



RISCOS



EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE GESTÃO DE RISCOS AMBIENTAIS*

GROWTH OF SOCIAL INVOLVEMENT IN BRAZILIAN LEGISLATION ON ENVIRONMENTAL RISK MANAGEMENT

155

Débora Olivato

Cemaden Educação, Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais - Cemaden/ MCTI
Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (Brasil)

ORCID 0000-0002-5351-7068 debora.olivato@gmail.com

Humberto Gallo Junior

Instituto Florestal - Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo (Brasil)

ORCID 0000-0003-0097-1336 humbertogallojr@gmail.com

RESUMO

A legislação brasileira vem passando por modificações ao longo da história, assim como o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC. A Constituição Federal de 1988 é um marco da redemocratização do país e de fomento à participação social na gestão pública. Buscou-se analisar no presente estudo como a sociedade vem sendo inserida no SINPDEC, e em especial as formas de participação na fase da prevenção de riscos ambientais. Foram selecionadas para análise cinco Leis relacionadas ao referido Sistema, promulgadas nos anos de 1988, 1993, 2005, 2010 e 2012. Utilizou-se quatro categorias de análise: 1) formas de inserção da sociedade civil no sistema em instâncias deliberativas; 2) mobilização comunitária; 3) difusão da educação preventiva no ambiente escolar; e 4) capacitação de recursos humanos. Dentre as categorias estudadas, a difusão da educação preventiva no ambiente escolar alcançou grande avanço na legislação. Contudo, com as reformas políticas atuais há ameaça de retrocesso nesta área. No geral, observaram-se vários avanços e alguns recuos ao longo das últimas décadas, mas essas leis buscam acompanhar as tendências internacionais, especialmente os Marcos de Ação de Sendai e Hyogo.

Palavras-chave: Participação social, gestão de risco, legislação brasileira.

ABSTRACT

Brazilian legislation has been undergoing changes throughout history, as has the National System of Protection and Civil Defence - SINPDEC. The Federal Constitution of 1988 is a milestone in the country's re-democratization and fostering of social participation in public management. The present study sought to examine how society has been inserted in the SINPDEC, and especially the forms of participation in the environmental risk prevention phase. Five Laws related to the System promulgated in 1988, 1993, 2005, 2010 and 2012 were selected for analysis. Four categories of analysis were used: 1) ways of inserting civil society into the system in decision-making bodies; 2) community mobilization; 3) provision of preventive education in the school environment; and 4) human resources training. Of the categories studied, the provision of preventive education in the school environment made great progress in the legislation. However, with the current political reforms there is a threat of regression in this area. Overall, there have been a number of breakthroughs and some setbacks over the past few decades, but these laws seek to keep up with international trends, especially the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction and the Hyogo Framework for Action.

Keywords: Social participation, risk management, brazilian legislation.

* O texto desta nota foi submetido em 03-10-2017, sujeito a revisão por pares a 25-10-2017 e aceite para publicação em 19-12-2017.

Esta nota é parte integrante da Revista *Territorium*, n.º 27 (I), 2020, © Riscos, ISSN: 0872-8941.

Introdução

A participação social pode ser considerada como um fator essencial na formulação e implantação de políticas públicas, na medida em que pode garantir maior legitimidade e fortalecer a governabilidade. Ao longo da história do Brasil diversos grupos organizados fomentaram a participação social nas decisões políticas.

Casazza (2012) destaca que foi ao longo da reforma do Estado, na década de 1980, época da redemocratização do país, que se engendrou uma importante alteração no processo de tomada de decisão no qual a elaboração e implantação de políticas públicas começou a ocorrer por órgãos colegiados ou agências. Este autor destaca ainda que a descentralização no processo de decisão deve ser entendida sobre três esferas: setorial (envolvendo várias setores/pastas governamentais), federativo (o poder local passa a sediar pólos tomadores de decisão maior do que o poder central), e a inclusão (diversidade de sujeitos participantes).

Ao estabelecer uma análise dos princípios constitucionais fundamentais, Silva (2008) esclarece que a Constituição brasileira adotou a concepção de Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político. Neste contexto, a cidadania pressupõe o reconhecimento do indivíduo integrado na sociedade estatal, significando que o funcionamento do Estado estará submetido aos anseios da população.

Este autor considera que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) concilia representação e participação direta, tendendo para a democracia participativa, o que já aparece configurado no Artigo 1, parágrafo único, onde se explicita que *“todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa). Consagra-se, neste dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada”* (Silva, 2008:16).

Na busca de atualizar a legislação vigente e sanar as lacunas existentes no país em relação à prevenção de desastres, foi promulgada em 10 de abril de 2012 a lei n.º 12.608, instituindo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Dentre as suas diretrizes estão: priorização de ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; a adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; fomento a participação da sociedade civil na gestão de riscos (BRASIL, 2012).

O presente artigo apresenta um estudo evolutivo da legislação brasileira ligada ao Sistema Nacional de Defesa Civil e gestão de riscos ambientais no que tange

a participação social (individual e coletiva), tendo como marco inicial a Constituição de 1988 até os dias atuais.

Foram analisadas especificamente os seguintes instrumentos legais: Decreto n.º 97.274, de 16 de dezembro de 1988; Decreto n.º 895, de 16 de agosto de 1993; Decreto n.º 5.376 de 17 de fevereiro de 2005; Decreto n.º 7.257, de 4 de agosto de 2010; Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012.

Para o desenvolvimento do trabalho foram selecionadas quatro categorias de análise: 1) formas de inserção da sociedade civil no sistema em instâncias deliberativas; 2) mobilização comunitária; 3) difusão da educação preventiva no ambiente escolar; e 4) capacitação de recursos humanos.

O artigo apresenta inicialmente algumas premissas básicas sobre participação social, que foram adotadas como referencial para o desenvolvimento da pesquisa. Na sequência é feita uma análise da estrutura de gestão de riscos no Brasil a partir da legislação vigente, com ênfase no monitoramento e prevenção. A análise da evolução da participação social na gestão e riscos na legislação brasileira foi feita a partir de cuidadosa leitura e comparação entre os instrumentos legais pertinentes, buscando-se identificar avanços ou retrocessos ao longo do período analisado. Foi considerada também a previsão legal de estrutura administrativa e competências para a gestão de riscos e promoção da participação social, com especial ênfase para a educação preventiva.

