

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**DIOGO OLIVEIRA MUNIZ CALDAS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Diogo Oliveira Muniz Caldas; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-077-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

---

### **Apresentação**

A edição do I Encontro Virtual do CONPEDI, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade científica, com a qualidade de vida nos centros urbanos. As temáticas debatidas envolveram uma diversidade de temas urbanísticos e, alguns artigos analisaram pontos importantes da Lei Federal n. 13.465/2017, demonstrando um grande interesse, dos pesquisadores, em estudar a ocupação dos espaços territoriais urbanos de forma a trazer qualidade de vida, dignidade e justa distribuição dos equipamentos urbanos. Nesse sentido, nas sessões do Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, verificou-se grandes contribuições; além de as temáticas discutidas encontraram enorme receptividade de todos os presentes na sala virtual e os debates foram muito dinâmicos, profícuos e entusiasmados no sentido de se verificar mecanismos jurídicos para se construir um direito urbanístico focado nos direitos humanos, bem como nos deveres dos cidadãos e do Estado, de fiscalizar, efetivar políticas públicas na perspectiva do Direito Urbanístico. Ressaltou-se, assim, que todos os seres vivos que desfrutam do espaço urbano sejam abrigados nesse espaço, com componentes de valorização da vida, em todas as suas formas, buscando usufruir e internalizar o conceito de direito à cidade e “Cidades Sustentáveis”. Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são atuais e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

A autora Janaína Helena de Freitas defendeu o artigo intitulado “A VIOLAÇÃO AO DIREITO À MORADIA NOS MEGAEVENTOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS”, destacando que os megaeventos ocorridos no Brasil em 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas), trouxeram efeitos negativos ao direito de moradia e, por conseguinte, violaram direitos humanos. Já Roberto Carvalho Veloso e João Simões Teixeira, no artigo intitulado “DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA E SUA UTILIZAÇÃO PRIORITÁRIA NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA”, destacaram, que é necessário priorizar a concretização do direito fundamental à moradia, como programa de Políticas Públicas eficientes; uma vez que esse é um direito fundamental de todos cidadão. Nesse sentido, Luana Marina dos Santos e Gerson Neves Pinto, no artigo intitulado “A BIOPOLÍTICA E OS CONTORNOS DA CIDADE: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE

GERENCIAMENTO A PARTIR DE MICHEL FOUCAULT”, destacaram que, para efetivar o direito à moradia como direito fundamental, é necessário socorrer-se da biopolítica para obter mecanismos eficazes de gerenciamento, a partir de uma visão de Michel Foucault. Ainda nessa visão, o artigo intitulado “A ÉTICA DE EMMANUEL LÉVINAS E A AUSÊNCIA DE ALTERIDADE NA INSTITUIÇÃO DAS GATED COMMUNITIES: QUEM OU O QUE ESTÁ POR DETRÁS DOS MUROS?” de autoria de Émilien Vilas Boas Reis e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, destaca a importância da Ética de Lévinas, e de fundamentos filosóficos para a ordenação do solo urbano e a garantia do direito de moradia, em especial, nas comunidades fechadas. E é nessa mesma linha de raciocínio que o artigo intitulado “A EXPERIÊNCIA COM CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL E NO MUNDO: VISÕES DE UM FUTURO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EM PLANEJAMENTO URBANO”, de autoria de Émilien Vilas Boas Reis e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, reforça a necessidade de se tomar como base a doutrina estrangeira para justificar a necessidade premente de ordenamento e planejamento do solo urbano, para concretizar, na prática, o conceito de cidades inteligentes, sobre a Ética da Alteridade.

Já o artigo intitulado “A ILUSÃO VERDE NOS ESPAÇOS URBANOS: UMA REFLEXÃO ACERCA DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NAS CIDADES”, de autoria de Adélia Alves Rocha, Helen Cristiany Pimenta de Oliveira e Émilien Vilas Boas Reis, traz uma análise dos espaços urbanos dotados de elementos voltados aos interesses comuns, como instrumento do Direito Comum, elencado na Lei Federal n. 12.651/12; concluindo que as cidades, como lugares múltiplos, nem sempre são dotadas de planejamento e estruturação, apresentando desconformidades entre a norma e áreas de preservação permanentes nos centros urbanos. Conectados com esse mesmo raciocínio, os autores Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita, trouxeram importante análise do instituto da Mediação, previsto na Lei n.13.465/2017, para solucionar conflitos que envolvem as Zonas Especiais de Interesse Social. Ainda no tocante à análise da Lei n. 13.465/2017, Victor Novais Buriti e Flávia Trentini, no artigo intitulado “A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (LEI N. 13.465/2017) E A SUA COMPATIBILIDADE COM A META 11.1 DA AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS”, analisaram a compatibilidade de aplicação desta Lei no âmbito da Agenda 2030, destacando que os estudos nesse viés, ainda são muito incipientes, devendo-se dedicar mais estudos com esse olhar. Já os autores Walber Palheta De Mattos e Bruno Soeiro Vieira, no artigo intitulado “A RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA REGIÃO METROPOLITANA E SUA GOVERNANÇA” realizaram uma crítica da relação entre direito e política sob a perspectiva do fenômeno da região metropolitana e sua governabilidade. Na mesma linha de raciocínio, o artigo intitulado “ARRANJOS PÚBLICO-PRIVADOS NO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE”, de

autoria de Armando Rodrigues Gadelha Moreira, analisa as questões políticas para se poder chegar a um status de cidade saudável e sustentável, destacando que o indivíduo é o principal agente que promoverá a conquista desse status. Já Mateus Cavalcante de França, Guilherme Stefan e Raissa Rayanne Gentil de Medeiros ao comentarem sobre a COVID19, no artigo intitulado “DESLOCAMENTOS FORÇADOS NA CIDADE: REGULAÇÃO ESPACIAL EM CONTEXTO DE PANDEMIA” concluíram que o isolamento social é de suma importância para se conter o avanço do vírus, sendo necessário atender ao comando do Estado, no tocante à regulação do espaço em todos os âmbitos. Nesse mesmo sentido, o autor Michael Almeida di Giacomo, no artigo intitulado “DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ” destaca que os movimentos populares são extremamente importantes na construção e regulamentação da Política Urbana no Brasil, para compor uma frente de inclusão e garantias de direitos no combate à lógica especulativa imobiliária.

Para consolidar as discussões travadas anteriormente, Eder Marques de Azevedo, no artigo intitulado “O PLANO DIRETOR SUSTENTÁVEL E A EFETIVIDADE DO DIREITO A CIDADES RESILIENTES”, investigou a possibilidade de o plano diretor das cidades, no tocante às áreas sujeitas à ocorrência de riscos naturais, poderiam promover a efetivação do direito à cidades resilientes e sustentáveis; e esclarece que as cidades resilientes dependem do planejamento de ações preventivas e pós-desastre, no ambiente urbano. Nesse mesmo sentido, os autores Mozart Victor Ramos Silveira e Carla Maria Peixoto Pereira, ao discorrerem sobre o artigo intitulado “TEORIA(S) CRÍTICA(S) COMO MÉTODO DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO NA PESQUISA EM DIREITO URBANÍSTICO”, destacam a importância da Teoria Crítica e a sua aplicabilidade e relevância no direito urbanístico, concluindo sobre as possibilidades e aplicabilidades para esse viés de interpretação e análise, que apresentam novas visões e novas possibilidades para a pesquisa jurídica no campo das cidades.

