



## 2ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL



Proteção e Defesa Civil: novos paradigmas para o Sistema Nacional

# TEXTO DE REFERÊNCIA

Brasília, janeiro de 2014



## EXPEDIENTE

### Presidenta da República

Dilma Rousseff

### Ministro da Integração Nacional

Francisco José Teixeira Coelho

### Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC

Adriano Pereira Júnior

### Departamento de Minimização de Desastres - DMD

Armin Augusto Braun

### Consultores

**Comunicação social:** André Poletto, Camila Henrique e Suely Frota

**Logística:** Sandra Lima

**Metodologia:** Marcelo Winch Schmidt

**Mobilização:** Suelen Gonçalves dos Anjos (coordenação), Andréia Crispim Rodrigues, Bárbara Neri Almeida de Oliveira, Cláudia Samara Lins Costa, Fernanda Fagundes Alves, Jesumilde Lima, Luciana da Luz Silva, Tânia Tereza Pasqualini.

**Texto de referência:** Raquel Trevizam

**Texto:** Armin Augusto Braun, Mariana Zanatta e Raquel Trevizam

**Revisão:** Camila Henrique e Tânia Tereza Pasqualini

**Projeto Gráfico e diagramação:** André Poletto

**Colaboração:** Júlio David Archanjo, Maria Inez Resende Cunha e Wandemberg Venceslau Rosendo dos Santos

# TEXTO DE REFERÊNCIA

Brasília, janeiro de 2014



## **COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO ORGANIZADORA NACIONAL - CON**

### **Poder Público e Agentes de Defesa Civil:**

Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal;  
Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Pará;  
Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Pernambuco;  
Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro;  
Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Rio Grande do Sul;  
Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de São Paulo;  
Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina;  
Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Viana/Espírito Santo;  
Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Campinas/São Paulo;  
Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Recife/Pernambuco.

### **Poder Público Federal**

Secretaria-Geral da Presidência da República;  
Ministério da Integração Nacional;  
Ministério da Justiça;  
Ministério da Defesa;  
Ministério das Relações Exteriores;  
Ministério da Saúde;  
Ministério das Cidades;  
Ministério de Minas e Energia;  
Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovação;  
Ministério do Meio Ambiente;  
Senado Federal;  
Câmara dos Deputados.

### **Sociedade Civil:**

Confederação Nacional dos Municípios – CNM; Associação das Vítimas das Chuvas do Dia 12 de janeiro em Teresópolis – AVIT; Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB; Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC; Cáritas Brasileira; Rotary Internacional; Força Sindical; União de Negros pela Igualdade – UNEGRO; Fundação Abrinq; Cruz Vermelha Brasileira; Confederação das Mulheres do Brasil – CMB; CARE Brasil.

### **Conselhos Profissionais e de Políticas Públicas:**

Conselho Nacional de Gestores Estaduais de Defesa Civil – CONGEPDEC;  
Liga Nacional dos Comandantes-Gerais de Corpos de Bombeiros – Ligabom;  
Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA;  
Conselho Federal de Psicologia – CFP;  
Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP;  
Conselho Nacional de Justiça – CNJ;  
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC.

### **Comunidade Científica:**

Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS;  
Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC;  
Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade de São Paulo – USP.

# SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>05</b>
<b>2. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>07</b>
2.1. O processo conferencial.....	07
2.2. Onde estamos e onde queremos chegar.....	11
2.3. O que é risco?.....	13
<b>3. ORIENTAÇÕES PARA O DEBATE NA 2ª CNPDC</b> .....	<b>20</b>
<b>4. EIXOS TEMÁTICOS</b> .....	<b>23</b>
EIXO 1 - Gestão Integrada de Riscos e Resposta a Desastres.....	24
EIXO 2 - Integração de Políticas Públicas relacionadas à Proteção e à Defesa Civil.....	26
EIXO 3 - Gestão do conhecimento em Proteção e Defesa Civil.....	28
EIXO 4 - Mobilização e Promoção de uma resposta de Proteção e Defesa Civil na busca de cidades resilientes.....	30



# 1. APRESENTAÇÃO

No Brasil, as questões relacionadas à Proteção e à Defesa Civil vêm passando por mudanças significativas nos últimos anos. Em 2012, ficou evidente que o tema alcançou um novo patamar de prioridade na agenda do Governo Federal, o que foi materializado pela edição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012).

O Ministério da Integração Nacional - MI, por meio de sua Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC, vê essa priorização como oportunidade para promover o fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e para dar maior representatividade ao Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Tudo isso com o objetivo primordial de proteger a propriedade e a integridade dos cidadãos que hoje habitam áreas de risco e, em casos extremos, salvar vidas.

Reflexo da relevância socioeconômica da PNPDEC para o Governo Federal foi o lançamento, em 8 de agosto de 2012, do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres – PNGRD. O Plano prevê investimentos federais de R\$ 18,8 bilhões até 2014 em ações de prevenção, mapeamento de áreas de risco, monitoramento, alerta e resposta a desastres.

Tais ações passam por uma questão central: a necessidade de uma mudança de cultura, tanto na forma de o governo lidar com os assuntos relacionados à questão do risco e dos desastres, como também na maneira com que a própria comunidade encara o tema. Essa mudança de cultura visa a ampliar a capacidade de percepção dos riscos existentes, de preparação para possíveis eventos adversos e de transformação do ambiente, para torná-lo menos vulnerável e, em consequência, mais resiliente aos impactos negativos provocados pelos eventos adversos, principalmente aqueles recorrentes.

É nesse contexto que o convocamos à 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil – 2ª CNPDC, com o tema “Proteção e Defesa Civil: Novos Paradigmas para o Sistema Nacional”. Quando falamos em “novos paradigmas”, estamos nos referindo principalmente a essa mudança cultural, já expressa nas ações do Governo, que cada vez mais vêm priorizando a prevenção, o conhecimento do risco e a capacitação dos agentes de Proteção e Defesa Civil e das comunidades, sempre considerando as ações de resposta e de reconstrução das áreas afetadas.

A proposta é dar sequência à 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária – 1ª CNDC, realizada entre 2009 e 2010. A 2ª edição foi, contudo, renomeada para 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil – 2ª CNPDC. A SEDEC, em conjunto com o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, optou pela alteração para melhor expressar a evolução pela qual passaram as políticas públicas de Proteção e Defesa Civil, enfatizando as políticas de prevenção, e investindo no conhecimento e no mapeamento dos riscos.

A sociedade está sendo convocada para discutir com o governo de seu município, de seu estado e, por fim, com o Governo Federal, assuntos relacionados às políticas públicas de Proteção e Defesa Civil. Qual foi o nível de implementação das diretrizes propostas na 1ª CNDC? Qual tem sido a repercussão da Lei nº 12.608/2012? Quais as estratégias e as prioridades para a implementação da PNPDEC? São respostas para questões como essas que queremos estimular ao longo do processo.