Participação Social: Algumas premissas básicas

Gaventa (*in* Cornwall e Coelho, 2009) distingue três concepções relacionadas à democracia participativa: uma relacionada à abordagem neoliberal, onde os cidadãos são reduzidos a consumidores, exercendo pouco poder democrático efetivo sobre as políticas estatais; a segunda vinculada ao modelo liberal de democracia representativa, onde cidadão tem um papel relativamente passivo, participando por meio de eleições e usufruindo alguns direitos quanto à propriedade privada e liberdade de expressão e associação política; e uma terceira que se desdobra da visão liberal representativa, na qual os cidadãos exercem um controle cada vez maior sobre as decisões que afetam suas vidas. Uma consequência dessa última visão, que se fortalece frente à crise da democracia representativa, seria a criação de muitos espaços democráticos novos ou de oportunidades de participação.

No entanto, Furlan (2000) considera que a compreensão da cidadania não pode se limitar apenas ao que se refere ao indivíduo em sociedade, mas incluir também o seu território como parte inseparável de sua cidadania.

Demo (1993) destaca que os principais canais que possibilitam a participação da sociedade são: a

sociedade civil organizada - constituição de grupos com representatividade de lideranças e legitimidade dos processos; e o planejamento participativo - circunstanciado no regime da autogestão e co-gestão entre a população e o governo, cuja formulação acontece por meio de negociação mútua.

Para Teixeira (1997), a participação pública envolve algumas dimensões que permitem uma avaliação do processo como um todo: Participação no processo de tomada de decisão - diz respeito a quem toma as decisões no Estado e como isso acontece, ao sujeito (atores) e ao processo decisório. Dimensão educativa do processo de participação - envolve a capacitação/preparação para a participação política, sendo o tipo de participação dos movimentos sociais, ONGs e grupos de cidadãos, alicerçada pela identidade e integração; Participação como controle público - participação como instrumento de controle do Estado pela sociedade, compreendendo a prestação de contas e responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade; dimensão expressivo-simbólica da participação - Diz respeito à participação que não se volta necessariamente para o institucional, com utilização de mecanismos específicos e diversificados, em muitos casos representando a não-submissão a determinados padrões estabelecidos, através de atos e manifestações de protesto leves ou mais agressivos (Teixeira, 1997).

De acordo com UNEP (2006) podem-se distinguir três níveis de envolvimento público: informação, consulta e participação. A consulta se distingue da participação a partir do grau de envolvimento, influência e controle dos indivíduos sobre o processo de tomada de decisão. A disponibilização de informação é condição básica tanto para a consulta - que se relaciona à solicitação de opinião sobre o público alvo -, quanto para a participação efetiva dos cidadãos.

Em sua tese de doutoramento envolvendo a participação popular nos processos de agenda 21 local, Arraes (2002) propõe uma série de categorias de participação, nas quais é possível diferenciar o nível de envolvimento e atuação da população. As categorias propostas são: Participação manipulada; Participação passiva (informação); participação por consulta; Participação por meio de incentivos materiais; Participação funcional; Participação interativa (co-gestão); Auto-mobilização (auto-gestão).

Dentre estas categorias, a participação interativa - que corresponde a análises conjuntas no desenvolvimento de planos de ação e formação ou fortalecimento de instituições locais e a auto-mobilização, - e a auto-mobilização - cujo envolvimento da população ocorre de forma espontânea e independentemente das instituições externas, são as que representam a influencia da sociedade, de fato, no processo decisório.

A participação da comunidade na tomada de decisão é uma das condições básicas para o Planejamento da Paisagem, conforme indicado por Cavalheiro *et al.* (1987 *apud* Nucci, 1998), juntamente com outras premissas, como o respeito ao potencial do meio ambiente, valorização das relações da natureza, melhor integração homem/natureza e respeito às condições culturais (sociais, econômicas, etnográficas, etc.).

Neste mesmo sentido, Santos (2004) salienta que o planejamento ambiental só se completará se a participação pública ocorrer ao longo dos diversos momentos que envolvem a sua formulação e implantação, esclarecendo que a participação deve ser ampla e representativa da sociedade, acompanhando o processo desde a etapa de desenvolvimento dos estudos. A autora considera que:

“Participar, em planejamento, significa tomar parte, integrar-se pela razão ou pelo sentimento, fazer saber, saber comunicar, reconhecer diferentes interesses, promover alianças, promover ajustes e tomar decisões de consenso sobre aquilo que é do uso ou do direito de todos, na presença de todos” (Santos, 2004:158).

Valaski (2013) considera que no caso brasileiro, a participação popular no planejamento urbano é uma prática relativamente recente, existindo ainda muitos obstáculos a serem superados para que se garanta a efetiva participação dos cidadãos nos processos decisórios. A principal dificuldade apontada pela autora diz respeito à carência de informações para a população.

Scarabello e Santos (2011) destacam que o requisito fundamental para o desenvolvimento do processo de participação é a compreensão, que no planejamento abrange o conhecimento e o entendimento dos conceitos associados à atividade, suas características, objetivos e possibilidades. Para tanto, ressalta que é fundamental que os participantes disponham de tempo, dedicação e capacitação.

Santos (2004) considera que a educação e participação são elementos permanentemente relacionados no processo de planejamento ambiental, e reforça a premissa de que o caminho para a tomada de decisão requer discussão e estímulo quanto à mudança de hábitos, comportamento, opiniões e práticas. Ressalta que a participação só será efetiva se a comunidade envolvida não for considerada como objeto e sim como sujeito do processo.

Ainda que as informações obtidas a partir da percepção da população possam gerar “incertezas” na dimensão dos riscos e catástrofes, conforme destacou Natenzon (2002), a participação individual e coletiva ao longo do processo de identificação e gestão de riscos é fundamental, levando-se em conta a vivência e experiência com a dinâmica local.

Desta forma, é fundamental considerar os dados relativos à percepção e estimular o envolvimento da população local na identificação e mapeamento dos riscos, tendo em vista que estas etapas são cruciais para o tratamento da questão.

Análise da estrutura de gestão de riscos ambientais no Brasil com o viés da participação social.

O gerenciamento de riscos ambientais no Brasil apresenta um conjunto de ações ligadas à prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de riscos e desastres, sendo atribuição do poder público nas três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), com apoio de diversas instituições correlacionadas e da sociedade.

A Defesa Civil tem papel de destaque neste contexto. Segundo informações disponíveis no site do Ministério da Integração Nacional (<http://www.integracao.gov.br/>) “a proposta de pensar a Defesa Civil como instituição estratégica para redução de riscos de desastres veio com a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil, no Decreto n.º 97.274, de 16.12.1988”.

A Defesa Civil é definida como um “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social” (BRASIL, 2010).