Para finalizar, Sophia Alvarez Amaral Melo Bueno, ao discorrer sobre “URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS: UM BREVE RELATO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA”, esclareceu que os espaços públicos, no Brasil, ganharam preços que foram determinantes para a escolha de onde cada habitante pudesse escolher como moradia. Além disso, a conscientização dos que detém o poder, seja público ou privado, pode ser crucial para que as diretrizes públicas sejam eficientes em prol do equilíbrio sócio-ambiental, alcançando-os de forma plena.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, aqui realizadas, são

contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no meio ambiente urbano, com acesso à moradia e efetivação da dignidade dos cidadãos, em harmonia com o princípio da alteridade no campo do Direito Urbanístico, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem mas de todos os seres que habitam o espaço urbano.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Professor Dr. Diogo Oliveira Muniz Caldas – UVA / UNICARIOCA

Profa. Dra Rosangela Lunardelli Cavallazzi – PROURB - UFRJ / PUCRio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O PLANO DIRETOR SUSTENTÁVEL E A EFETIVIDADE DO DIREITO A  
CIDADES RESILIENTES**

**THE SUSTAINABLE MASTER PLAN AND THE EFFECTIVENESS OF THE  
RIGHT TO RESILIENT CITIES**

**Eder Marques De Azevedo <sup>1</sup>**

**Resumo**

Este artigo investiga se o plano diretor em cidades com áreas sujeitas à ocorrência de riscos naturais pode promover a efetivação do direito a cidades resilientes e sustentáveis. É trabalhada a hipótese de que as cidades resilientes dependem do planejamento de ações preventivas e pós-desastre no ambiente urbano sujeito a intemperes naturais agravados por ocupações irregulares, o que torna justificável a exigência do plano diretor. Este instrumento, ao estimular a realização de políticas de sustentabilidade em áreas de risco segregadas se torna canal de justiça social, colaborando para o sucesso do direito a cidades resilientes.

**Palavras-chave:** Cidade resiliente, Planejamento, Sustentabilidade, Áreas de risco, Plano diretor

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article investigates whether the master plan in cities with areas subject to the occurrence of natural risks can promote the realization of the right to resilient and sustainable cities. The hypothesis is worked that resilient cities depend on the planning of preventive and post-disaster actions in the urban environment subject to natural weathering aggravated by irregular occupations, which makes the requirement of the master plan justifiable. This instrument, by stimulating the implementation of sustainability policies in risk areas with segregation becomes a channel of social justice, contributing to the success of the right to resilient cities.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Resilient city, Planning, Sustainability, Risk areas, Master plan

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Direito da UFJF - Campus Avançado Governador Valadares, Pós-doutorando em Direito Público pela UERJ, Mestre e Doutor em Direito Público pela PUC-Minas.

## 1 Introdução

Anualmente, milhões de cidadãos são afetados por secas, inundações, enchentes, deslizamentos em áreas mais íngremes de ocupação, desmoronamento de moradias impróprias e outras ameaças. Somando a isso, a pobreza, o aumento da densidade populacional, a degradação ambiental e o aquecimento global têm feito com que o impacto das ameaças naturais seja cada vez pior, sendo cada vez mais necessária a adoção de medidas de sustentabilidade urbana em meio ao caos da crescente urbanização desplanejada, com urgência ainda maior em cidades construídas em áreas propensas a diferentes possibilidades de desastres. Afinal, a cada ano também aumenta o fluxo de pessoas que passam a viver em favelas ou ocupações precárias e clandestinas, edificadas em áreas de exclusão e riscos de alta gravidade, constituídas em encostas instáveis ou sujeitas a inundações.

A prevenção, como forma de atenuar o problema, só se torna possível através do adequado planejamento urbano que assuma, como prioridade, o investimento na ideia de resiliência urbana, máxima defendida por diretrizes internacionais como o Marco de Hyogo. Para isso, são exigidas estratégias como a recuperação de áreas de risco, o investimento em aparatos de segurança, a realocação, quando possível, de pessoas em espaços incompatíveis à integridade física e a restituição ambiental para o restabelecimento do equilíbrio perdido pelas ocupações irregulares em massa. Assim entra em cena o plano diretor em atendimento à previsão do art. 41 do Estatuto da Cidade, resgatando perfis urbanos esquecidos ou devastados por mesquinha de investimentos ou políticas ineficazes, comprometendo a efetividade do direito a cidades resilientes e sustentáveis, objeto de discussão do presente artigo.

Pautado em pesquisa bibliográfica e no arcabouço teórico de Castells (1999), este ensaio se dedica a investigar se o plano diretor, como instrumento de política urbana, em face da imposição do art. 41, inc. VI, da Lei n. 10.257/2001, é estratégia de planejamento capaz de promover a sustentabilidade em áreas de risco e efetivar o direito a cidades resilientes. A hipótese defendida é que a resiliência urbana não se configura simples manobra de gestão, mas imposição disposta no Estatuto da Cidade e por diretrizes internacionais as quais se vincula o Brasil. Sendo assim, a construção de cidades resilientes é um direito interligado à concepção de sustentabilidade, pressupondo a superação dos riscos por intervenção do plano diretor, que pode atuar tanto sob o primado da prevenção, quanto na recuperação pós-desastre. Ademais, o plano diretor serve de instrumento de justiça social, pois ao implantar políticas públicas para absorver o impacto de catástrofes naturais no território urbano, em especial aquele ocupado por



assentamentos humanos de risco, favorece a sustentabilidade em espaços de segregação socioespacial.

## **2 A construção de um direito a cidades resilientes**

Ações de planejamento são imprescindíveis à efetivação do direito à cidade em espaços urbanos geograficamente propensos a algum nível de risco de desastre natural. Dezenas de cidades brasileiras, além de terem se desenvolvido de maneira desplanejada, estão localizadas em áreas suscetíveis de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou mesmo processos geológicos ou hidrológicos correlatos, expondo sua população a algum tipo de perigo. Para essas localidades, a implantação de medidas sustentáveis, projetadas por intermédio do planejamento urbano, visando a regeneração das áreas afetadas por catástrofes ou a aplicação de medidas preventivas, são reações identificadas como resiliência.

A palavra ‘resiliência’, segundo o dicionário, diz respeito à capacidade de superar problemas, recuperar-se de adversidades (DICIONÁRIO AURÉLIO, 2018). Isso facilita a construção do conceito de cidade resiliente, entendida como “[...] aquela que tem capacidade de resistir, absorver e se recuperar de forma eficiente os efeitos de um desastre e, de maneira organizada, prevenir que vidas e bens sejam perdidos.” (BRASIL, MDR, 2020). Esse tipo de cidade assume como pressupostos: a) a superação dos riscos, como primado do princípio da prevenção sob a perspectiva urbano-ambiental; b) a necessidade de planejamento de políticas públicas que sejam capazes de absorver o impacto dessas catástrofes naturais. Antes da implantação dessas medidas o administrador público precisa ter consciência de que o plano diretor “é a referência urbanística em matéria de planejamento urbano, não podendo ser implantadas ações isoladas e desvinculadas às suas propostas estabelecidas por lei para não configurar inconstitucionalidade.” (ARAÚJO, 2011, p. 195).