A 2ª CNPDC adota modelos metodológicos que têm sido bem sucedidos em outros processos conferenciais, realizados nos últimos anos. Como resultado do debate realizado nas três esferas de governo, serão produzidos dez princípios e 30 diretrizes que orientem as políticas públicas sobre a temática para os próximos anos, incluindo a implementação da PNPDEC.

Os temas relacionados à Proteção e à Defesa Civil estão em evidência em todo o mundo. As mudanças do clima têm gerado um número de eventos adversos para os quais as comunidades precisam se preparar e com os quais os governos precisam lidar, com foco na criação de comunidades e de cidades resilientes.

O MI, entendendo a importância da Redução de Riscos de Desastres como estratégia de redução das desigualdades regionais e desenvolvimento nacional, promoveu uma discussão qualificada sobre quais eixos guiarão esse debate com a sociedade. Diversos segmentos foram chamados para compor a Comissão Organizadora Nacional da 2ª CNPDC e produzir os documentos necessários para embasar as discussões, tais como o Regimento Interno, os manuais para organização das etapas, além deste texto de referência.

O processo conferencial foi, então, estruturado em torno de quatro eixos temáticos, que serão apresentados nos próximos capítulos deste texto de referência, que visa a orientar as conferências municipais e estaduais, com o objetivo de oferecer uma visão geral de contexto, algumas informações sobre cada um dos eixos propostos, além de questões orientadoras para o debate. Desejamos a todos um excelente trabalho!

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1 O PROCESSO CONFERENCIAL

Na última década, as conferências nacionais tornaram-se importantes processos participativos, que promovem o diálogo entre o estado e a sociedade nos três níveis da federação. De forma colaborativa, esses atores unem esforços para debater assuntos relacionados a uma determinada política setorial e, em conjunto, construir políticas públicas para o Brasil.

O diálogo permite que o governo direcione suas ações de forma a ir mais ao encontro do que a sociedade considera prioritário. Um dos objetivos é compartilhar a responsabilidade entre o estado e a sociedade na elaboração de novas políticas públicas, além de ajustar estratégias de implementação das políticas existentes.

De acordo com o Relatório Final do evento, publicado em 2010 e disponível no site da 2ª CNPDC ([www.2cnpdc.mi.gov.br](http://www.2cnpdc.mi.gov.br)), a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária – 1ª CNDC, realizada entre 2009 e 2010, mobilizou mais de 35 mil pessoas, 1.177 municípios e 24 estados em torno do tema “Assistência Humanitária: Por uma Ação Integral e Contínua”, com debates orientados por três eixos temáticos:

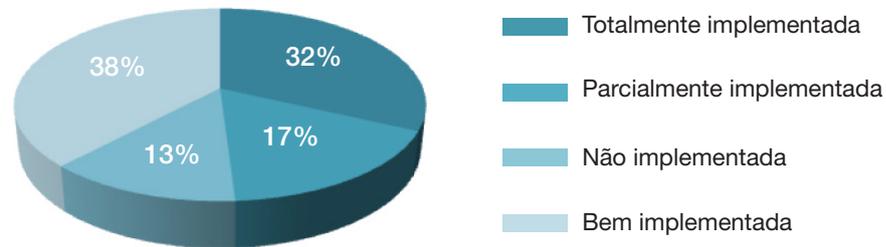
- Desafios para a efetivação da Defesa Civil no Séc. XXI: Estado, sociedade, clima, desigualdade e desenvolvimento;
- Políticas Públicas de atenção integral ao cidadão: o paradigma da assistência humanitária;
- Mobilização e participação da sociedade na prevenção e no controle social sobre a efetivação da política pública de Defesa Civil.

Iniciado em 27 de outubro de 2009, com a realização da Conferência Municipal de Taquara-RS, o processo culminou com a realização da etapa nacional, em 2010, após a realização de conferências municipais, estaduais e de algumas conferências livres. Ainda segundo o Relatório Final, a etapa nacional envolveu 1.434 participantes, entre delegados natos vindos diretamente das etapas municipais, delegados eleitos, observadores e convidados. Por fim, foram geradas 104 diretrizes para a Defesa Civil e a Assistência Humanitária.

Entre tais diretrizes, há algumas de âmbito institucional, como, por exemplo, o incentivo à implantação de novos Centros Universitários de Estudos e Pesquisas sobre Desastres – CEPED e a criação de um centro nacional de gerenciamento de riscos e desastres. Outras têm impacto mais direto sobre o SINPDEC, como a obrigatoriedade de formação continuada dos agentes de Defesa Civil.

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC, por meio do projeto BRA 12/017 – Fortalecimento da Cultura de Gestão de Riscos de Desastres no Brasil, firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, realizou uma pesquisa preliminar para mapear o nível de implementação das diretrizes propostas durante a 1ª CNDC.

De acordo com essa pesquisa, chegou-se à conclusão de que mais de 80% das diretrizes propostas na 1ª Conferência tiveram algum nível de implementação por parte do governo, sendo que 38% delas foram totalmente implementadas, tornando-se efetivamente políticas públicas prioritárias, levadas a cabo ou em andamento na SEDEC, conforme a Figura 1.



**Fig. 1** – Levantamento inicial sobre o nível de implementação das diretrizes geradas na 1ª CNPDC

Para citar alguns exemplos, entre as diretrizes qualificadas como “totalmente implementadas” estão a modernização e o relançamento do “Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD, em 8 de agosto de 2012, pela Presidência da República. Na lista, consta também a inclusão de um novo parágrafo no art. 26 da Lei de Diretrizes de Base da Educação – LDB (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996), segundo o qual: “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.”

Essa modificação foi feita por meio da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, considerada um dos principais marcos legais da Proteção e da Defesa Civil, trazendo mudanças que foram ao encontro dos debates realizados durante a 1ª CNDC. Esses são apenas alguns exemplos da evolução pela qual vem passando a Defesa Civil e a gestão do risco de desastres no Brasil.

Após tantas mudanças e do momento de inflexão propiciado pelo lançamento do novo marco legal e do CENAD, além de outros fatos importantes para a Proteção e a Defesa Civil, fez-se necessária a realização de um novo processo conferencial. Este foi deflagrado pelo Ministério da Integração Nacional por meio da Portaria nº 482, de 29 de outubro de 2013, que estabelece o 2º processo conferencial da Proteção e da Defesa Civil.

Espera-se que sejam realizados novos debates, em todo o país, tendo como ponto de partida a análise em nível municipal, pois se considera o município o elo mais importante do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, tendo em vista que o desastre ocorre no município e, assim, as informações mais importantes para planejar e definir a priorização das políticas públicas de Proteção e Defesa Civil devem partir do nível local.