No que concerne à gestão dos riscos de desastres naturais, o Brasil começou a se estruturar em função de fortes chuvas que assolaram a região Sudeste entre 1966 e 1967, que provocaram enchentes e deslizamentos, ocasionando óbitos, desabrigados, e perdas materiais e ambientais. Conforme informações disponíveis no site do Ministério da Integração Nacional (<http://www.integracao.gov.br/>), neste período é organizada no Estado da Guanabara, a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil. E o Ministério do Interior recebe a competência, entre outras, de assistir as populações atingidas por calamidade pública em todo território nacional.

Atualmente é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, instituída em 10 de abril de 2012 pela Lei n.º 12.608 (BRASIL, 2012), que legisla sobre a gestão de riscos a desastres ambientais no país. Essa lei dispõe sobre um conjunto de mecanismos para o gerenciamento de riscos ligados à Proteção e à Defesa Civil nas suas diversas escalas de ação, sendo eles:

- Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;
- Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC;
- Planos de Proteção e Defesa Civil;
- Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres;
- Fundo Especial para Calamidades Públicas;
- Cadastro Nacional de Municípios Vulneráveis a Desastres; entre outros.

A PNPDEC possui 6 diretrizes que são apontadas no Art. 4º da lei. A redução de desastres é o foco principal, sendo apresentada também em outros itens do documento. Para o alcance dessa diretriz, a orientação é que haja uma atuação articulada das 03 escalas governamentais (federal, estadual e municipal), conforme fig. 1.

O PNPDEC propõe uma abordagem sistêmica para gestão de riscos, inter-relacionando a prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Inclui neste contexto a participação social e o planejamento baseado em pesquisas. Adota a bacia hidrográfica como unidade de análise para riscos ligados às enchentes, inundações e alagamentos, alguns tipos de movimento de massa que são favorecidos pela morfologia da área da bacia, entre outros.

A PNPDEC dispõe de 15 objetivos, que são apresentados no Artigo 5º da Lei n.º 12.608. Eles podem ser reunidos em três grandes grupos que se inter-relacionam: atribuições da defesa civil e de instituições correlatas; planejamento territorial; e cultura preventiva.

No que diz respeito às atribuições da Defesa Civil e instituições correlatas na área da prevenção estão: a) identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres; e b) Monitoramento dos eventos físicos e tecnológicos potencialmente causadores de desastres; c) integração de informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC em prol da prevenção. Na área preparação, resposta e recuperação em caso de desastres estão: d) produção de alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais; e) prestação de socorro e assistência

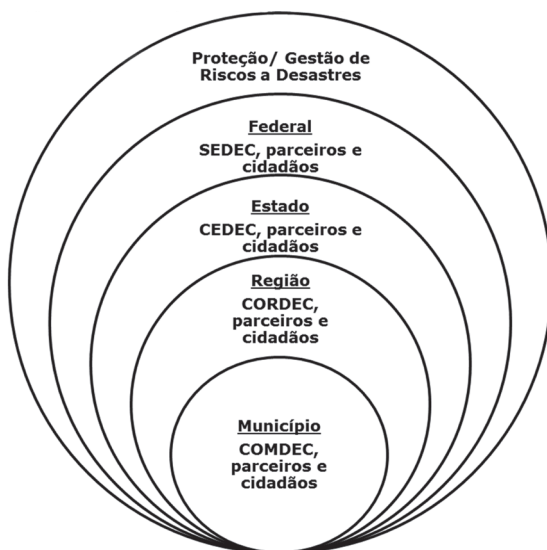


Fig. 1 - Articulação das esferas governamentais na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Fonte: BRASIL, 2012).

Fig. 1 - Liaison between the government spheres in the National Protection and Civil Defence Policy (Source: BRASIL, 2012).

às populações; f) recuperação de áreas afetadas. Já na questão geral apresenta-se: g) promoção da continuidade das ações de proteção e defesa civil.

No que concerne ao planejamento territorial nos objetivos do PNPDEC estão:

h) incorporação da 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; i) estímulo ao desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; j) estímulo ao ordenamento da ocupação do solo, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; k) combate a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; l) estímulo a iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro (BRASIL, 2012)

Há dois objetivos direcionados à “cultura” preventiva: *m) desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre; n) orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção” (BRASIL, 2012)*

O PNPDEC apresenta as disposições gerais do atual Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, que passou por uma evolução ao longo das últimas décadas. Sua principal finalidade é *“contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos - programas, projetos e ações - de proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012, Artigo 10, parágrafo único).*

Nos artigos 10 e 11 da referida lei é apresentada a constituição geral do Sistema, do qual fazem parte os órgãos e entidades da administração pública em nível federal, estadual e municipal; e entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

A gestão do SINPDEC é realizada por um órgão consultivo - o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; por um órgão central - a Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC, lotada no Ministério da Integração Nacional; órgãos regionais, estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e órgãos setoriais dos três âmbitos de governo. Contudo, a legislação abre espaço para a participação das organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

Segundo informações do website do Ministério da Integração Nacional, o SINPDEC *poderá mobilizar a sociedade civil para atuar em situação de emergência ou estado de calamidade pública, coordenando o apoio logístico para o desenvolvimento das ações de proteção e defesa civil.*

Observa-se nessa normativa a intenção de dialogar com outras políticas nacionais, principalmente as que legislam sobre o ordenamento territorial, tais como as de meio ambiente, desenvolvimento urbano, dos recursos hídricos, mudanças climáticas, entre outras, como pode ser verificado no Art. 3º. Parágrafo Único da Lei n.º 12.608. Outro aspecto importante é que esta legislação segue também as tendências internacionais propostas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial na Década de Redução dos Desastres Naturais, que dá ênfase à ‘prevenção’ no contexto da gestão de riscos, e do Marco de Ações de Hyogo para 2005-2015.

No tocante aos municípios incluídos no Cadastro Nacional com áreas susceptíveis à ocorrência de deslizamentos e inundações ou processos correlatos, como é caso de Ubatuba - SP (área de estudo), há uma série de orientações nos artigos 22 ao 27 do PNPDEC, onde a maioria refere-se ao planejamento territorial, tanto para o Plano Diretor como em caso de ampliação do perímetro urbano.

Essa lei adota também o princípio de precaução relacionada à prevenção, conforme apresentado no Art. 2º. § 2º, onde a *“incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”.*

A política orienta para uma gestão integral - pré, durante e pós evento -, por meio de um trabalho sistêmico entre a Defesa Civil nos diversos níveis governamentais, instituições públicas inter-relacionadas (ministérios, secretarias etc.), e em especial, com Institutos e Centros de Pesquisa e de Monitoramento, Bombeiros, SAMU, Policiais; além da parceria com a sociedade, e entre outros.