No contexto do planejamento urbano, a capacidade de ser resiliente engloba, principalmente, a superação de um contexto de eventualidade na ocorrência de desastres naturais. Cidades resilientes, nos parâmetros do Governo Federal, são aquelas com capacidade de resistir, absorver e se recuperar de maneira eficiente dos efeitos de um desastre e, de maneira organizada, prevenir que vidas e bens sejam perdidos (BRASIL, MDR, 2020).

Nestas cidades, por conta dessa reincidência de eventos danosos, a utilização do plano diretor enquanto instrumento de prevenção e minimização dos riscos é fundamental. Quando da elaboração do plano, realiza-se um projeto urbanístico que incorpora políticas preventivas

de planejamento para conscientização popular, táticas emergenciais e previsões de recuperação pós-desastre, delimitando áreas de menor e maior risco. Todos esses parâmetros encontram fulcro no Estatuto das Cidades, que em seu art.42-A prevê uma série de elementos que devem ser acrescidos ao plano diretor quando se tratando de cidades expostas à riscos naturais (BRASIL, 2001).

Tais ações se voltam, principalmente, para o caráter preventivo, de forma a minimizar futuros danos sociais, econômicos e ambientais. As medidas regulamentadas pelo Estatuto das cidades permeiam principalmente a elaboração de um estudo técnico, que mapeie as áreas de risco prevendo os possíveis danos na ocorrência de desastres. Este plano técnico se baseia na análise das características hídricas e geológicas locais, bem como nas experiências de fatos pretéritos, de forma a traçar as melhores estratégias de desenvolvimento urbano sustentável.

Existe um incentivo internacional, a cargo do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, para a consolidação dos tratados internacionais de redução de riscos e suas diretrizes, como o Marco de Sendai. Esse incentivo envolve a promoção de ações locais e regionais que contribuam para a melhoria dos indicadores sociais.

Assim, fora criada em 2010 a campanha Construindo Cidades Resilientes (CCR)<sup>1</sup> no esforço de difundir as informações acerca da importância de se reconhecer a necessidade da resiliência urbana ser trabalhada na gestão local com histórico de riscos e, conseqüentemente, possibilitar um planejamento urbano adequado para a situação desta localidade (BRASIL, S2ID, MDR, 2020). A campanha envolveu a atuação, por exemplo, da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Ministério de Integração Nacional, hoje extinto e substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Regional.

Essa dimensão internacional do ambiente urbano vinculou o Brasil à assunção de alguns compromissos, como: (i) a criação de programas educativos e de capacitação em escolas e comunidades locais; (ii) o cumprimento de normas sobre construção e princípios para planejamento e uso do solo; (iii) a reserva de investimentos em implantação e manutenção de infraestrutura que evitem inundações; (iv) o estabelecimento de mecanismos de organização e coordenação de ações com base na participação de comunidades e sociedade civil organizada.

---

<sup>1</sup> É bom lembrar que a campanha “Construindo Cidades Resilientes”, a cargo do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres - UNISDR/ONU, foi divulgada durante o período de adoção do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015), embasando as diretrizes fundamentais à implementação da resiliência a desastres, na esfera local, com prazo até 2015. Não obstante os esforços internacionais, neste mesmo ano foi realizada a III Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, na qual foi adotado, por países membros da ONU, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. Com esse novo acordo global, houve a reformulação da Campanha "Construindo Cidades Resilientes", na tentativa de se alcançar maior adesão das gestões locais, inclusive brasileiras.

(NAÇÕES UNIDAS, EIRD, 2017). Ora, a difusão da importância de planejamentos urbanos resilientes no país delineará novos horizontes e a atuação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil foi submetida a reestruturação, auxiliando a direção da Campanha, em âmbito nacional. A tentativa foi a busca de uma maior coordenação interfederativa e o alinhamento da Campanha com as políticas públicas federais, em sede de gestão dos riscos de desastre, reforçando o apoio e incentivo necessário a localidades foco de risco (com históricos de desastres) rumo à concretização do direito a cidades resilientes.

O Brasil, hoje, é um dos países com maior aderência à campanha no que diz respeito ao número de municípios inscritos como cidades resilientes, embora isso não atribua instantaneamente o caráter de resiliência ao Município (AZEVEDO, 2018). É essencial a implantação de medidas normativas e de políticas públicas de prevenção de riscos e redução de impactos, sendo fundamental a edição do plano diretor, adaptando-o ao cenário de resiliência a que se pretende. Assim, ações desvinculadas às propostas estabelecidas no plano não podem ser implantadas.

De acordo com o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), o país congrega novecentos e noventa e um municípios reconhecidos como cidades resilientes (BRASIL, MDR, S2ID, 2020). Entretanto, existe uma discrepância entre o número de municípios inscritos no cadastro nacional e aqueles que efetivamente concretizam as políticas de prevenção e redução de riscos.

Minas Gerais é um Estado-membro com grande número de municípios inscritos como resilientes no Sistema supramencionado, totalizando cento e setenta e um processos de reconhecimento vigentes (BRASIL, MDR, S2ID, 2020). Segundo a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade), os municípios mineiros enfrentam cinco situações ambientais que justificam sua classificação como resilientes: seca, estiagem, área de tempestade local/convectiva (chuvas intensas), corridas de massa (deslizamento de solo ou lama) e rompimento de barragem.

Embora exista o cadastro, grande parte desses municípios não efetiva as políticas públicas de normatização e planejamento que deveriam ser atribuídos a uma cidade resiliente. A análise deve ser minuciosa de acordo com cada município, averiguando se houveram as adaptações necessárias.

O Município de Diamantina, a título de exemplo, está cadastrado como cidade resiliente desde julho de 2016, por conta de situação crítica de desastres relacionados à seca (BRASIL, MDR, S2ID, 2020). Seu plano diretor original fora publicado em 1999, de forma que não apresenta diretrizes específicas para a situação de resiliência (DIAMANTINA, 1999). A

última revisão do plano da aludida cidade ocorreu no ano de 2011, de forma que apresenta alguns avanços. Com a revisão, estão melhor especificadas políticas de drenagem pluvial urbana e desocupação de áreas de risco, bem como a criação de Unidades de Planejamento Urbano, que correspondem a conjuntos de bairros ou zonas do Município definidas a partir de estudos especializados e criadas por meio de lei específica (DIAMANTINA, 2011, p.43). Nesse aspecto, prevê a realização de estudos do sistema geológico e hidroviário local para a realização destas Unidades de Planejamento Urbano, medida que corresponde inclusive às diretrizes internacionais já trabalhadas de integração dos órgãos e redução dos riscos.