Neste Texto de Referência encontram-se informações sobre cada um dos eixos propostos para os debates da 2ª CNPDC. Discorre-se também sobre os objetivos gerais e específicos da Conferência. Outras informações, sobre a metodologia, os prazos e outras regulamentações podem ser obtidas no site [www.2cnpdc.mi.gov.br](http://www.2cnpdc.mi.gov.br), onde estão disponíveis os contatos da equipe responsável pela organização do evento.

Além de promover um amplo debate sobre o nível de implementação das diretrizes geradas na primeira Conferência, a 2ª CNPDC reunirá diferentes segmentos do governo e

da sociedade para reavaliar as prioridades. A 2ª edição tem como intuito produzir dez princípios e 30 diretrizes para a Proteção e a Defesa Civil, orientada pelo tema “Proteção e Defesa Civil: Novos Paradigmas para o Sistema Nacional”.

Para acompanhar o processo, foi instituída uma Comissão Organizadora Nacional – CON. O objetivo é aperfeiçoar a metodologia utilizada na 1ª Conferência para obter resultados ainda mais eficazes para as políticas de proteção e Defesa Civil. Tendo em vista esse objetivo, a CON definiu, como objetivo geral da 2ª CNPDC, “promover e fortalecer a participação, o controle social e a integração das políticas públicas relacionadas, tendo em vista os novos paradigmas para a Proteção e a Defesa Civil”.

Desdobrando esse princípio geral, a Comissão definiu, como objetivos específicos:

I - Avaliar e apresentar a implementação das diretrizes aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária – 1ª CNDC;

II - Promover, incentivar e divulgar o debate sobre novos paradigmas para a Proteção e Defesa Civil;

III - Avaliar a ação governamental, em especial quanto à implementação dos instrumentos jurídicos e demais dispositivos trazidos pela Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012.

IV - Propor princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;

V - Promover o fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC.

VI - Fortalecer e estabelecer formas de participação e controle social na formulação e implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, inclusive do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Tendo em vista esses objetivos, os debates da 2ª CNPDC serão organizados em torno de quatro eixos temáticos: gestão integrada de riscos e resposta a desastres; integração de políticas públicas relacionadas à proteção e à defesa civil; gestão do conhecimento em proteção e defesa civil; mobilização e promoção de uma resposta de proteção e defesa civil na busca de cidades resilientes. Esses temas serão desenvolvidos nos capítulos seguintes deste texto de referência, como um subsídio inicial para os participantes.

O resultado esperado é dar, à sociedade, a oportunidade de manifestar a sua visão quanto ao que é prioritário para a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Ao final do processo, espera-se que o Poder Público seja capaz de implementar políticas que estejam alinhadas com os anseios sociais.

## O que é?

### Para os fins desta Conferência:

**Princípio** – regra geral para a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, construída para orientar a elaboração de diretrizes ou a partir da sistematização dessas.

**Diretriz** – conjunto de metas específicas para Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as respectivas medidas prioritárias e suficientes para a realização de cada uma delas.

**Fonte:** Regimento Interno da 2ª CNPDC, disponível em [www.2cnpdc.mi.gov.br](http://www.2cnpdc.mi.gov.br)

## O que é?

**SEDEC** - A Proteção e a Defesa Civil no Brasil organizam-se sob a forma de sistema, denominado Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, composto por vários órgãos. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, é o órgão central desse Sistema, responsável por coordenar as ações de Proteção e Defesa Civil em todo o território nacional.

**SINPDEC** – O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de Proteção e Defesa Civil. Tem como finalidade contribuir no planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de Proteção e Defesa Civil. Organizações comunitárias e outras entidades com atuação nas ações locais podem participar do SINPDEC.

**CONPDEC** – O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil é órgão colegiado, consultivo, integrante do Ministério da Integração Nacional. É composto por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo representantes das comunidades atingidas por desastres, e por especialistas de notório saber. Seus representantes são indicados pelo Poder Executivo Federal.

**Fonte:** Lei 12.608/2012 e [www.mi.gov.br/defesacivil](http://www.mi.gov.br/defesacivil)

## 2.2 ONDE ESTAMOS E ONDE QUEREMOS CHEGAR

Do ponto de vista das ações de Proteção e Defesa Civil a doutrina as organiza dentro de uma linha do tempo em relação à ocorrência de um desastre. Nesse sentido, essas ações são ordenadas de acordo com as seguintes etapas: prevenção e preparação; mobilização; socorro, assistência e restabelecimento e recuperação. Cada uma dessas etapas compreende a execução de atividades específicas e essencialmente distintas e podem ser ilustradas pela seguinte figura:



No Brasil, o marco legal da Proteção e Defesa Civil compreende três instrumentos legais que exprimem a essência da atuação governamental:

- **Lei nº 12.340/2010** - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas.
- **Decreto nº 7.257/2010** - Regulamenta a Medida Provisória 494, de 2 de julho de 2010, posteriormente convertida na Lei 12.340, 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.
- **Lei nº 12.608/2012** - Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINADEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.

A Lei nº 12.608/2012 é a mais recente. Ela representa uma evolução para a Defesa Civil brasileira. Dentre suas inovações, destaca-se a ampliação do conceito de Defesa Civil, que passou incorporar a palavra Proteção como componente da política e do próprio Sistema. Antes chamado de Sistema de Defesa Civil, ele passou a ser chamado de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. A mudança indica uma preocupação antiga, mas que, pela primeira vez foi expressa em lei: a proteção da população e a ênfase nas ações que antecedem o desastre, de modo a evitá-lo ou a minimizar seus efeitos.

Essa legislação traz as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e dispõe que “A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável”.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, instituída pela Lei nº 12.608/2012, dispõe que o gerenciamento de riscos e de desastres deve ser focado nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação e deve articular-se com as demais políticas setoriais para garantir a promoção do desenvolvimento sustentável. As definições técnicas para sua aplicação serão regulamentadas por Decreto Presidencial. São inovações importantes dessa Lei:

- Necessidade de integração das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável;
- Elaboração e implantação dos Planos de Proteção e Defesa Civil nos três níveis de governo, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo;
- Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres;
- Profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes de Proteção e Defesa Civil;
- Cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- Inclusão nos currículos do ensino fundamental e médio dos princípios da Proteção e Defesa Civil e a educação ambiental, entre outras.

