Sim
41	Presidente Getúlio	Sim	Sim	Sim, contempla áreas de risco	Sim
42	Rancho Queimado	Sim	Sim	Não	Sim
43	Rio do campo	Não	Não	Não	Não
44	Rio do Sul	Sim	Sim	Sim, contempla áreas de risco	Sim
45	Rio Fortuna	Sim	Não	Não	Não
46	Rio Negrinho	Sim	Sim	Não	Sim
47	Santo Amaro da Imperatriz	Não	Não	Não	Não
48	São Bento do Sul	Sim	Sim	Não	Não

49	São João Batista	Não	Não	Sim, contempla áreas de risco	Não
50	São José	Sim	Sim	Não	Sim
51	Taió	Sim	Sim	Não	Não
52	Tijucas	Sim	Não	Não	Sim
53	Tubarão	Sim	Sim	Não	Sim
54	Vidal Ramos	Sim	Não	Não	Não
55	Xanxerê	Sim	Não	Sim, sem contemplar áreas de risco	Não

Sobre as respostas a pesquisa observa-se o retorno de apenas 55 das 77 prioritárias, um total de 71% de devolutivas sendo esta, uma amostra (ainda que não ideal), satisfatória (figura 1). Apenas 15 municípios responderam possui Plano diretor de Defesa Civil. Outro detalhe que pode ser observado é que somente 9 dos 15 municípios contempla as áreas de risco, ou seja, somente 16% da amostra, o que é muito baixo se for considerado que se tratam de municípios com alto índice de eventos registrados.

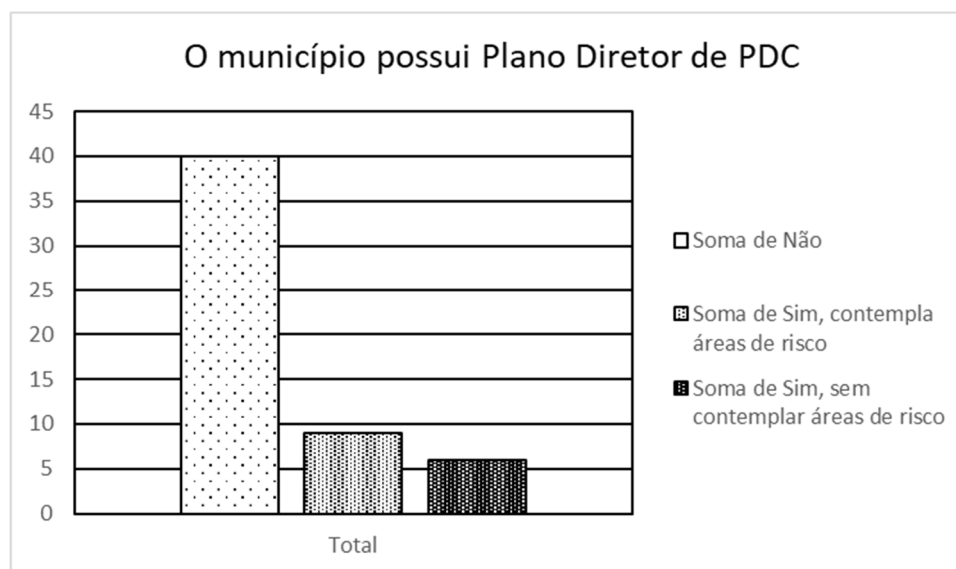


Figura 1: Gráfico relacionando número de municípios e se possuem ou não planos diretores de proteção e defesa civil

Feita esta constatação, optou-se então por se relacionar os demais quesitos pesquisados, dentre eles se o município possui ou não lei específica para proteção e defesa civil e se o município possui plano de contingência estabelecido e os resultados R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. esp p. 367-378, jun. 2018.

obtidos foram:

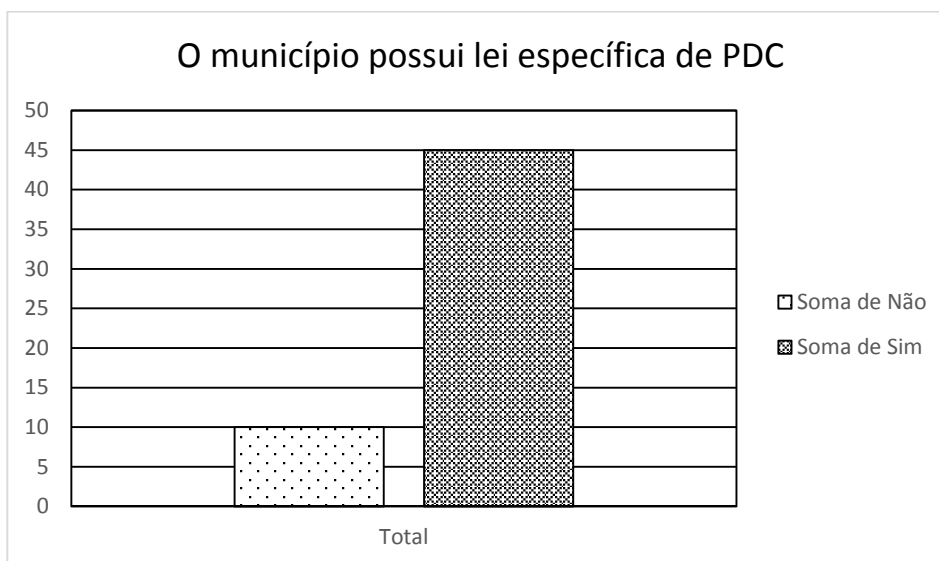


Figura 2: Gráfico relacionando número de municípios que possuem ou não lei específica de proteção e defesa civil

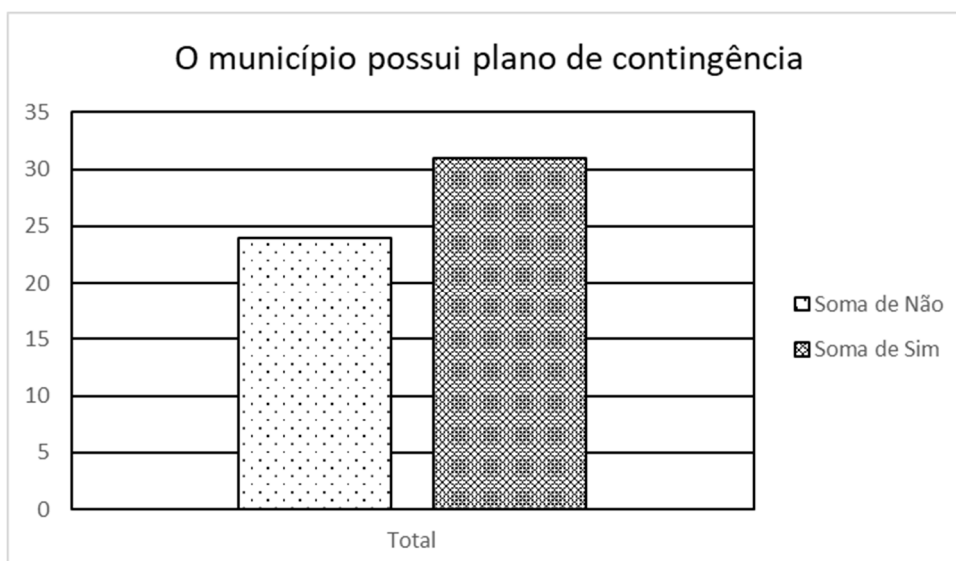


Figura 3: Gráfico relacionando número de municípios que possuem ou não planos de contingência

Quanto a lei específica de PDC (figura 2), foram verificados que somente 10 municípios da amostra não as possuíam perfazendo um total de 18%, portanto 82% da amostra atende este quesito legal estando muito satisfatório o resultado desta análise e, quando se trata de planos de contingência, o resultado não é tão atinge níveis consideráveis pois, apenas 56% dos municípios atendem a legislação federal (figura 3).

3 CONCLUSÕES

Os resultados obtidos através da coleta de dados nas prefeituras elencadas (amostra de 55) nos remetem a realidade alarmante da maioria dos municípios do estado, onde o planejamento ainda é bastante negligenciado, ficando a Proteção e Defesa Civil como órgão de resposta, voltada para o atendimento as vítimas, recuperação de cenários e reconstrução do patrimônio avariado.