Prevenção de Riscos a Desastres no Âmbito Governamental

O termo ‘prevenção’ é utilizado no vocabulário da população nos mais diversos contextos. A definição de ‘prevenção’ segundo o dicionário Houaiss é um *“conjunto de medidas que visam evitar algo. Cautela”.* O verbo transitivo ‘prevenir’ refere-se a *“tomar medidas para impedir mal ou dano; evitar”.* Como verbo transitivo direto e indireto significa *“informar antes, pondo de sobreaviso; precaver” (Houaiss e Villar, 2004:595).*

Sendo assim, a prevenção está ligada a um conjunto de medidas a serem tomadas antecedendo situações que possam causar danos aos cidadãos e aos seus bens materiais, à sociedade e ao ambiente.

No que concerne à prevenção de riscos ambientais, a *United Nations Office For Disaster Risk Reduction (UNISDR)*, órgão da ONU responsável pelas estratégias internacionais de redução de desastres, destaca que:

“The outright avoidance of adverse impacts of hazards and related disasters. Prevention (i.e.

disaster prevention) expresses the concept and intention to completely avoid potential adverse impacts through action taken in advance. Examples include dams or embankments that eliminate flood risks, land-use regulations that do not permit any settlement in high risk zones [...]. Very often the complete avoidance of losses is not feasible and the task transforms to that of mitigation [...] (UNISDR, 2009).

Neste contexto, a UNISDR aponta a necessidade de se prevenir evitando totalmente ou parcialmente (quando inevitável) os potenciais impactos adversos ligados a riscos de desastres ambientais. No fomento à prevenção, destaca um conjunto de ações na área do planejamento territorial, obras de engenharia, formação de líderes locais, *stakeholders* e redes sobre esta temática. A cultura de prevenção é outro ponto citado pela instituição, que ressalta:

“In the context of public awareness and education, related to disaster risk reduction changing attitudes and behaviour contribute to promoting a “culture of prevention” (UNISDR, 2004).

“[...] Prevention begins with information. Awareness is the first step toward action. Awareness can trigger interest, interest can lead to attention, and attention can prompt action” (UNISDR, 2007).

A ONU mantém o site denominado *Preventionweb* (<http://www.preventionweb.net/>), interconectado ao UNISDR, onde disponibiliza orientações e estratégias de ação, informações sobre a temática da prevenção, casos de sucesso, redes sociais, entre outros.

No âmbito do governo brasileiro a prevenção se caracteriza como uma etapa da gestão dos riscos ambientais e é definida, segundo o Decreto n.º 7.257/2010, como:

“[...] ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional” (BRASIL, 2010) (nosso grifo).

A fig. 2 apresenta as etapas concernentes à gestão de riscos conforme o referido Decreto federal, observando-se a importância dada à questão da prevenção.

As ações de proteção e prevenção a desastres no Brasil estão organizadas na forma de um Sistema envolvendo os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), com diversas instituições correlacionadas e prevendo-se a participação da sociedade.

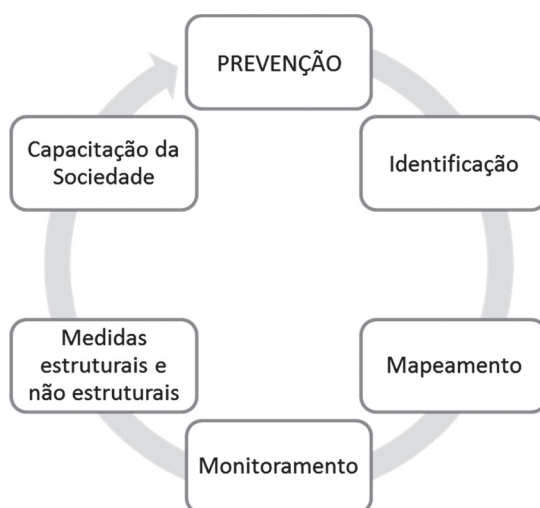


Fig. 2 - Etapas do processo de gestão de riscos em âmbito federal (Fonte: BRASIL, 2010).

Fig. 2 - Stages in the risk management process at federal level (Source: BRASIL, 2010).

Monitoramento da dinâmica da natureza na prevenção dos riscos a desastres.

No Brasil, o monitoramento da dinâmica da natureza para a prevenção de riscos a desastres ambientais está envolto em uma rede formada principalmente por institutos e centros de pesquisas, além de instituições correlacionadas. De um modo geral, são monitoradas as condições meteorológicas, geológicas de áreas de risco, as bacias hidrográficas, queimadas e incêndios florestais, e transporte e armazenamento de produtos perigosos, entre outros.

Os principais órgãos envolvidos na rede de monitoramento, em nível federal, são apresentados na fig. 3.

O Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), lotado no Ministério da Integração Nacional, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, é um órgão central dessa rede. De acordo com o Ministério da Integração Nacional (<http://www.integracao.gov.br/>), o centro atua principalmente em duas frentes de trabalho: uma direcionada ao monitoramento constante de informações correlatas; e a outra relacionada à preparação e resposta a desastres, sendo sua principal atividade a mobilização para atendimento em situação de emergências.

A dinâmica de funcionamento do CENAD consiste no recebimento de informações de diversos órgãos governamentais ligados ao SINPDEC, tais como: Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais - CEMADEN, Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos CPTEC/ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE vinculados ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Instituto Nacional de



Fig. 3 - Órgãos e instituições relacionados ao monitoramento para prevenção de riscos no Brasil

(Fonte: Website Ministério da Integração Nacional).

Fig. 3 - *Organs and institutions related to monitoring for risk prevention in Brazil*

(Source: Ministry of National Integration website).

Meteorologia -Inmet/ Ministério Agricultura, Pecuária e Comercio; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA/ Ministério do Meio Ambiente; Companhia de Recursos Minerais - CPRM/Ministério de Minas e Energia; Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam/Ministério da Defesa; Agência Nacional de Águas - ANA; Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, entre outros. As informações emitidas são avaliadas e processadas por especialistas e encaminhadas às instituições em nível estadual e municipal, em especial aqueles com riscos de ocorrência de desastres.

Devido à temática desta pesquisa, selecionou-se como exemplo o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI), pela aparente abertura de canal de participação comunitária na etapa de monitoramento do tempo, em especial no que se refere aos dados pluviométricos, em prol da prevenção a riscos de escorregamento e inundação em escala local.

Ao MCTI compete produzir dados e informações ligadas aos estudos do tempo e clima, bem como a proposição de recomendações para execução do Sistema Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, por meio dos centros e institutos de pesquisa relacionados.

É importante ressaltar o papel do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), que foi criado com o objetivo de implantar um sistema de previsão de ocorrência de desastres naturais em áreas suscetíveis de todo o Brasil.