Está aí, justamente, a oportunidade de os governos locais e estaduais, além da sociedade contribuírem, indicando por meio dos debates realizados e dos princípios e diretrizes produzidos durante a 2ª CNPDC quais são as prioridades de ação e de que forma a PNPDEC deverá ser aplicada para alinhar-se com as necessidades regionais e locais e os anseios sociais

## O que é?

**Prevenção:** conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres naturais ou humanos, por meio da avaliação e da redução de ameaças e de vulnerabilidades, minimizando os prejuízos e os danos socioeconômicos, humanos, materiais e ambientais.

**Preparação:** conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais e não governamentais para minimizar os efeitos dos desastres, por meio da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e da formação e capacitação de pessoas.

**Mobilização:** conjunto de medidas que visam a ampliar, de forma ordenada, a capacidade de concentrar recursos institucionais, humanos, econômicos e materiais para enfrentar uma situação de emergência.

**Socorro:** ações de imediato atendimento à população afetada pelo desastre, tais como busca e salvamento, primeiros socorros, atendimento pré-hospitalar e atendimento médico cirúrgico emergencial.

**Assistência:** atendimento à população afetada pelo desastre, mediante aporte de recursos destinados a atividades logísticas, assistenciais e de promoção da saúde, até que se restabeleça a situação de normalidade.

**Restabelecimento:** execução de obras provisórias e urgentes, voltadas para o restabelecimento de serviços essenciais, estabilizando a situação para que se possa promover a reconstrução do cenário afetado pelo desastre.

**Reconstrução:** obras com caráter definitivo, voltadas para a restauração do cenário.

**Plano de Contingência:** planejamento realizado para minimizar e controlar os efeitos possíveis de um desastre específico em determinada região. Esse planejamento deve ser iniciado por um “estudo de situação” e considerar a realização de uma série de etapas, como a avaliação da ameaça, da vulnerabilidade e do risco a previsão de danos e a melhor linha de ação para solução do problema naquela região específica.

**Fontes:** Glossário de Defesa Civil, estudos de riscos e medicina de desastres.

## 2.3 O QUE É RISCO?

Em linhas gerais, o risco é a junção de dois fatores: ameaça e vulnerabilidade. A ameaça pode ser entendida como o evento ou fenômeno que provoca o desastre. Um exemplo disso seria uma forte chuva. A vulnerabilidade, por sua vez, diz respeito à ocupação do meio ambiente. Uma comunidade instalada à margem de um rio, numa área alagável, é um exemplo de comunidade vulnerável. Nesse caso, há uma relação direta entre chuva forte e alagamento. Isto é, dependendo do nível de chuva, a comunidade poderá ser afetada. Os moradores poderão perder seus bens e, em casos mais graves, até mesmo a vida.

### **RISCO = AMEAÇA x VULNERABILIDADE**

Portanto, para reduzir o risco de desastres, é preciso atuar sobre a relação entre seus componentes: ameaças e vulnerabilidades. O Governo Federal tem movido esforços para lidar com a variável “ameaça”. O lançamento e a modernização do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD é um dos reflexos disso. Em parceria com outros órgãos, o CENAD identifica e mapeia as áreas de risco existentes e realiza o monitoramento dessas áreas ininterruptamente, 24 horas por dia, gerando alertas para que a população possa se proteger.

Para que seja possível chegar mais próximo da solução do problema, que é o risco, é preciso reduzir a “vulnerabilidade”. Isso sem dúvida passa pelo envolvimento de todos: cidadãos, comerciantes, governantes, empresários, e requer uma mudança de cultura para melhor percepção do risco e das formas de eliminá-lo quando possível e, quando não for possível, de mitigá-lo ou de se preparar para enfrentá-lo.

Há países onde a população é obrigada a conviver com o risco. No Japão, por exemplo, o risco de terremoto está presente em todo o território. A população japonesa não tem a opção de se instalar em áreas livres dessa ameaça. Esse não é o caso do Brasil. Em nosso país, o problema central não está na ameaça, mas na vulnerabilidade: comunidades se instalam em áreas de risco por uma série de razões.

A alteração dessa realidade passa por uma mudança cultural, não apenas da sociedade, que precisa ampliar sua percepção de risco, mas também dos governos – e nisso inclua-se a responsabilidade dos governantes nos três níveis, que devem buscar meios de evitar a construção de edificações em encostas, em áreas alagáveis e em outros locais vulneráveis, nas quais a ocorrência de ameaças tenha potencial de causar danos à população.

Com o envolvimento de todos espera-se, no longo prazo, eliminar áreas de maior risco e evitar que a população se instale em novos espaços de vulnerabilidade. Contudo, é preciso ter em mente que as ameaças, principalmente aquelas relacionadas às chuvas, geralmente ocorrem dentro do ciclo de um ano. Dada a recorrência dos eventos adversos e as questões culturais que envolvem a instalação de pessoas em áreas de risco, resolver o problema “de uma vez por todas” é um grande desafio.

Por isso, paralelamente às políticas que visam a eliminar o risco, há outras ações, como as de preparação para os desastres, orientações para ampliar a percepção do risco. Nesse contexto, enquanto não se elimina o risco, destaca-se a importância de ações de preparação, como, por exemplo, a realização de oficinas e simulados de preparação para desastres. O objetivo é preparar a população e conscientizá-la sobre as vulnerabilidades do ambiente em que vivem.

## O que é?

### Conceitos essenciais

**Desastre:** Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais, com consequentes prejuízos econômicos e sociais.

**Intensidade:** Depende da interação entre a magnitude do evento adverso e a vulnerabilidade do sistema, e é quantificada em função de danos e prejuízos.

**Risco:** Medida de danos ou prejuízos potenciais. É a relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinados se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos.

**Dano:** Medida que define a intensidade ou severidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso.

**Vulnerabilidade:** Relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano consequente.

**Ameaça:** Estimativa de ocorrência e magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização do evento e da provável magnitude de sua manifestação.

**Fonte:** Glossário de Defesa Civil, estudos de riscos e medicina de desastres.

# SAIBA MAIS!!!

Como vimos, as ações de Proteção e Defesa Civil são organizadas, no Brasil, em forma de Sistema, intitulado Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC. Ressalta-se que a palavra proteção foi incluída após a edição da Lei nº 12.608/2012. O SINPDEC é formado por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil. Sua coordenação fica a cargo do Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC.

As ações necessárias para a efetiva redução do risco de desastres são multissetoriais e devem ocorrer de forma coordenada. Na esfera federal envolvem a atuação articulada de uma série de órgãos, cujas ações descritas no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal contribuem, seja de forma direta, seja de forma indireta, para a redução do risco de desastres.

Ciente disso, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil não apenas se responsabiliza por uma série de ações, como também busca provocar o debate acerca da redução de riscos dentro do governo brasileiro e perante à sociedade, inclusive se inserindo no debate internacional sobre a temática.