Entretanto, por ter sido reconhecido em 2016 como cidade resiliente, o município em tela ainda carece de adequações enquanto proposta de resiliência. Para ser implementado de forma completa, as políticas de resiliência devem ser acompanhadas de uma revisão do plano diretor instruída de mapas de zoneamento, bem como estudos prévios de impactos geológico e sociais. É o que ocorre, por exemplo, na capital mineira, Belo Horizonte, cadastrada como cidade resiliente desde novembro de 2013 (PMBH, 2018, p.1).

Através dessa prévia análise da conjuntura local/regional, pode-se adaptar a política de planejamento do plano diretor às diretrizes nacionais e internacionais de resiliência. Por isso, ainda que não tenha vencido o prazo legal de uma década para o município de Diamantina, é necessária uma revisão deste plano diretor, uma vez que o município se pretende incluir nos planos de cidade resiliente. Para além dessa questão, o município de Diamantina encontra-se em situação favorável se comparado a outros municípios do estado de Minas Gerais, em especial os de porte menor.

O Município de Santa Luzia, na região central de Minas Gerais, corresponde à área de emergência por conta do contexto de Tempestade Local/Convectiva - Chuvas Intensas. Por conta da inércia municipal no que tange à situação emergencial, o Ministério Público de Minas Gerais precisou agir para adequar sua situação ao contexto de frequência dos desastres. Em 2016, fora realizado um termo de ajustamento de conduta com o governo municipal, averiguando a deficiência em adequar-se às previsões legais sobre revisão do plano diretor, bem como sobre a não realização de carta geográfica de aptidão à urbanização, mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos e inundações de grande impacto e a entrada no processo de cadastramento enquanto cidade resiliente (MPMG, 2016, p. 3-4).

Assim, compeliu-se o Município a uma série de medidas, como a elaboração do Plano Preventivo de Defesa Civil, a criação de Conselho Municipal de Defesa Civil, implantação de Nudec's (Núcleos Comunitários de Defesa Civil) em áreas de risco intensificado e a realização dos estudos técnicos apontados (MPMG, 2016, p. 5). As medidas acordadas como o Ministério

Público correspondem inclusive às diretrizes internacionais de resiliência, no que tange a integração e informação comunitária e realização de estudos técnico-científicos específicos, por exemplo. Ainda que se trate de um Município de médio-pequeno porte (média de duzentos mil habitantes), a realização destes estudos e adequações encontra incentivos financeiros, como os repasses do Fundo Nacional de Defesa Civil.

Por fim, é preciso que as gestões municipais atuem de maneira a implementar as medidas de resiliência adequadas estando atentas às normativas internacionais que oriente a esse respeito.

### **3 O planejamento da resiliência à luz dos Marcos de Hyogo e de Sedai: Diretrizes e prioridades internacionais para a redução de riscos de desastres**

O tratamento internacional sobre políticas de contenção de desastres naturais nas cidades se inicia timidamente na década de 1960 por meio de normativas e resoluções das Nações Unidas. Porém, diante da repercussão de que o desplanejamento urbano em cidades com altos perfis de risco vinha tomando com o avanço populacional foi a partir da década de 1990 é que, de fato, os órgãos internacionais passaram a regulamentar de forma massiva a temática, a ponto de ser denominada a “Década Internacional de Redução de Riscos de Desastres” (IESC, 2012, p. 4). O Marco de Hyogo, produto da II Conferência Mundial Sobre Desastres, ocorrida no Japão é, sem dúvidas, o grande definidor das políticas internacionais de prevenção de riscos. Nesta normativa, os países componentes da ONU estabeleceram diretrizes de atuação na redução de riscos de desastres para a década de 2005 a 2015 para os países membros: (I) a redução do risco de desastre deve ser uma prioridade; (II) deve-se conhecer o risco e adotar medidas para a redução deste; (III) desenvolver uma maior compreensão e conscientização; (IV) reduzir o risco; (V) fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz em todos os níveis (NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 2-4).

O Brasil, enquanto membro das Nações Unidas e signatário do tratado, promulgou durante a década de 2005-2015 uma série de normativas internas de forma a implantar as diretrizes do Marco de Hyogo. Destaca-se a Medida Provisória nº 547 de 11 de outubro de 2011, emitida pela então presidente Dilma Rouseff, que inclui na lei de transferência de recursos da União para os Estados e Municípios a previsão de criação de um Cadastro Nacional de Municípios com áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto e processos geológicos correlatos (BRASIL, 2011). Tal medida provisória, uma vez convertida na Lei n.

12.608/2012, institui ainda a obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor para os municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2012), modificando o art.41 da Lei n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Até o ano de 2015, ano de findar do prazo de vigência para as metas do Marco de Hyogo, essas medidas normativas corroboraram com os ditames do novo parâmetro de prevenção de riscos aprovado internacionalmente: o Marco de Sedai, atualmente em vigor. Neste novo plano, reconheceram-se os progressos alcançados no Marco de Hyogo, bem como os avanços em nível global, nacionais e regionais. Entretanto, percebeu-se a necessidade de intensificação nos projetos de redução de risco com base em experiências ocorridas durante a última década, em especial no que diz respeito à proteção de comunidades e populações expostas à maior vulnerabilidade (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 4).

Acordou-se que para uma maximização dos progressos no que tange à prevenção de riscos se faz necessário um foco mais explícito nas pessoas e seus meios de subsistência, com acompanhamento regular. Por conta disso, estabeleceu-se o seguinte objetivo principal, para o período até 2030: “Redução substancial nos riscos de desastres e nas perdas de vidas, meios de subsistência e saúde, bem como de ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.7).

Em busca deste objetivo, uma série de metas, princípios e diretrizes para os países signatários do Marco de Sedai foram estabelecidas quatro grandes prioridades, as quais merecem especial atenção especial.

*Primeira prioridade* – Foram estabelecidas, no documento de 2015, quatro prioridades de ação na busca da redução dos riscos de desastres. A primeira prioridade diz respeito justamente à compreensão dos riscos de desastres. É uma etapa anterior à ocorrência do desastre, na busca de minimizar os futuros riscos e prejuízos. Firma-se a necessidade de análises prévias com clareza na apuração das dimensões do risco. Assim, viabiliza-se o desenvolvimento e a implantação da preparação adequada para a redução dos danos sociais, ambientais e econômicos. Esta prioridade envolve o levantamento e análise de dados no que diz respeito, por exemplo, a periodicidade dos desastres e da vulnerabilidade de cada população em suas especificidades regionais. Para além da produção dos dados, diz respeito a sua publicidade ampla nos espaços públicos e privados. Ressalta-se o papel do acesso à informação na prevenção dos riscos. Também envolve o incentivo à capacitação de entes públicos e privados, à disseminação do conhecimento e envolvimento da participação comunitária. Em nível nacional e internacional, diz respeito ao investimento educacional, à cooperação entre os países

e à criação de redes de pesquisa integradas na comunidade científica (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