Legislação sobre Gestão de Riscos e Participação Social

No contexto das ações não estruturais para a prevenção de riscos ambientais estão à educação ambiental e a capacitação da sociedade para proteção e defesa civil, entre outras ações correlatas.

Para verificar de que forma a participação da sociedade está inserida na legislação brasileira que trata do Sistema Nacional de Defesa Civil, a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, foram selecionadas cinco leis ligadas ao Sistema, promulgadas nos anos de 1988, 1993, 2005, 2010, 2012. Os principais trechos destas leis vinculados ao tema estão no quadro: “Histórico do Sistema Nacional da Defesa Civil pós-Constituição Federal Brasileira de 1988” (QUADRO I).

Para a análise da evolução da legislação, elegeu-se quatro sub-categorias, sendo elas: formas de inserção da sociedade civil no Sistema - esfera de decisão -; mobilização comunitária; difusão da educação preventiva no ambiente escolar; capacitação de recursos humanos.

Na subcategoria “formas de inserção da sociedade civil no Sistema - esfera de decisão” verificou-se que na primeira normativa de 1988 a composição do Sistema Nacional de Defesa Civil só está voltada aos órgãos governamentais, não havendo representação direta da sociedade civil.

Já na lei de 1993 (BRASIL, 1993) o termo comunidade é apresentado no Art. 1º que trata da composição geral do Sistema, no entanto não é especificado ao longo da lei como se dá essa participação.

Na legislação de 2005 (BRASIL, 2005), verifica-se no Art. 1º, que trata da constituição geral do sistema e no art 5º., que versa sobre os integrantes do sistema, a inclusão da comunidade por meio de grupos organizados. No Artigo 10º atribui-se à Secretaria Nacional de Defesa Civil, na qualidade de órgão central do SINDEC, promover, em articulação com os Estados, Municípios e o DF, a organização e a implementação dos NUDECs - Núcleos Comunitários da Defesa Civil -, ou entidades correspondentes.

Na legislação de 2010 (BRASIL, 2010), o termo comunidade não aparece no texto do Artigo 5º que trata da nova composição do SINDEC. Porém, no § 1º abre-se espaço a participação das entidades da sociedade civil no Sistema. No Art. 6º, que trata da composição do CONDEC, cria-se um espaço oficial para três representantes da sociedade civil em nível nacional. No § 6º, que trata de convites à participação ou acompanhamento dos trabalhos do Conselho, aventa-se a possibilidade de participação de organizações não-governamentais, conselhos e de fóruns locais. No entanto, em todos esses casos o Ministério da Integração Nacional disciplina a participação social.

A lei de 2012 (BRASIL, 2012) não arbitra somente sobre o Sistema, mas detalha a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. No Art. 4º verifica-se que uma das seis

diretrizes da PNPDEC corresponde à ‘participação da sociedade civil’. O termo comunidade não é apresentado no Art. 10º, que versa sobre a composição do SINPDEC. No entanto, no Artigo. 11º que trata da sua gestão, há um parágrafo único inserindo a participação das “*organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil*”. Já no Artigo 12º, que se refere à representação no CONPDEC, abre-se espaço a sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre.

Em relação à legislação em vigor, observa-se que por um lado há presença positiva de termos ligados à participação da comunidade tanto no SINPDEC quanto no CONPDEC, porém não verifica-se um detalhamento sobre o funcionamento da participação social nessas instâncias.

Na subcategoria “Mobilização Comunitária” as leis correspondentes aos anos de 1988 e 1993 não apresentam nenhuma orientação específica de mobilização da comunidade no contexto da gestão de riscos.

Em 2005 (BRASIL, 2005) observa-se um grande avanço na legislação sobre esse tema. Há um conjunto de artigos que orienta o processo de mobilização comunitária no contexto da gestão de riscos. Nos Artigos 10º e 12º, por exemplo, é destacada a importância do apoio da Federação, Estados e o DF no fomento à implantação dos Núcleos Comunitários da Defesa Civil (NUDECs). Em nível municipal (Artigo 13), é ressaltado o estímulo à mobilização comunitária e consequentemente à formação de NUDECs ou grupos correlatos. Têm-se orientações mais detalhadas sobre a formação desses grupos, em especial no que diz respeito às áreas prioritárias - escolas e áreas de riscos -; e às etapas da gestão de riscos de participação comunitária - *planejamento* e ações de respostas a desastres e reconstrução.

Vale ressaltar que envolver a comunidade no *planejamento* do gerenciamento de riscos é fator de grande importância, pois atribui força à gestão participativa, a um trilhar consciente das potencialidades e fragilidades do lugar onde se vive e também do sistema no qual está inserido.

Outra questão apresentada na legislação de 2005 é a importância de implantar programas de treinamento de voluntários.

Na legislação de 2010 (BRASIL, 2010), o Artigo 6º, reforça a questão da mobilização social pelo SINDEC de forma específica para atuar em situação de emergência ou estado de calamidade pública, porém sem detalhamento da questão.

A legislação de 2012 (BRASIL, 2012), no seu Artigo 8º, referente à competência dos Municípios, fomenta a participação de associações de voluntários, ONGs,

associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC. Por mais que a questão da participação social seja recorrentemente mencionada ao longo de todo texto desta lei, a questão da mobilização social é tratada de forma genérica. Difere, portanto, da normativa de 2005 que detalha o processo de interação entre governo e sociedade, e propõe um formato de grupo mobilizador, as NUDECs.

Na subcategoria “Difusão da educação preventiva no ambiente escolar”, a legislação de 1988 (Art. 8º.) é limitada nesta questão, pois só atribui ao Ministério da Educação - MEC a incumbência da difusão dos princípios de “defesa”, que corresponde a um fase da gestão de risco, e ainda dá destaque a sismologia, não contextualizando os outros importantes fenômenos presentes no território.

Na lei de 1993 (BRASIL, 1993) (Artigo 10º) continua se atribuindo ao MEC a difusão dos conceitos ligados à defesa civil no ambiente escolar, porém há certa ampliação de funções, sendo elas: cooperar com o programa de desenvolvimento de recursos humanos da Defesa Civil; difundir através das redes de ensino formal e informal os conteúdos didáticos relativos à *prevenção* de desastres e à defesa civil. Amplia-se assim o espectro de atuação e altera-se o foco dos conteúdos a serem trabalhados de ‘defesa’ para ‘prevenção’. E continua sendo dado destaque à temática da sismologia.

Conforme a lei de 2005 (BRASIL, 2005), cabe ao MEC cooperar com o programa de desenvolvimento de recursos humanos da Defesa Civil, e difundir nas redes de ensino formal e informal conteúdos didáticos relativos à prevenção de desastres e à defesa civil. E cabe ao ministério o fomento para que as universidades federais realizem e difundam pesquisas sismológicas de interesse do SINDEC.