Conheça as ações nesse sentido:

## Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres – PNGRD

O Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres – PNGRD foi lançado em 8 de agosto de 2012, pela Presidência da República, e prevê investimentos de R\$ 18,8 bilhões até 2014 em ações de prevenção; mapeamento de áreas de risco; monitoramento e alerta e resposta. As ações do Plano envolvem diversos órgãos do Governo Federal e o seu desenvolvimento é acompanhado pela Casa Civil. Informações sobre a evolução do PNGRD podem ser obtidas nos sites [www.brasil.gov.br/observatoriodaschuvas](http://www.brasil.gov.br/observatoriodaschuvas) e [www.brasil.gov.br/observatoriodaseca](http://www.brasil.gov.br/observatoriodaseca)



## Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD

Criado em 2005, o CENAD passou por um processo de modernização que culminou com o lançamento de sua nova sede, em 8 de agosto de 2012. Nesse mesmo ano foram contratados, por meio de concurso público, diversos especialistas. O Centro passou a funcionar 24h por dia, realizando o monitoramento de áreas de risco e emitindo alertas para as comunidades em risco. O Centro também atua em ações de preparação e resposta a desastre, incluindo mobilização para atendimento a vítimas.

Para realizar a sua missão, o CENAD atua em parceria com outros órgãos. Entre eles, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – Cemaden; o Serviço Geológico do Brasil – CPRM; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama; a Agência Nacional de Águas – ANA; a Agência Brasileira de Inteligência – Abin; o Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos – CPTEC/INPE; o Instituto Nacional de Meteorologia – Inmet; e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – Censipam.



## Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID

O S2ID visa a informatizar o processo de transferência de recursos em virtude de desastres, conferindo mais agilidade e rapidez, além de sistematizar um banco de dados com informações valiosas para o planejamento de ações de redução de riscos. Em 2012, foi concluído o primeiro módulo do Sistema, que se refere à solicitação de Reconhecimento de Situação de Emergência e de Estado de Calamidade Pública. Em 2013, passou a ser obrigatória a utilização do Sistema para essa solicitação. Atualmente, há 2.554 municípios cadastrados no S2ID, o que significa 46% dos municípios brasileiros.

## Formação e capacitação

Nos meses que antecedem o período de chuvas, a SEDEC realiza Oficinas de Preparação para as Chuvas e promove exercícios simulados em áreas de risco de desastres. Os Estados têm a responsabilidade de convocar seus municípios para participarem da Oficina, geralmente realizada nas capitais. O objetivo é formar multiplicadores e difundir a informação para o maior número possível de municípios. Em 2013, 11 mil pessoas foram capacitadas por eventos desse tipo e também por cursos à distância. Cerca de 4 mil participaram de simulados em áreas de risco, realizados em todas as regiões do país.



## Cartão de Pagamento da Defesa Civil – CPDC

Em 2010, a SEDEC lançou o Cartão de Pagamento da Defesa Civil – CPDC para dar agilidade à transferência de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas de desastres e restabelecimento dos serviços essenciais. O CPDC é o meio exclusivo para transferência desse tipo de recurso. Até o final de 2013, 1.904 municípios já haviam emitido o Cartão de Pagamento, sendo 744 deles municípios prioritários. Desde que o cartão foi criado, foram transferidos, por meio dele, R\$ 627.202.789,31.

Além de conferir a agilidade necessária ao repasse desse tipo de recurso, já que ele se destina a situações emergenciais, o CPDC é utilizado como um instrumento de transparência. Mensalmente, os dados referentes aos gastos com o CPDC são repassados pelo Banco do Brasil à Controladoria Geral da União (CGU) e publicados no Portal da Transparência ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)), permitindo a consulta pública do uso dos recursos pelos Estados e Municípios.



Fonte: [www.mi.gov.br/defesacivil](http://www.mi.gov.br/defesacivil)

## Fortalecimento das Defesas Civas municipais

Entre as ações de prevenção levadas a cabo pela SEDEC está o fortalecimento de um elo importante do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC: as Defesas Civas municipais. Em 2012, foi realizado um chamamento público para doação de equipamentos para a estruturação das Defesas Civas em municípios recorrentemente atingidos por desastres. 106 municípios foram convocados. Destes, 91 apresentaram a documentação necessária e já receberam uma caminhonete 4x4, como primeira parte da doação. A segunda parte inclui computador, tablets, impressoras e outros equipamentos necessários para uma estruturação inicial. A entrega da segunda parte já foi iniciada. Outros chamamentos serão realizados ao longo de 2014.

## Fórum Nacional de Defesa Civil

A SEDEC realiza, anualmente, o Fórum Nacional de Defesa Civil. O evento tem como objetivo compartilhar casos de sucesso e disseminar boas práticas em Defesa Civil em curso nos Estados e Municípios ou até mesmo em pequenas comunidades. Em 2013, o Fórum foi realizado em Joinville-SC, reunindo cerca de 1.200 pessoas, entre agentes de Defesa Civil, gestores públicos, representantes de universidades e de escolas. Na ocasião, promoveu-se, simultaneamente, o Fórum Infante-Juvenil, com a participação de crianças e adolescentes. A edição de 2014 será realizada em Cuiabá-MT. Para compartilhar as boas práticas realizadas no seu município, entrar em contato com a Defesa Civil. Mais informações em [www.mi.gov.br/defesacivil](http://www.mi.gov.br/defesacivil)

## Cenário internacional

O mais importante instrumento para a implementação da redução do risco de desastres no cenário mundial é o Marco de Ação de Hyogo – MAH, firmado entre países membros das Nações Unidas. Assinado em 2005, no Japão, o MAH visa a alcançar, até o ano de 2015, uma redução considerável das perdas ocasionadas por desastres, tanto em termos de vidas humanas quanto aos bens sociais, econômicos e ambientais das comunidades e dos países.

Para atingir esse objetivo, o MAH propõe cinco prioridades de ação para os países comprometidos com a Redução do Risco de Desastres:

1. Construção da capacidade institucional: Garantir que a redução de riscos de desastres seja prioridade nacional e local com forte base institucional para implantação.
2. Conhecer os próprios riscos: Identificar, avaliar e monitorar os riscos de desastres e melhorar os alertas e alarmes.
3. Construir conhecimento e sensibilização: Utilizar conhecimento, inovação e educação para construir uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis.
4. Reduzir riscos: Diminuir os fatores subjacentes ao risco por meio do planejamento do uso e ocupação do solo e de medidas ambientais, sociais, e econômicas.
5. Estar preparado e pronto para agir: Fortalecer a preparação para desastres para uma resposta efetiva em todos os níveis.