Foi verificado que, para os municípios da amostra, o resultado foi insatisfatório no que diz respeito ao atendimento a orientação da Política Nacional De Proteção e Defesa Civil, sendo 16% de atendimento muito aquém do desejável.

Quanto a motivação, os resultados obtidos levam a crer que, observado o fato da não obrigatoriedade clara da elaboração Do Plano Diretor de Proteção e Defesa Civil em contraponto a obrigatoriedade da elaboração dos Planos de Contingência (com maior atendimento) e da criação de leis específicas, fica óbvia a relação obrigatoriedade/execução, portanto pode-se pensar que estes somente passarão a ser observados com seriedade quando houver cobrança pela sua elaboração com prazos definidos e com sanções administrativas pelo seu não cumprimento.

Foi observado também que o número de planos de contingências implantados, ainda que em número maior no que o de planos diretores de PDC está longe de se igualar ao número de legislações específicas para PDC, podendo este número (planos de emergência) estar vinculado a necessidade de planos diretores de proteção e defesa civil que ajudem no planejamento territorial, peça chave para a elaboração de planos diretores efetivos.

Importante a reflexão para a implementação do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres que iniciou em 2015 e segue até 2030 pois neste período serão necessárias políticas públicas consolidadas mas, principalmente mudança de paradigmas quanto as lideranças políticas e sua relação direta com Proteção e Defesa Civil e o comprometimento com RRD.

Por fim, recomenda-se que se expanda a amostra para 100% dos municípios prioritários, quicá do estado para que possa aplicar de maneira efetiva tratamentos estatísticos diagnosticando efetivamente o panorama dos municípios do Estado de

Santa Catarina e traçar um perfil das COMPDEC`s que os compõe.

CIVIL PROTECTION AND DEFENSE MASTER PLAN: A DIAGNOSIS OF THE SITUATION AMONG THE PRIORITY MUNICIPALITIES

ABSTRACT

Given the fact that Santa Catarina is a state whose occurrences of disasters are of high frequency, both of natural origin and of anthropogenic origin, and the main stages of Civil Protection and Protection being the planning / prevention, the Master Plan of Protection and Civil Defense (PDPDC) should be treated as a tool of fundamental importance. However, what has been observed in the state leads to believe that the municipalities of Santa Catarina have not given due importance to the PDPDC. After a survey carried out with the State Department of Protection and Civil Defense on the municipalities of the state, alarming results were observed due to the little importance with which this tool is being treated. It was observed that only 27% of the municipalities surveyed have their PDPDCs, only 16% of them consider risk areas, 11% have PDPDCs, but do not include risk areas, and finally, the other 73% do not have PDPDC's, 56% have at least a contingency plan and 82% have a specific law for Civil Protection and Defense. These results, however, are far from ideal, especially in the case of Santa Catarina, a state that, given its characteristics, has been affected by several adverse events and some of them becoming disasters.

Palavras-chave: Master plan. Plan. Public politics. Protection and civil defense.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Lei n. 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. Legislação informatizada. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2012/lei-12608-10-abril-2012-612681-publicacaooriginal-135740-pl.html>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Defesa Civil.** Brasília, DF: Secretaria nacional de Defesa Civil, 2007. 82p.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. esp p. 367-378, jun. 2018.

Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/pndc.asp>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

INSTRUÇÃO NORMATIVA n. 1, de 24 de agosto de 2012. **Diário Oficial da União. Seção 1, n. 169, quinta-feira, 30 de agosto de 2012.** Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=30/08/2012&jornal=1&pagina=30&totalArquivos=120>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

JUNGLES, Antônio Edésio. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012 /** Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. 2. ed. rev. ampl. – Florianópolis: CEPED UFSC, 2013. 126 p.

MAGNAGO, Rachel Faverzani; CALÁSIO, Barbara Muller; MIRANDA, Emilim Nadia; BRUCHADO, Ismael João; FLORES, Murilo Barbosa; MEDEIROS, Patricia; SOUZA, Priscila Rosete de. **Incidência de Desastres Naturais em Santa Catarina de 2011 a 2013.** Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental. Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 156- 175, abr./set.2015

NETO, Aldo B. **Histórico Dos Desastres Em Santa Catarina E Ações da Secretaria de Estado da Defesa Civil.** Governo de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Defesa Civil.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.