Essa lei atribui também aos órgãos estaduais e do Distrito Federal (Artigo 12º), e municipal/COMDECs (Artigo 13º) de Defesa Civil ‘promover’ a inclusão dos princípios de defesa civil nos currículos escolares das respectivas redes de ensino. E propõe que seja dado apoio técnico à comunidade docente no desenvolvimento de material pedagógico-didático ligado à temática.

A lei de 2010 (BRASIL, 2010) não apresenta novos artigos sobre esse tema.

A PNPDC de 2012 (BRASIL, 2012) estabelece uma relação direta com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996), acrescentando um inciso, que trata de incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios dos currículos do ensino fundamental e médio.

Esse artigo demonstra certa sintonia com a Política de Educação Ambiental (lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999) em que a temática deve ser desenvolvida no

ambiente escolar de forma transversal, e não como uma disciplina. A relação educação para prevenção de riscos e educação ambiental segue também a tendência das orientações da Organização das Nações Unidas.

Outro item apontado nesta lei, no seu Artigo 9º, é a necessidade estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco.

Na subcategoria “capacitação de recursos humanos”, a lei de 1988 (BRASIL, 1988) propõe Centros de Treinamento

de Pessoal em Defesa Civil em seu Artigo 10º, em prol da capacitação com vistas ao gerenciamento e à execução das atividades desta entidade.

No Art. 6º da lei de 1993 (BRASIL, 1993), observa-se que foram atribuídas outras perspectivas aos Centros além da capacitação de recursos humanos, tais como, ensino, pesquisa e extensão sobre desastres, com vistas ao gerenciamento e à execução de atividades de defesa civil. Cabe ao Conselho Nacional de Defesa Civil (Artigo 6º), e aos órgãos regionais (Artigo 8º), estaduais

QUADRO I - Histórico do Sistema Nacional da Defesa Civil pós-Constituição Federal Brasileira de 1988 com relação à formação e participação social.

TABLE I - History of the National System of Civil Defence after the Brazilian Federal Constitution of 1988 regarding training and social participation.

Legislação	Formas de inserção da sociedade civil no Sistema (esfera de decisão)	Mobilização Comunitária	Difusão da educação preventiva no ambiente escolar	Capacitação de recursos humanos
<p>DECRETO N.º 97.274, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1988</p> <p>Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências.</p>	XXXXX	XXXX	<p>Art.8º. VII - cabe ao Ministério da Educação, promover a difusão dos princípios de defesa e, por intermédio do Laboratório Sismológico da Fundação Universidade de Brasília, fornecer dados e estudos relativos à ocorrência de fenômenos sismológicos, no território nacional.</p>	<p>Art 5.º</p> <p>V - promover a implantação de <i>Centros de Treinamento de Pessoal</i> em Defesa Civil - CETRENS, destinados à capacitação de recursos humanos, com vistas ao gerenciamento e à execução das atividades de defesa civil;</p> <p>Art. 6º Às CORDECS cabe:</p> <p>III - coordenar, em nível regional, as atividades de capacitação de recursos humanos envolvidos em ações de defesa civil;</p>
<p>DECRETO N.º 895, DE 16 DE AGOSTO DE 1993</p> <p>Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), e dá outras providências.</p>	<p>Art. 1º O Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec) é constituído por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por entidades privadas e pela comunidade, sob a coordenação da Secretária de Defesa Civil (Sedec) do Ministério da Integração Regional.</p>	XXXX	<p>Art. 10º. VIII - ao Ministério da Educação e do Desporto cooperar com o programa de desenvolvimento de recursos humanos e difundir, através das redes de ensino formal e informal, conteúdos didáticos relativos à prevenção de desastres e à defesa civil e, por intermédio da Fundação Universidade de Brasília, realizar e difundir pesquisas sismológicas de interesse do Sindec;</p>	<p>Art. 6º Ao Condec compete:</p> <p>X - incentivar a implantação e a implementação de <i>Centros de Ensino e Pesquisa</i> sobre Desastres (Ceped), destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas ao gerenciamento e à execução de atividades de defesa civil;</p> <p>Art. 8º Aos órgãos regionais compete:</p> <p>V - capacitar recursos humanos para as ações de defesa civil;</p> <p>VI - coordenar as atividades de capacitação de recursos humanos envolvidos nas ações de defesa civil;</p> <p>Art. 9º Aos órgãos estaduais e municipais, em suas áreas de atuação, compete:</p> <p>V - capacitar recursos humanos para as ações de defesa civil;</p>
<p>DECRETO N.º 5.376 DE 17 DE FEVEREIRO DE 2005.</p> <p>Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências.</p> <p>(Totalmente Revogada)</p>	<p>Art. 10º À Secretaria Nacional de Defesa Civil, na qualidade de órgão central do SINDEC, compete: III - promover, em articulação com os Estados, Municípios e o Distrito Federal, a organização e a implementação das COMDECS, ou órgãos correspondentes, e dos NUDECS, ou entidades correspondentes;</p> <p>VIII - incentivar a implementação de COMDECS, ou órgãos correspondentes, e de NUDECS, ou entidades correspondentes.</p> <p>Art. 13º Às COMDECS, ou órgãos correspondentes, compete: VI - capacitar recursos humanos para as ações de defesa civil e promover o desenvolvimento de associações de voluntários, buscando articular, ao máximo, a atuação conjunta com as comunidades apoiadas;</p>	<p>Art. 12º Aos órgãos estaduais e do DF compete: X - promover e apoiar a implementação e o funcionamento das COMDECS, ou órgãos correspondentes, e dos NUDECS, ou entidades correspondentes;</p> <p>Art. 13º Às COMDECS, ou órgãos correspondentes, compete:</p> <p>II - promover a ampla participação da comunidade nas ações de defesa civil, especialmente nas atividades de planejamento e ações de respostas a desastres e reconstrução;</p> <p>XIX - promover a mobilização comunitária e a implantação de NUDECS, ou entidades correspondentes, especialmente nas escolas e em áreas de riscos intensificados e, ainda, implantar programas de treinamento de voluntários;</p> <p>Art. 14º especifica o que é a NUDEC.</p>	<p>Art. 12º Aos órgãos estaduais e do DF compete:</p> <p>VI - promover a inclusão dos princípios de defesa civil, nos currículos escolares da rede estadual e do Distrito Federal de ensino médio e fundamental, proporcionando todo apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material pedagógico-didático para esse fim;</p> <p>Art. 13º Às COMDECS, ou órgãos correspondentes, compete:</p> <p>VII - promover a inclusão dos princípios de defesa civil, nos currículos escolares da rede municipal de ensino médio e fundamental, proporcionando todo apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material pedagógico-didático para esse fim;</p> <p>Art. 13º Às COMDECS, ou órgãos correspondentes, compete:</p> <p>VII - promover a inclusão dos princípios de defesa civil, nos currículos escolares da rede municipal de ensino médio e fundamental, proporcionando todo apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material pedagógico-didático para esse fim;</p>	<p>Art. 11º Aos órgãos regionais compete: VI - apoiar as atividades de capacitação de recursos humanos direcionadas às ações de defesa civil;</p> <p>Art. 12º Aos órgãos estaduais e do Distrito Federal compete: (em nível estadual)</p> <p>V - capacitar recursos humanos para as ações de defesa civil;</p> <p>XII - realizar exercícios simulados, com a participação da população, para treinamento das equipes e aperfeiçoamento dos planos de contingência;</p> <p>Art. 15º Aos órgãos setoriais, (...) e em articulação com o órgão central do SINDEC (...):</p> <p>VIII - ao Ministério da Cultura, promover o desenvolvimento do senso de percepção de risco na população brasileira e contribuir para o incremento de mudança cultural relacionada com a redução dos desastres;</p> <p>XV - ao Ministério das Comunicações, adotar medidas objetivando garantir e dar prioridade aos serviços de telecomunicações nas áreas afetadas por desastres e estimular a participação dos órgãos de comunicação nas atividades de prevenção e preparação, bem como a mobilização de radioamadores, em situação de desastres;</p> <p>XVIII - ao Ministério do Esporte, incrementar as práticas esportivas com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades aos desastres humanos de natureza social e os riscos relacionados com a juventude marginalizada;</p>