*Segunda prioridade* – Visa o fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar tais riscos. Tal medida envolve a priorização de ações que fortaleçam a governança do risco de desastres no que diz respeito à prevenção, mitigação, preparação, resposta, recuperação e reabilitação destes riscos. Envolve uma visão clara de competências, planos e orientações, bem como a integração dos órgãos e atividades de modo intra e inter-setorial. Diz respeito também ao reforço às estruturas organizacionais, no acompanhamento periódico, na clareza das atribuições de cada autoridade e ente competente e de sua capacitação adequada para a gestão dos riscos. Envolve a criação de fóruns de coordenação do governo e o incentivo também de ações particulares para a gestão de riscos (movidas por indivíduos, famílias, comunidades e empresas). No âmbito internacional, envolve, por exemplo, a colaboração dos países na troca de experiências de gestão de riscos e estruturação dos meios organizacionais de prevenção de risco. Por fim, é uma prioridade pertinente à gestão dos cadastros de cidades de risco, como ocorre no Brasil, uma vez que diz respeito especificamente à adoção e aplicação de estratégias e planos nacionais e locais de redução do risco de desastres (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

*Terceira prioridade* – Envolve, principalmente, o investimento na redução dos riscos de desastres para a resiliência, ou seja, o incentivo ao financiamento público e privado na prevenção de riscos e desastres, em medidas estruturais e não-estruturais. Neste ponto, ao se falar de resiliência, envolve-se seu aspecto econômico, social, cultural e de saúde de pessoas, comunidades e países, bem como do meio ambiente (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Especificamente, diz respeito à alocação de recursos financeiros e logísticos, bem como a proteção social e econômica para redução dos impactos sobre o governo e sociedade. Envolve a proteção de locais de interesse histórico, cultural e religioso, bem como a necessidade de gestão sustentável dos ecossistemas. Para além da administração do perímetro urbano, também abrange o espaço rural, e os contextos da indústria e do turismo. É previsto também a adequação dos sistemas nacionais de saúde, atentando para a inclusão das especificidades das pessoas com deficiências e/ou doenças crônicas. No que diz respeito ao cadastro de cidades resilientes e necessidade de elaboração de planos diretores, tal prioridade prevê a “revisão dos códigos existentes sobre construção civil, adequando adequando-os para a aplicação no contexto local, principalmente no que diz respeito à assentamentos informais e marginais” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.16).

*Quarta prioridade* – A última prioridade estabelecida no Marco de Sedai envolve o aumento da preparação para desastres para uma resposta eficaz e uma melhor reconstrução nas situações de recuperação e reabilitação pós-desastre. Também se refere ao investimento prévio, no que permeia o sistema de alerta e evacuação focado nas pessoas, com atenção aos riscos multisetoriais e aos meios de comunicação de emergência. Nas situações pós-desastre, enfoque nas estruturas de água, mantimentos, transporte e comunicação. Ademais, prevê a criação de centros comunitários de conscientização de riscos e procedimentos, bem como treinamento de profissionais necessários. Em suma, é o “foco nas ações pós-desastre, na recuperação e reestruturação das comunidades.” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.18).

#### **4 O plano diretor sustentável e resiliente**

Segundo Mao Tse-tung (2008, p. 21), “ a natureza não é um conglomerado de fenômenos dispersos, mas um todo integrado. Esse todo não está imóvel, mas em constante movimento e mudança [...]”. Face à presença da permanente mutabilidade ambiental, a perspectiva de sustentabilidade, do ponto de vista intrínseco, por si só já é um grande desafio, pois é impulsionada pela luta dos contraditórios marcada pela presença de intemperes naturais. Mas ela é ainda mais acentuada quando extrinsecamente tem a intervenção humana como o grande intemperie à sua realização. Por isso, Canotilho e Leite (2011) defendem o reconhecimento do princípio da solidariedade entre gerações, expressamente mencionado na Constituição portuguesa, norma que vincula as gerações presentes a incluírem como medida de ação e de ponderação os interesses das gerações futuras. Isso é conhecido no Brasil como “princípio da equidade intergeracional” (LEITE; FERREIRA. In: FERREIRA; LEITE; BORATTI, 2010, p. 10). Os interesses destas gerações são evidenciáveis em três campos de extrema complexidade, tal como se observa:

(i) o campo das alterações irreversíveis dos ecossistemas terrestres em consequência dos efeitos cumulativos das actividades humanas (quer no plano espacial, quer no plano temporal); (ii) o campo do esgotamento dos recursos, derivado de um aproveitamento não racional e da indiferença relativamente à capacidade de renovação e da estabilidade ecológica; (iii) o campo dos riscos duradouros. (CANOTILHO; LEITE, 2011, p. 28)

O problema causador desse grande desequilíbrio, na visão de Proudhon (1975), é que a propriedade foi assumida como duas perigosas faculdades. A primeira é exclusão, marcada pela exploração do trabalho reveladora de nossa desigualdade, que torna o trabalhador, em relação à sociedade, um devedor que morre necessariamente insolvente. Já a segunda,



identificada como invasão, é marcada por um dos principais axiomas sustentados pelo autor: “[...] a propriedade é o direito de lucro que o proprietário se atribui sobre uma coisa por ele marcada com o seu cunho” (PROUDHON, 1975, p. 133). A concepção de lucro resulta em verdadeira invasão do homem na exploração da propriedade em todas as suas formas.<sup>2</sup>

Com a exclusão gerada pelo capitalismo, a formação das cidades se deu de forma bastante acelerada e insustentável, surgindo uma verdadeira segregação socioespacial de vulneráveis que passam a ocupar territórios irregulares, contemplados pela presença de riscos naturais por não serem adequados para a ocupação humana e exercício da moradia. O inchaço urbano aconteceu de dentro para fora, isto é, dos centros das cidades desagua a população rumo a espaços periféricos, impróprios ao assentamento humano por estarem sujeitos a riscos naturais ou decorrentes da ação antrópica. O exemplo mais comum são favelas e aglomerações irregulares edificadas em áreas de risco sob encostas de morros inclinados ou à beira de rios.

Esse contexto de hierarquias socioespaciais veladas geradoras de *aparthaids* sociais simbólicos é denominada por Castells (1999, p. 439) de “espaços de fluxos”. Os centros e regiões enobrecidas não pertencem a todos nas cidades, restando ao proletariado, grande massa motora de mão-de-obra necessária ao crescimento econômico, a condução de suas vidas, para além da jornada de trabalho, em espaços periféricos e com toda sorte de riscos.

São criados níveis administrativos inferiores com precários investimentos em equipamentos urbanos para estimular a construção de “comunidades sociais de segunda ordem” (CASTELLS, 1999, p. 441) que o acompanhem e se apartem de outros espaços hierarquicamente privilegiados. Ao desdém de tudo isso, na completa omissão estatal de cobertura de infraestrutura urbana, a segregação flui como resposta do próprio esquecimento, seja diante do abandono e abstinência de bens particulares então isentos de especulação imobiliária ao tempo da ocupação, seja no assentamento irregular ocorrido em áreas constituídas como bens públicos.

Por isso, a efetivação de políticas urbanas de resiliência, buscando resgatar a sustentabilidade perdida no ambiente urbano é muito mais que uma obrigação pública visando a tutela do direito a cidade, é uma questão de promoção de justiça social.