A Plataforma Global para Redução de Riscos de Desastres, da qual o Brasil faz parte, tem se reunido a cada dois anos e se consolidado como o grande promotor do MAH. A última reunião da Plataforma foi realizada em Genebra, na Suíça, em abril de 2013, e já começou a desenhar as estratégias para o “pós-hyogo”, isto é, as ações a serem pactuadas pelos países para o período pós-2015. Mais informações sobre a Plataforma Global podem ser obtidas por meio do site <http://www.preventionweb.net/globalplatform/2013/>

Estratégia Internacional para Redução de Riscos de Desastres (UNISDR, na sigla em inglês) é o ponto focal da Organização das Nações Unidas (ONU) para coordenar os esforços em torno da redução do risco de desastres e garantir a sinergia entre as atividades e as boas práticas realizadas em todo o mundo. No Brasil, a UNISDR é representada pelo Centro de Excelência de Redução do Risco de Desastres (UNISDR-CERRD), estabelecido pela UNISDR e pelo governo brasileiro na cidade do Rio de Janeiro.

### O Brasil no contexto internacional

Como signatário do Marco de Ação de Hyogo – MAH, o Brasil realiza uma série de ações para reduzir o risco de desastres nas cidades e nas comunidades. Além das ações já descritas anteriormente, o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, participa ativamente da Plataforma Global, procurando influir na política mundial sobre a redução de Riscos de Desastres.

Ciente de que a redução do risco de desastres envolve ações multissetoriais e requer o envolvimento de diversos órgãos do governo, o Ministério da Integração Nacional, como órgão coordenador do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINCDEC, criou, por meio da Portaria nº 96, de 15 de março de 2013, a Plataforma Brasileira de Redução de Riscos de Desastres, com o objetivo de:

- I. Coordenar, integrar, articular e concentrar os esforços do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINCDEC para a redução de riscos de desastres;
- II. Apoiar e impulsionar o planejamento integrado, a priorização de estratégias e a formulação de políticas para a redução de riscos de desastres nos mais altos níveis da decisão política e jurídica do país;
- III. Ser referência para avaliação, validação e difusão do Plano Nacional de Gestão de Riscos;
- IV. Promover e compartilhar experiências e resultados em redução de riscos de desastres nos níveis federal, estadual e municipal, assim como promover cooperação internacional;
- V. Prover um ambiente que possua como objetivo o desenvolvimento de uma cultura de prevenção por meio da promoção da conscientização em torno da redução de riscos de desastres e a necessidade e importância de integrá-la nas políticas, planejamentos e programas de desenvolvimento; e
- VI. Apoiar a participação e adesão dos municípios brasileiros na campanha Construindo Cidades Resilientes das Nações Unidas;

Para dar corpo às ações da Plataforma, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, órgão consultivo integrante do SINCDEC, tomou a iniciativa de realizar um amplo estudo sobre as ações em curso, no governo federal, que, de forma direta ou indireta, contribuem para as ações de redução do risco de desastres. Após esse estudo,



### 3. ORIENTAÇÕES PARA O DEBATE NA 2ª CNPDC

Os conceitos que vimos até agora: ameaça, vulnerabilidade, danos à população acontecem em âmbito local. Os detentores do conhecimento sobre os problemas de determinada área e, muitas vezes, das possíveis soluções para a questão do risco são os cidadãos, no âmbito de seu município, de sua comunidade, de sua residência. Por isso, é imprescindível para o Governo Federal ouvir e sistematizar a visão dos atores locais. Sendo assim, a primeira etapa do processo conferencial ocorrerá em âmbito municipal, ficando a cargo dos prefeitos municipais a sua convocação.

Para que a contribuição possa se dar de forma qualificada, os debates da 2ª CNPDC serão organizados em torno de quatro eixos. Todos os segmentos da sociedade terão oportunidade de manifestar a sua visão, primeiro em âmbito municipal, depois em âmbito estadual e, por fim, na Etapa Nacional, a ser realizada de 27 a 30 de maio de 2014, em Brasília-DF.

Para ampliar a participação, a 2ª CNPDC também prevê a realização de Conferências Livres, que podem ser convocadas por qualquer cidadão, e de Conferências Virtuais. Isto é, os interessados que, por algum motivo, não tiverem a oportunidade de participar do processo de forma presencial, terão a oportunidade de contribuir por meio virtual.

As regras para o oferecimento de propostas, para a eleição dos delegados em cada etapa do processo e as demais disposições sobre como participar da 2ª CNPDC estão organizadas no Regimento Interno da Conferência, aprovado pela Comissão Organizadora Nacional. Há também este texto de referência, que deverá ser utilizado para balizar os debates, além dos manuais orientadores sobre a metodologia a serem utilizados ao longo do processo. Todo esse material está disponível no site [www.2cnpdc.mi.gov.br](http://www.2cnpdc.mi.gov.br)

A Comissão Organizadora Nacional definiu os seguintes eixos em torno dos quais deverão se dar os debates:

**Eixo 1** – Gestão Integrada de Riscos e Respostas a Desastres;

**Eixo 2** - Integração de políticas públicas relacionadas à Proteção e Defesa Civil;

**Eixo 3** - Gestão do conhecimento em Proteção e Defesa Civil;

**Eixo 4** – Mobilização e Promoção de uma resposta de Proteção e Defesa Civil na busca de Cidades Resilientes.







4

# EIXOS TEMÁTICOS



## EIXO 1 | GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES

A “Gestão Integrada de Riscos” é um conceito relativamente novo, inspirado na realidade posta em evidência pelo desastre associado ao furacão Mitch, que devastou a América Central entre os dias 22 de outubro e 5 de novembro de 1998. A partir daí, desenvolveu-se um novo modelo que evoluiu da “gestão de desastres”, com ênfase na resposta, para a “gestão de riscos de desastres”, com foco no planejamento e na prevenção.

Nesse sentido, há duas frentes de trabalho a serem desenvolvidas: a realização de “ações corretivas” do risco de desastres, como, por exemplo, a realização de obras de contenção de encosta em áreas sujeitas a escorregamentos de terra, e a “gestão prospectiva” do risco de desastre, evitando, por exemplo, a construção de equipamentos públicos, como escolas e hospitais, em áreas sujeitas a escorregamentos, o que atrairia a população a viver nessas áreas. Outro exemplo de gestão prospectiva seria o não financiamento, por agentes públicos financeiros, de empreendimentos em áreas de risco.