Legislação	Formas de inserção da sociedade civil no Sistema (esfera de decisão)	Mobilização Comunitária	Difusão da educação preventiva no ambiente escolar	Capacitação de recursos humanos
<p>DECRETO N.º 7.257, DE 4 DE AGOSTO DE 2010.</p> <p>Regulamenta a Medida Provisória n.º 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências.</p>	<p>Art. 5.º O SINDEC será composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas ações de defesa civil, bem como pelos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem.</p> <p>§ 1º As entidades da sociedade civil também poderão aderir ao SINDEC, na forma a ser disciplinada pelo Ministério da Integração Nacional.</p> <p>Art. 6.º</p> <p>§ 1.º O CONDEC será composto por um representante e suplente de cada órgão a seguir indicado (além dos governamentais):</p> <p>III - três representantes da sociedade civil.</p> <p>§ 5.º Os representantes dos Estados, Distrito Federal, Municípios e da sociedade civil, serão indicados e designados na forma a ser disciplinada pelo Ministério da Integração Nacional.</p> <p>§ 6.º O CONDEC poderá convidar representantes de outros órgãos da administração pública, de entidades privadas, de organizações não-governamentais, de conselhos e de fóruns locais para o acompanhamento ou participação dos trabalhos.</p>	<p>Art. 6.º</p> <p>§ 9.º O SINDEC mobilizará a sociedade civil para atuar em situação de emergência ou estado de calamidade pública, coordenando o apoio logístico para o desenvolvimento das ações de defesa civil.</p>	<p>XXXX</p>	<p>XXXX</p>
<p>LEI N.º 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012.</p> <p>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.</p>	<p>Art. 4.º São diretrizes da PNPDEC:VI - participação da sociedade civil.</p> <p>Art. 11.º O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos: (além dos órgãos colegiados) Parágrafo único. Poderão participar do SINPDEC as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil</p> <p>Art. 12.º</p> <p>§ 2.º O CONPDEC contará com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber.</p>	<p>Art. 8.º Compete aos Municípios:</p> <p>XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e</p>	<p>Art. 6.º Compete à União:</p> <p>XIII - apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres.</p> <p>Art. 29.º</p> <p>§ 7.º Os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios" (NR).</p>	<p>Art. 5.º São objetivos da PNPDEC:</p> <p>XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;</p> <p>XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e</p> <p>Art. 6.º Compete à União:</p> <p>XI - incentivar a instalação de centros universitários de ensino e pesquisa sobre desastres e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente e a distância, destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas no gerenciamento e na execução de atividades de proteção e defesa civil;</p> <p>Art. 8.º Compete aos Municípios</p> <p>IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;</p> <p>X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;</p> <p>Art. 9.º Compete à União, aos Estados e aos Municípios:</p> <p>I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;</p> <p>II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;</p> <p>V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil.</p>

e municipais (Artigo 9º) capacitarem recursos humanos para as ações de defesa civil.

Na legislação de 2005 (BRASIL, 2005), a capacitação de recursos humanos também deve ser realizada nas diferentes esferas governamentais: órgãos regionais (Artigo 11º), estaduais (Artigo 12º), e municipais (Artigo 13º).

No entanto as diretrizes vão além das anteriores, principalmente em nível setorial e municipal. Ao município/COMDEC cabe também promover o desenvolvimento de associações de voluntários, realizar exercícios simulados com a participação comunitária, para treinamento das equipes e aprimoramento dos planos de contingência.

Aos órgãos setoriais do SINDEC (Artigo 15º) são atribuídas funções diagnósticas e de prevenção, como por exemplo: ao Ministério da Cultura contribuir para mudança cultural relacionada com a redução dos desastres; ao Ministério das Comunicações estimular a participação dos órgãos de comunicação nas atividades de prevenção e preparação; e ao Ministério do Esporte “*incrementar as práticas esportivas com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades aos desastres humanos de natureza social e os riscos relacionados com a juventude marginalizada*” (Brasil, 2005).

A lei de 2010 (BRASIL, 2010) não apresenta novos artigos sobre esse tema.

Nos Artigos 5º e 9º da lei de 2012 (Brasil, 2012), que tratam dos objetivos da PNPDEC, destaca-se a importância de se desenvolver a consciência nacional acerca dos riscos de desastre, estimulando a adoção de comportamentos adequados de prevenção e de resposta capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres.

Nesta lei é de competência da União segundo o seu Artg. 6º:

“incentivar a instalação de centros universitários de ensino e pesquisa sobre desastres e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente e a distância, destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas no gerenciamento e na execução de atividades de proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012).

O Artigo 9º estabelece que é competência das 03 esferas governamentais oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil, o que também foi apresentado em legislações anteriores. No caso dos Municípios, conforme Artigo 8º

“[...] compete promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas (prioritárias); manter a população informada sobre áreas de riscos e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres; e mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre” (BRASIL, 2012).