---

<sup>2</sup>“O lucro recebe nomes diferentes segundo as coisas que o produzem: renda, pelas terras; aluguer, pelas casas e móveis; Juro, pelos fundos colocados; Interesse, para o dinheiro; benefício, ganho, lucro (três coisas que é preciso não confundir com o salário ou preço legítimo do trabalho), para as trocas. O lucro, espécie de regalia, homenagem tangível e consumível, 'pertence ao proprietário em virtude da sua ocupação nominal e metafísica; o seu cunho está apostado na coisa; isso basta para que ninguém possa ocupar essa coisa sem a sua permissão”. (PROUDHON, 1975, p. 133)

É fato que o crescimento desordenado de cidades brasileiras foi marcado por diversos fatores, dentre os quais se destaca o desinteresse público por maiores investimentos no que tange à política agrária, pois com o despertar da industrialização, o êxodo rural de cidadãos em busca de oportunidades junto aos centros urbanos acabou sendo estimulado. (CLARK, 2011). O descaso com a regularização fundiária, as ocupações em áreas ambientais inadequadas com grande potencial de risco (como em APP's urbanas), as omissões públicas no controle e fiscalização de construções civis em espaços urbanos periféricos também apontam uma urgente necessidade de reforma urbana, o que demanda a elaboração de planejamentos como estratégias cruciais à salvaguarda do “direito a cidades sustentáveis” (DAMOUS, 2009, p. 7).

Dessa forma, a criação de programas e medidas de intervenção urbanísticas tendentes a prevenir as cidades desses danos é algo iminente, convergindo com o que apregoa o princípio da prevenção, segundo o qual se deve “agir antecipadamente a um fato, sendo gênero das espécies cautela, que é ter cuidados para se evitar causar danos ao meio ambiente, e a precaução, dirigida ao dano abstrato [...]” (SIRVINSKAS, 2014, p. 144-145).

Ciente dessa preocupação, a Constituição dispõe, em seu art.182, a previsão geral para as diretrizes do planejamento urbano municipal. O parágrafo primeiro do referido artigo, inclusive, já adianta a necessidade de elaboração de um plano diretor para direcionar os trâmites do crescimento e desenvolvimento urbano para os municípios de população acima de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988). Por conta da previsão constitucional supramencionada, fora elaborada a Lei n. 10.257/2001, o Estatuto das Cidades, justamente regulamentando as diretrizes gerais de política urbana (BRASIL, 2001).

Tendo em vista o contexto constitucional vigente, o Estatuto das Cidades se presta ao papel de diploma nacional incentivador das políticas colaborativas que permitam uma gestão atenta aos aspectos sociais e ambientais no âmbito das cidades. Em outras palavras, “insere-se no modelo participativo de planejamento, atendendo as perspectivas de sustentabilidade no ambiente urbano” (AZEVEDO, 2018, p.285), contando com o plano diretor como principal aliado.

O plano diretor opera como o acoplamento estrutural que interliga o jurídico<sup>3</sup> e o político<sup>4</sup> rumo à organização e ao planejamento das cidades. Tal instrumento urbano deverá ser

---

<sup>3</sup>Haja vista que sua implantação depende de aprovação de lei específica, tornando-se, portanto, direito posto.

<sup>4</sup>Sua elaboração e aprovação decorrem de um processo político que conta com a participação de três instâncias distintas de poder: o Poder Executivo (elaboração de projeto de lei e sanção), o Poder Legislativo (tramitação do projeto de lei e sua aprovação) e poder político. Neste último caso, essa manifestação de poder emerge da soberania popular. Sua contribuição no processo do plano diretor abre espaço para que a participação popular sugira e reivindique propostas adequadas às necessidades sociais.

instituído através de lei municipal, de autoria do Poder Executivo, com aprovação da Câmara Municipal, porém contendo uma característica bastante peculiar. Durante a tramitação do projeto de lei do plano diretor, versa os aludidos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade que é obrigatória a participação da população à sua elaboração por meio da realização de audiências públicas ou conferências municipais em que se discutam propostas de implementação conforme as realidades de cada região da cidade.

A ideia de plano diretor, cujo prelúdio já se perfez no texto constitucional, melhor se desenvolveu no referido Estatuto, mais especificamente no art. 40 e seguintes. Através desta regulamentação, amplia-se o rol de municípios para os quais o plano diretor passa a ser obrigatório, incluindo, por exemplo, os que integram regiões metropolitanas ou áreas de especial interesse turístico (BRASIL, 2001). Uma das previsões de obrigatoriedade para a elaboração de plano diretor municipal, segundo o artigo supramencionado, incide sobre as cidades incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

A constatação do potencial de risco de catástrofes naturais com iminência em diversas cidades brasileiras, demandando a necessidade de elaboração de planos de contingência municipais integrados a planos diretores, fez com que o extinto Ministério da Integração (cuja pasta foi incorporada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional) instituisse o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), ferramenta que integra vários produtos da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC). Com o objetivo de qualificar e dar transparência à gestão de riscos e desastres no país, subsidiando planejamentos urbanos em áreas de resiliência pelo repasse de recursos do Fundo Nacional de Defesa Civil (FNDC), tal ferramenta arrola os Municípios brasileiros reconhecidos como áreas de risco e em situação de emergência (Processo n. 59051.003047/2017-29, publicado no D.O.U. n. 36, de 20 fev 2017) (BRASIL, MDR, S2iD, 2020).

É previsível que a consumação de catástrofes naturais pode tomar proporções incalculáveis nas cidades com perfil de resiliência. Consequências desastrosas como mortes, epidemias, deformidades físicas permanentes, condenação ou destruição de imóveis (com consequente aumento do déficit de moradia), destruição de vias públicas, alagamentos, soterramentos, e tantas outras situações similares, resultantes de sinistros desta natureza, oneram, de forma estrondosa, os cofres públicos, o que pode ser evitado ou, no mínimo, amenizado. O risco consumado, além de danos ambientais e às vítimas, exige da Administração Pública medidas paliativas de urgência como prestações de socorro, assistência às vítimas e

restabelecimento de serviços essenciais. Esse conjunto de intervenções emergenciais, mesmo sendo mais dispendiosas, dificilmente são capazes de garantir a exata restauração de direitos prejudicados em face da instauração do caos ou garantir a satisfação das vítimas afetadas, argumentos que endossam a imprescindibilidade do planejamento urbano e orçamentário.

Antes da elaboração de qualquer plano específico em áreas urbanas de risco é fundamental a criação de regras estabelecedoras de uma política nacional de prevenção aos infortúnios nas cidades. Esse mesmo comando legislativo também atuaria no direcionamento da atuação dos órgãos de Defesa Civil, disciplinando, ao mesmo tempo, formas de articulações intergovernamentais para financiamento e cooperação material. É nesse cenário que se justificou a aprovação da Lei n. 12.608/12, implantando a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), resposta imediata à aplicação do princípio da prevenção diante do risco certo, provável e possível incidido em torno do potencial de catástrofes naturais que se sujeitam grande parcela de Municípios brasileiros. (BRASIL, 2012).