Há uma infinidade de formas de realizar ações corretivas e gestão prospectiva. O envolvimento da mídia e do sistema educacional é fundamental para aumentar a percepção de risco na população e evitar o surgimento de novas áreas vulneráveis. Outros pontos que merecem reflexão, no que se refere à Gestão Integrada do Risco e Resposta a Desastre são:

- Necessidade de se criar alternativas para a gestão compartilhada do risco e da resposta aos desastres, fortalecendo todos os integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC;
- Necessidade de inserir nos currículos da rede pública e privada de educação básica o tema transversal da Gestão Integral do Risco e Resposta a Desastres, como forma de ampliar a percepção do risco pela comunidade escolar;
- Necessidade de difundir, no governo e na sociedade, uma nova cultura, que priorize a prevenção do risco e o monitoramento participativo, com apoio dos órgãos governamentais, e não apenas ações emergenciais de resposta aos desastres;
- Valorização de práticas participativas nas comunidades, que estimulem a percepção do risco e a preparação para desastres, quando estes forem inevitáveis. A realização de simulados nas comunidades é exemplo disso e podem ocorrer a partir do apoio dos órgãos de Proteção e Defesa Civil locais, estaduais e da Secretaria Nacional de Defesa Civil;
- Necessidade de conhecer e mapear os riscos de desastres mais prováveis. Esse trabalho tem sido desenvolvido pelo Governo Federal, por meio de diversos órgãos, inclusive, do Ministério da Integração Nacional. Os governos e a população local também podem e devem perceber o meio em que vivem, avaliando os riscos a que estão sujeitos e propondo medidas para eliminá-lo ou mitigá-lo.

## Eixo 1

**Questão orientadora:** a partir das reflexões propostas acima, quais ações devem ser priorizadas para a implementação de uma Gestão Integral de Riscos e Respostas a Desastres, considerando os dispositivos legais presentes na Lei no 12.608/2012 e a futura regulamentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC?



## EIXO 2 | INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À PROTEÇÃO E À DEFESA CIVIL

Como vimos anteriormente, a própria Lei no 12.608/2012 dispõe que “a PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável”.

Resta claro que o enfrentamento das questões relacionadas à Proteção e à Defesa Civil extrapola o âmbito de atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional e até mesmo do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. As ações e projetos que irão concretizar a nova Política deverão ser fruto de articulação institucional entre diferentes órgãos e níveis do governo. Essa Política deve ser tratada como instrumento de ação transversal, ou seja, deve ser implementada de maneira articulada, e não isoladamente, com as demais políticas setoriais citadas na Lei nº 12.608/12, evitando ações contraditórias ou redundantes.

As formas de viabilizar essa integração entre as políticas setoriais constituem o desafio proposto por este eixo de debates.

Nesse sentido, indicamos algumas questões para iniciar as discussões em torno do tema “Integração de Políticas Públicas” no que se refere à política de Proteção e Defesa Civil:

- De que forma a PNPDEC pode se integrar às demais políticas setoriais, tendo em vista o desenvolvimento sustentável?
- Que indicadores podem ser utilizados para aferir o nível de implementação PNPDEC, a partir das definições técnicas para a sua aplicação, o que deverá ser regulamentado por ato do poder executivo, levando em conta a interação com as demais políticas setoriais?
- Quais estratégias e instrumentos legais deverão ser regulamentados por ato do poder executivo, levando em conta a interação com as demais políticas setoriais?
- Que mecanismos de participação podem ser utilizados para conferir mais transparência aos processos de formulação e de implementação de políticas públicas no que se refere à Proteção e à Defesa Civil, sempre considerando a interação com outras políticas setoriais?
- Como os Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Planos Diretores Municipais poderiam considerar a questão do Risco, da Proteção e da Defesa Civil, de modo a deixar claro o caráter intersetorial e garantir investimentos em diversas frentes que resultem em ações de prevenção e de mitigação dos riscos de desastres?
- Como dar às políticas públicas de Proteção e Defesa Civil um caráter de política de Estado e não apenas de política de governo?

- A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil tem caráter essencialmente descentralizado. A Lei no 12.608/2012 dispõe sobre as competências da União, dos Estados e dos Municípios, no que se refere à Proteção e à Defesa Civil. Como fortalecer a atuação dos três entes federados, não apenas no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, mas também dos governos municipais, estaduais e do Governo Federal?

## Eixo 2

**Questão orientadora:** quais ações devem ser priorizadas para que exista integração entre as políticas públicas setoriais e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, considerando os governos municipais, estaduais, distrital e o Governo Federal



## EIXO 3 | GESTÃO DO CONHECIMENTO EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

O termo “gestão do conhecimento” foi utilizado inicialmente para descrever a criação e o uso de banco de dados para estrutura orientada ao conhecimento. Quando se fala em “gestão do conhecimento”, é preciso levar em consideração pelo menos três elementos: dado, informação e conhecimento, de acordo com a tabela 1:

	CONCEITUAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
<b>DADO</b>	Simple observação sobre o estado do mundo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilmente estruturado;</li> <li>• Facilmente obtido por máquinas;</li> <li>• Frequentemente quantificado;</li> <li>• Facilmente transferível.</li> </ul>
<b>INFORMAÇÃO</b>	Dado dotado de relevância e propósito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requer unidade de análise;</li> <li>• Exige consenso em relação ao significado;</li> <li>• Exige necessariamente a mediação humana.</li> </ul>
<b>CONHECIMENTO</b>	Informação valiosa da mente humana. Inclui reflexão, síntese, contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difícil estruturação;</li> <li>• Difícil captura em máquinas;</li> <li>• Frequentemente tácito;</li> <li>• Difícil transferência.</li> </ul>

Fonte: Davenport (1998)

A relação entre dado, informação e conhecimento pode ser esquematizada conforme a Figura 2. Em linhas gerais, consideramos o dado como sendo uma informação desestruturada. O processo de estruturação agrega valor aos dados e os transforma em informação. O conhecimento, por sua vez, é o acúmulo de diversas informações, inseridas em um determinado contexto.

Figura 2. Fases da gestão do conhecimento



Fonte: Baran, 1997

Segundo Freire (2000), muitos de nós nem mesmo percebemos a existência de determinado problema, ou porque convivemos tão intimamente com ele que passamos a tratá-lo como natural, ou porque o problema, de alguma forma, nos oprime.

Podemos aplicar esse entendimento à questão do risco de desastres. É necessário promover ações que sejam capazes de ampliar, nas comunidades, o conhecimento do risco, aumentando, assim, sua percepção e levando a própria comunidade a eliminá-lo ou a se preparar para enfrentá-lo de forma mais eficaz.

É nesse contexto que propomos as seguintes questões para reflexão, no que se refere a este eixo:

- Como a comunidade científica pode contribuir para a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil?
- Como questões relativas à Proteção e à Defesa Civil podem ser abordadas no ambiente escolar e nas comunidades?
- Quais são os dados, informações e conhecimentos necessários para a gestão do risco de desastres no âmbito local? As comunidades têm acesso e fazem bom uso desses dados?
- Como promover, nas comunidades, uma cultura de prevenção e de percepção de riscos, valorizando tanto os conhecimentos científicos como os conhecimentos tradicionais?
- Existem boas práticas em sua comunidade no que se refere à Proteção e à Defesa Civil ou à gestão de Riscos de Desastres? Como compartilhá-las com as comunidades que enfrentam as mesmas ameaças e vulnerabilidades?
- Como o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINDEC e o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD podem contribuir para aumentar na população a percepção do risco e preparar as comunidades para os desastres inevitáveis?
- Como a tecnologia da informação pode ser utilizada em favor das políticas de prevenção e de redução de riscos de desastres?