Observa-se na política atual a intenção de desenvolver uma consciência nacional acerca dos riscos de desastre e uma cultura de prevenção, reafirmada em 02 artigos, sendo que os passos para se alcançar esses objetivos são abrangentes. Apresenta-se pela primeira vez o conceito de auto-proteção, no contexto da mobilização social, demonstrando a importância de individualizar a ação de prevenção.

Já no artigo 6º é dado um salto no processo de capacitação em relação às leis anteriores, ao incentivar cursos em nível universitário e de núcleos multidisciplinares de ensino presenciais e à distância, destinados ao ensino e pesquisa relacionada à temática.

Dentro dos programas do Plano Plurianual (2012 - 2015), denominado Plano Mais Brasil, cabe à SEDEC a execução de parte das ações vinculadas aos objetivos do Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e que apresenta o item de capacitação de agentes da CEDEC, COMDEC, comunitários de populações vulneráveis, no desenvolvimento de atividades preventivas permanentes e de resposta aos desastres.

Considerações Finais

O foco em prevenção de riscos é relativamente recente, fortalecendo-se a partir da década 1990 com a implantação da Década de Prevenção aos Desastres Naturais pela ONU, e posteriormente com o Marco de Ações de Hyogo.

No Brasil, a prioridade governamental, no que tange à prevenção de riscos a desastres, refere-se à identificação, mapeamento e monitoramento técnico das áreas de riscos ambientais. Contudo, verifica-se um potencial de abertura do Sistema para dialogar e construir uma nova forma de atuação da “defesa civil” em sintonia com a sociedade, sobretudo com as comunidades em áreas de riscos e escolas.

Dentre as categorias estudadas, a difusão da educação preventiva no ambiente escolar foi a que alcançou grande avanço na legislação recente com a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9394/1996, acrescentando-se um inciso, que trata de incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios dos currículos do ensino fundamental e médio. Entretanto, é importante salientar que esta iniciativa atualmente está suspensa pela Medida Provisória 746/2016.

A aplicação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é um grande desafio para a sociedade e para as instâncias governamentais. Os desastres que ocorreram no Brasil, neste início do século XXI, demonstraram que há necessidade de mudanças em diversos setores. E o governo e sociedade necessitam repensar sua atuação e postura.

Por mais que esta Política apresente avanços em relação às legislações anteriores em diversos aspectos, e acompanhe as tendências nacionais e internacionais em prol do planejamento integrado e da sustentabilidade, como foi enfatizado anteriormente, há necessidade de incorporação desta lei nos diversos setores envolvidos.

Bibliografia

Arraes, N. M. (2002). *Desenvolvimento Sustentável e a participação popular nos processos de agenda 21 local brasileiros* (Tese Doutorado Engenharia Civil). Faculdade de Engenharia Civil, Unicamp, Campinas.

- BRASIL (2012). Lei n.º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: 10/04/2013.
- BRASIL (2010). Decreto n.º 7.257, de 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm. Acesso em 10/04/2013.
- BRASIL (2005). Decreto n.º 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm. Acesso em 10/04/2013.
- BRASIL (1999). Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999. Institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em 23/11/2012.
- BRASIL (1997). Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm. Acesso em 22/06/2012.
- BRASIL (1993). Decreto n.º 895, de 16 de agosto de 1993. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0895.htm. Acesso em: 10/04/2013
- BRASIL (1988). Decreto n.º 97.274, de 16 de dezembro de 1988. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D97274.htm. Acesso em: 10/04/2013.
- Casazza, E. da F. (2012). *Contribuição das análises de percepção ambiental à formulação e implementação de instrumentos de gestão ambiental pública* (Dissertação Mestrado em Ciência Ambiental). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.
- Cornwall, A. e Coelho, V. S. (Orgs.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Editora Singular, 2009.
- Demo, P. (1993). *Desafios Modernos da Educação*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- Furlan, S. Â. (2000). *Lugar e cidadania: implicações socioambientais das políticas de conservação ambiental - situação do Parque Estadual de Ilhabela na ilha de São Sebastião-SP* (Tese de Doutorado em Geografia). São Palo, USP/FFLCH, 469 p.
- Houaiss, A. e Vilar, M. de S. (2004). *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. 2ª.edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 907 p.
- Natenzon, C. (2002.) Vulnerabilidade, incertidumbre y planificación participativa de desastres: El caso de las inundaciones catastróficas em Argentina. In: Porto, M.F.S. e Freitas, C.M. (Orgs) *Problemas ambientais e vulnerabilidade: abordagens integradoras para o campo da saúde pública*. CESTEH/ENSP/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 57-78.
- Nucci, J. C. (1998). Metodologia para determinação da qualidade ambiental urbana. *Revista do Departamento de Geografia* (USP), São Paulo, v. 10, n.º 12, 209-224.
- Santos, Rozely Ferreira dos (2004). *Planejamento ambiental: teoria e prática*. São Paulo, Editora Oficina dos textos, 183 p.
- Scarabello Filho, S. e Santos, R. F. dos (2011). Participação pública e planejamento ambiental: proposta de um modelo para organização do diálogo. In: *Revista Interciência e Sociedade*. v.1, n.º 1 (2011). - Mogi Guaçu: Faculdade Municipal Professor Franco Montoro, 103-111.
- Silva, J. A. da (2008). Princípios Constitucionais Fundamentais. In: *Cadernos Adenauer IX* (2008), nº 1, 20 anos da Constituição Cidadã. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 9-19.
- Teixeira, E. C. (1997). As dimensões da participação cidadã. *CADERNO CRH*, Salvador, n. 26/27, jan./dez, 179-209.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME - UNEP (2006). *Environmental Impact Assessment Training Resource Manual*. 2006. Disponível em: www.ea.gov.au/assessments/eianet/unep-manual/manual/index/html. Acesso em 10/08/2013
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION - UNISDR (2009). *Terminology on disaster risk reduction*. Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR). Geneve. S. May. 2009.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION - UNISDR (2007). *Towards a culture of prevention: disaster risk reduction begins at school - good practices and lessons learned*. Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR). Geneve. S. 2007.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION - UNISDR (2004). *Terminology: Basic terms of disaster risk reduction*. Disponível em: <http://www.unisdr.org/2004/wcdr-dialogue/terminology.htm>. Consulta efetuada em 20 de março de 2017.
- Valaski, S. (2013). *Estrutura e dinâmica da paisagem: subsídios para a participação popular no desenvolvimento urbano do município de Curitiba-PR* (Tese de Doutorado em Geografia). Curitiba, UFPR, 2013, 148 p.