Para dar sistemática a essa política nacional, a lei também instituiu o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), organizado sob os moldes do federalismo cooperativo, pois englobe a participação dos três níveis governamentais que passam a dispor das seguintes competências: i) União – execução das normas da PNPDEC; promoção de estudos sobre a incidência de desastres e suas consequências; apoio aos Estados e Municípios no mapeamento das áreas de risco; instituição de sistema de informações, monitoramento de desastres e sistema para cadastro nacional de Municípios que tenham áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos geológicos e/ou hidrológicos; ii) Estados-membros – realização de ações de mapeamento e monitoramento das áreas de risco e estudos das ameaças; declaração de estado de calamidade pública ou situação de emergência; apoio aos Municípios no levantamento das áreas de risco e instituição do Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil; Municípios – mapeamento das áreas de risco e adequação do projeto de Plano Diretor. (BRASIL, 2012).

Do ponto de vista da estrutura administrativa federal, a União dispõe de importantes órgãos de atuação na PNPDEC, como o Ministério do Desenvolvimento Regional. Para o cumprimento específico deste fim, seguindo a lógica de desconcentração administrativa, dispõe da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC, destinada à execução de medidas nacionais de amenização dos riscos nas cidades com alta vulnerabilidade a sinistros naturais que coloquem em perigo o bem-estar e a segurança dos cidadãos.

Ora, a difusão da importância de planejamentos urbanos resilientes no país é fundamental e a atuação da SEDEC precisou ser reestruturada para auxiliar na direção nacional

da Campanha, reformulada e prorrogada globalmente até 2030 graças à implementação do Marco de Sendai (2015-2030). A tentativa é de ampliar a coordenação interfederativa e o alinhamento da Campanha ‘Construindo Cidades Resilientes’ com as políticas públicas federais, em sede de gestão dos riscos de desastre, reforçando o apoio e incentivo necessário a localidades foco de risco que sejam marcadas por históricos de desastres.

Não obstante, o simples cadastro no S2Id (vinculado à SEDEC), não são suficientes para afirmar que uma cidade já se tornou resiliente. Assumir o compromisso de edificar a sua resiliência por meio da definição de ações e prioridades, na área de gestão do risco de desastres, não basta. A insuficiente alocação de investimentos em leis orçamentárias, bem como a ausência de projetos de recuperação de áreas de risco têm demonstrado falibilidade ou omissões em diversas governanças locais. O aumento do número de cidades brasileiras inscritas indica apenas a ampliação do nível de conscientização e da percepção de riscos pelos gestores locais. A partir de então, torna-se essencial aos Municípios a realização de estudos de condicionantes e diretrizes à elaboração de planos de contingência para a adesão ao fomento federal advindo do FNDC, com adesão ao Cartão de Pagamento da Defesa Civil. Isso demonstra que articulações intergovernamentais, como a criação desse fundo especial, são instrumentos indispensáveis para a efetivação do direito a cidades sustentáveis em áreas de risco, servindo como patrocínio à implantação de Plano Diretor na hipótese do artigo 41, VI da Lei 10.257/2001, servindo como fonte de financiamento de cidades resilientes.

A SEDEC atua como órgão gestor de recursos públicos federais que serão repassados aos Municípios ou Estados-membros para a implantação de ações preventivas (desastres) ou repressivas (estado de emergência ou de calamidade pública). Esses recursos, advindos do FNDC, são destinados especificamente à erradicação dos riscos e redução dos impactos causados por desastres naturais no ambiente urbano. Desse modo, irão se agregar ao orçamento destinado ao planejamento do Município inscrito no Cadastro Nacional de Municípios suscetíveis a riscos e a catástrofes naturais ou de um Estado-membro.

O repasse pode se dar sob duas modalidades: transferências obrigatórias e transferências voluntárias ou convênios. Na primeira hipótese, são transferências concedidas aos Estados-membros e aos Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública. Essa modalidade atende aos entes, de forma complementar, em ações de resposta e reconstrução.

Já na segunda hipótese, os convênios ou transferências voluntárias são realizados por meio do Portal SICONV (registro de todos os convênios realizados pelo Governo Federal) e se destinam a ações preventivas de desastres como a execução de projetos e obras para redução de

riscos de enchentes, enxurradas, alagamentos, deslizamentos, processos erosivos e escassez hídrica. Também há possibilidade de solicitação de recursos para a confecção de estudos e planos que objetivem a redução de risco. Para pleitear esse tipo de recurso o ente deve enviar proposta para análise no SICONV, sendo indispensável à apresentação de informações que configurem o objeto proposto como ação preventiva a desastres. (BRASIL, PBDA, 2020). Portanto, é preciso haver um plano inserido na conjuntura do planejamento urbano para que haja a captação desse tipo de recurso.

Por outro lado, para cidades que contenham áreas destruídas por desastres é possível o financiamento federal para a realização de ações de reconstrução. Conforme determina a Lei n. 12.608/12, o recebimento desse tipo de recurso exige, além do reconhecimento federal promovido a partir do mapeamento da área e da realização de estudos sobre a incidência do desastre in loco e suas consequências, a apresentação de plano de trabalho no prazo de 90 dias da ocorrência do desastre.

Assim se percebe que o planejamento, sobretudo para as cidades contingenciadas pela resiliência, afasta-se da concepção de simples função política (meramente discricionária do Estado). Sob a ótica orçamentária e urbana, assume uma dimensão que ultrapassa o mero estabelecimento de metas e diretrizes oriundas do poder de império do Estado.

Não pode ser discricionário o que se torna essencial, sobretudo quando se remete à manutenção de projetos e criação de ações de combate a riscos e diluição de efeitos de desastres que dependem da planificação para o repasse de subsídio público intergovernamental. Principalmente ao se considerar que a escassez orçamentária inviabiliza a execução de medidas patrocinadas por atos originados da falaciosa autonomia financeira de Municípios endividados ou dependentes do FPM para o custeio de suas despesas correntes.

Nesse diapasão, e levando em conta a finalidade da Lei n.12.608/12, que impôs a obrigatoriedade de plano diretor para esse perfil de cidades, o planejamento pode ser interpretado como função administrativa, pois assume papel de atividade estatal determinada por lei e essencial ao cumprimento do interesse público, diretamente vinculada a outras tarefas públicas dessa mesma natureza, como: a) *prestação de serviços públicos* - no caso em tela, serviços de segurança da população vitimada pelos desastres, integrando a atuação do órgão da Defesa Civil com outras Secretarias, como da Saúde, no combate a riscos epidêmicos resultantes da exposição a vetores durante o período do sinistro; a Secretaria de Obras, acionando o maquinário necessário para a retirada de escombros e acúmulo de sólidos decorrentes de deslizamentos de encostas. Também se registra a importância de serviços de utilidade pública para a execução de campanhas preventivas; b) *poder de polícia* – controle das

áreas de risco e do zoneamento urbano; aumento da rigidez na fiscalização e emissão de licenças para construir e concessão de Alvarás para a realização de obras e funcionamento de empreendimento em locais vulneráveis; medidas repressivas ou compensatórias para as famílias empobrecidas em áreas ilegais constituídas como APP's urbanas; c) *fomento* – incentivo por meio de política urbana de regularização fundiária e projetos de implantação de ZEIS para a retirada da população de baixa renda de áreas de alta vulnerabilidade a partir de espaços urbanos definidos no plano diretor destinados à expansão urbana e cumprimento da função social moradia.