### Eixo 3.

**Questão orientadora:** quais ações devem ser prioridades para a implementação da gestão do conhecimento em Proteção e Defesa Civil, enfatizando o conhecimento em nível social, organizacional e individual?

## EIXO 4 | MOBILIZAÇÃO E PROMOÇÃO DE UMA RESPOSTA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NA BUSCA DE CIDADES RESILIENTES

Vimos anteriormente que, para enfrentar o risco de desastres, é preciso atuar em seus dois componentes: ameaça e vulnerabilidade. Podemos ampliar esse conceito incluindo a questão da exposição ao risco e da resiliência. Ora, o risco é uma função da ameaça, da exposição de pessoas e bens a essa ameaça e das condições de vulnerabilidade das populações e bens expostos. Por isso, uma política eficaz para a redução do risco de desastres depende não apenas da capacidade dos governos, mas também de a própria população compreender a realidade que a cerca e agir de modo a enfrentar os fatores de risco, tornando o ambiente mais resiliente.

Os governos locais são a primeira linha de resposta frente aos desastres e, por isso, espera-se deles a ação mais eficiente e mais rápida. Os gestores municipais têm papel determinante, pois, muitas vezes, têm grande responsabilidade quanto ao ordenamento territorial, a evitar ocupações irregulares, sobretudo aquelas localizadas em áreas de risco, e promover a organização social, por meio da criação, por exemplo, de **Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC**. Os governos municipais também têm ampla participação no processo de gerenciamento e redução do risco de desastres, criando ou atuando no sistema de alerta e de alarme e estabelecendo estruturas específicas e permanentes de gerenciamento de crises.

Por isso, uma resposta à questão do risco de desastres requer o envolvimento de todos, não apenas do governo, em seus três níveis – federal, estadual e municipal, mas também do envolvimento dos cidadãos, das comunidades, das organizações não governamentais e da iniciativa privada. Pensando nisso, o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC, do Ministério da Integração Nacional lançou a campanha “Construindo Cidades Resilientes: Minha Cidade Está se Preparando”, da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD), da Organização das Nações Unidas (ONU).

O objetivo da campanha é sensibilizar governos e cidadãos para os benefícios de se reduzir os riscos por meio da implementação de dez passos que levam à promoção da resiliência das cidades. Para isso, é fundamental que os governos locais e a sociedade civil unam esforços, integrem todos os setores da sociedade e desenvolvam soluções inovadoras e criativas para a redução das vulnerabilidades e a promoção do bem-estar e da segurança de todos.

O **NUDEC** é formado por um grupo comunitário e pode ser organizado em um distrito, bairro, rua, edifício, associação comunitária ou entidade, entre outros, que participa de atividades de defesa civil em caráter voluntário. A instalação do NUDEC é prioritária em áreas de risco de desastres e tem por objetivo organizar e preparar a comunidade local a dar a pronta resposta aos desastres. O objetivo geral de um NUDEC é envolver a comunidade em um processo de reflexão sobre a realidade dos riscos, incentivando a construção de uma consciência coletiva acerca da preservação do meio ambiente local, sobre a ótica da minimização dos desastres.

A campanha tem como público alvo prefeitos, governadores e conselhos de políticas públicas, mas também se direciona a servidores e gestores públicos responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento local e urbano e pela gestão e redução do risco de desastres. Há várias formas de participar da campanha, seja como Cidade Modelo, como Cidade Resiliente ou como Patrono de Cidade Modelo. Mais informações podem ser obtidas pelo site [www.integracao.gov.br/cidadesresilientes](http://www.integracao.gov.br/cidadesresilientes)

Elencamos abaixo, como proposta para reflexão, os dez passos propostos na campanha para a promoção de cidades resilientes. A proposta é que os participantes da 2ª CNPDC reflitam sobre o quanto o seu município está perto ou longe de atingir cada uma dessas metas. Considera-se esse um bom ponto de partida para pensar as políticas públicas de âmbito local e nacional para a promoção de Cidades Resilientes:

1. Coloque em prática ações de organização e coordenação para compreender e aplicar ferramentas de redução de riscos de desastres, com base na participação de grupos de cidadãos e da sociedade civil.
2. Construa alianças locais. Assegure que todos os departamentos compreendam o seu papel na redução de risco de desastres e preparação.
3. Atribua um orçamento para a redução de riscos de desastres e forneça incentivos para proprietários em áreas de risco, famílias de baixa renda, comunidades, empresas e setor público para investir na redução dos riscos que enfrentam.
4. Mantenha os dados sobre os riscos e vulnerabilidades atualizados. Prepare as avaliações de risco e utilize-as como base para planos de desenvolvimento urbano e tomadas de decisão. Certifique-se de que esta informação e os planos para a resiliência da sua cidade estejam prontamente disponíveis ao público e totalmente discutidos com eles.
5. Invista e mantenha uma infraestrutura para redução de risco, com enfoque estrutural, como por exemplo, obras de drenagens para evitar inundações; e, conforme necessário invista em ações de adaptação às mudanças climáticas.
6. Avalie a segurança de todas as escolas e centros de saúde e atualize tais avaliações conforme necessário. Aplique e imponha regulamentos realistas, compatíveis com o risco de construção e princípios de planejamento do uso do solo. Identifique áreas seguras para cidadãos de baixa renda e desenvolva a urbanização dos assentamentos informais, sempre que possível.
7. Certifique-se de que programas de educação e treinamento sobre a redução de riscos de desastres estejam em vigor nas escolas e comunidades.
8. Proteja os ecossistemas e barreiras naturais para mitigar inundações, tempestades e outros perigos a que sua cidade seja vulnerável. Adapte-se à mudança climática por meio da construção de boas práticas de redução de risco.
9. Instale sistemas de alerta e alarme, e capacidades de gestão de emergências em seu município, e realize regularmente exercícios públicos de preparação.
10. Após qualquer desastre, assegure que as necessidades dos sobreviventes estejam no centro da reconstrução, por meio do apoio direto e por suas organizações comunitárias, de modo a projetar e ajudar a implementar ações de resposta e recuperação, incluindo a reconstrução de casas e de meios de subsistência.





Realização:

Ministério da  
**Integração Nacional**