Após a visualização das típicas funções administrativas, não há como afastá-las do planejamento, tampouco desvinculá-lo dessa mesma natureza. Há uma verdadeira relação de imanência entre todas essas funções. Concomitantemente, entre a execução do planejamento urbano-sustentável em cidades resilientes (incluindo todo o procedimento que autoriza a realização de despesas públicas para implantação de medidas), a prestação de serviços públicos, as atividades de fomento e o cumprimento do poder de polícia, há sempre um emaranhado de atos administrativos presentes, o que reforça a tese de se tratarem de atividades administrativas, sem exceção.

## **5 Conclusão**

Ao longo do trabalho foi verificado que questões como o crescimento de populações e aumento da densidade urbana, o desenvolvimento urbano sem planejamento, a presença de construções vulneráveis, o declínio dos ecossistemas (APP's urbanas) e a governança debilitada deram origem ao risco de desastres nas cidades brasileiras, exigindo-se ações de resiliência em tantos territórios urbanos afetados.

Diante disso, foi possível traçar o desenvolvimento dos parâmetros de resiliência urbana em caráter internacional, bem como os reflexos dessas diretrizes na elaboração das normas de planejamento urbano a nível nacional. Há uma distância recorrente entre o número de municípios que se percebem enquanto resilientes por conta da frequência de desastres geológicos e os que realmente aplicam as diretrizes de resiliência e prevenção de riscos nos planos diretores municipais.

Com a observação do plano diretor se infere que diversos municípios, tais como os de Minas Gerais aqui apontados, apesar de desenvolver alguns esforços na realização de estudos geológicos, carecem da elaboração de projetos para a efetiva prevenção municipal sobre riscos, atento às prioridades estabelecidas no Marco de Sedai.

As normas vigentes de planejamento urbano municipais possuem caráter amplo e essencialmente programático, sem a delimitação específica de políticas urbanas que adequem as estruturas municipais às diretrizes de prevenção e superação de desastres. Por isso, é preciso haver investimentos condizentes a essa complexidade de demandas, o que coloca ferramentas como o Fundo Nacional de Defesa Civil como um recurso indispensável em nosso federalismo de cooperação. Por meio desse tipo de articulação, torna-se viável o patrocínio de medidas preventivas e pós-desastres fazendo da resiliência um direito a se efetivar em espaços urbanos vítimas de desastres naturais.

## 6 Referências

ARAÚJO, Marinella Machado. Instrumentos de Gestão Colaborativa. In: Marinella Machado Araújo. (Org.). **Direito Urbanístico Aplicado**. Belo Horizonte: PUC-MG, 2011, v. 1, p. 193-219.

AZEVEDO, Eder Marques de. **O Estado administrativo em crise**: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MIN). **Portaria n. 40**, de 11 de fevereiro de 2014. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br> . Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Integrado De Informações Sobre Desastres (S2ID)**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/#>. Acesso em 02 abr 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 abr 2020.

BRASIL. **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; altera as Leis n<sup>os</sup> 12.340, de 1<sup>o</sup> 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.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm). Acesso em: 29 abr 2020.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília. 2001. Disponível em:



[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=929701&filename=MPV+547/2001](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=929701&filename=MPV+547/2001). Acesso em: 02 mai 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 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 1o de dezembro de 2010. Diário Oficial. Brasília. 11/10/2011. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=929701&filename=MPV+547/2001](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=929701&filename=MPV+547/2001). Acesso em: 02 mai 2020.

BRASIL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos (PBDA)**. Sistema de Gestão de Convênios (SICONV). Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/siconv>. Acesso em: 18 abr. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato [orgs]. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução: Gloria Rodrigues 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DAMOUS, Wadih. Cidades e Sustentabilidade. (Prefácio). In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. **Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009, p. vii.

DIAMANTINA. **Lei Complementar n. 103**, de 30 de outubro de 2011. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do Município de Diamantina e dá outras providências. Diamantina, 2011. Disponível em <https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro1283704/lei%20complementar%20n%20103%20de%2030%2010%2011%20plano%20diretor.pdf>. Acesso em: 29 abr 2020.

DIAMANTINA. **Lei Complementar n. 35**, de 28 de setembro de 1999. Institui o plano diretor e estabelece normas e condições para parcelamento, uso e ocupação do solo urbano do Distrito Sede do Município de Diamantina. Diamantina, 1999. Disponível em: <http://diamantina.mg.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/0035LeiComplementar.pdf>. Acesso em: 02 mai 2020.

DICIONÁRIO AURÉLIO. Significado de Resiliência. **Dicionário Aurélio Online**. Atualizado em 30 jun 2019. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/resiliencia>. Acesso em 02 mai 2020.

FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. [orgs.] **Estado de Direito Ambiental: Tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS EM SAÚDE COLETIVA (IESC). Curso de Capacitação a Distância em Saúde, Desastres e Desenvolvimento. Módulo I: Introdução. Unidade II - **Desastres**: Estado da Arte. IESC/UFRJ – Instituto de Estudos em Saúde Coletiva da UFRJ. 2012. Rio de Janeiro. Disponível em: < [https://ares.unasus.gov.br/acervo/bitstream/handle/ARES/7484/Mod1\\_Unid2\\_EstadodaArte\\_Maira\\_FINAL%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ares.unasus.gov.br/acervo/bitstream/handle/ARES/7484/Mod1_Unid2_EstadodaArte_Maira_FINAL%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y) >. Acesso em 01 mai 2020.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: doutrina – jurisprudência – glossário. 11. ed., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Termo de Ajustamento de Conduta**. IC MPMG n. 0245.13.000581-3. Belo Horizonte, 04 de agosto de 2016. Disponível em: <[http://www.santaluzia.mg.gov.br/v2/wp-content/uploads/2018/11/TAC\\_IC\\_0245.13.000581-3.pdf](http://www.santaluzia.mg.gov.br/v2/wp-content/uploads/2018/11/TAC_IC_0245.13.000581-3.pdf)>. Acesso em 02 mai 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD)**. Disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Marco/MarcodeHyogoPortugues20052015.pdf> Acesso em: 20 abr. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Marco de Hyogo** – A Estratégia Internacional para Redução de Risco de Desastres (2005-2015). Hyogo, Japão. 2005. Disponível em: <[https://fld.com.br/uploads/documentos/pdf/mah\\_ptb\\_brochura.pdf](https://fld.com.br/uploads/documentos/pdf/mah_ptb_brochura.pdf)>. Acesso em 01 mai 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres (2015-2030)**. Sendai, Japão. 2015. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Sendai\\_Framework\\_k\\_for\\_Disaster\\_Risk\\_Reduction\\_2015-2030-Portugus.pdf](http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Sendai_Framework_k_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030-Portugus.pdf)>. Acesso em 01 mai 2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano diretor em Vigor**. Belo Horizonte. Atualizado em 25/09/2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/plano-diretor-em-vigor>. Acesso em: 03 abr 2020.

PROUDHON. **O que é a propriedade?** Tradição de Marília Caeiro. 2. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1975.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TSE-TUNG, Mao. **Sobre a prática e a contradição**. Apresentação por Slavoj Zizek. Tradução de José Maurício Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.