CAPÍTULO II

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

TÍTULO I - ESTUDO DO CENÁRIO MUNDIAL

- 1 - Antecedentes
- 2 - Condicionantes Epidemiológicos
- 3 - Desenvolvimento do Conceito de Segurança Global da População

TÍTULO II - ESTUDO DO CENÁRIO BRASILEIRO

- 1 - Os Reflexos da Crise Econômica sobre os Desastres Antropogênicos
- 2 - Prioridade para as Ações de Prevenção e de Preparação
- 3 - Caracterização da Importância da Segurança Global da População

TÍTULO III - ESTUDO DA MISSÃO DA DEFESA CIVIL

- 1 - Finalidade
- 2 - Objetivo Geral
- 4 - Objetivos Específicos

TÍTULO IV - ESTUDO DOS INSTRUMENTOS DA DEFESA CIVIL

- 1 - Sistema Nacional de Defesa Civil
- 2 - Recursos Financeiros
- 3 - Planejamento Global

TÍTULO V - INTRODUÇÃO AOS PLANOS DIRETORES DE DEFESA CIVIL

- 1 - Prevenção de Desastres
- 2 - Preparação para Emergências e Desastres
- 3 - Resposta aos Desastres

TÍTULO I

ESTUDO DO CENÁRIO MUNDIAL

1 - Antecedentes

■ Estratégia da Dissuasão

Após o término da Segunda Guerra Mundial, a Terra bipolarizou-se entre dois blocos de poder em estado de confrontação.

Por temerem uma brutal invasão da Europa Ocidental por exércitos blindados que não foram desmobilizados com o fim da Guerra, os estrategistas da dissuasão planejaram inviabilizar a invasão da Europa e outros possíveis conflitos bélicos, entre os dois blocos antagônicos, por intermédio do terror de uma represália atômica.

Em consequência da estratégia da dissuasão, o Planeta foi palco de uma insensata corrida armamentista, e o crescimento dos arsenais atômicos e de mísseis intercontinentais colocou a humanidade em risco de ser gravemente afetada por uma hecatombe atômica.

A estratégia da dissuasão e a corrida armamentista caracterizaram o absurdo paradoxo de intensificar os riscos de que o supremo desastre antropogênico pudesse ser desencadeado, com a finalidade de garantir a "segurança nacional" (sic) das potências hegemônicas envolvidas na guerra fria.

O Tratado de Não Proliferação de Armas Atômicas buscou limitar o poder de decidir sobre a sobrevivência da espécie humana, nesta nossa Nave Global, a um clube fechado de governantes das chamadas potências atômicas hegemônicas.

■ O Mundo Pós-Marxista

Durante o século passado, três grandes intelectuais influenciaram decisivamente na evolução do pensamento: FREUD, MARX e DARWIN.

Desses três, apenas DARWIN continua atual e sua Teoria Sobre a Evolução das Espécies poderia ser republicada neste final de milênio, com maior número de provas e evidências, inclusive sobre a real existência do elo perdido.

Apesar de ultrapassadas, as teses de FREUD e de MARX, da mesma forma que as de outros pensadores, como ARISTÓTELES e TOMÁS DE AQUINO, exerceram poderosas influências na evolução do pensamento e, certamente, o mundo atual é completamente diferente do que seria, caso esses filósofos não tivessem existido.

Embora o pensamento pós-marxista venha sendo desenvolvido por filósofos europeus, há aproximadamente 50 anos, demonstrando que esta corrente filosófico-utópica tenha encerrado o seu ciclo, os formadores de opinião pública teimaram em manter o Mundo Moderno artificialmente dicotomizado entre marxistas e anti-marxistas.

Desta forma, o marco cronológico do início da era pós-marxista pode ser caracterizado pela queda do Muro de Berlim.

Com a degradação, por motivos econômicos de um dos focos de poder e o vertiginoso esfacelamento de um dos blocos ideológicos em confronto, em função do recrudescimento do nacionalismo e do irredentismo, ficou patente a necessidade de se repensar ultrapassados conceitos de segurança nacional, baseados no equilíbrio do poder atômico.

Também ficou definitivamente caracterizado que o princípio da termodinâmica e da teoria dos sistemas, segundo o qual todo o sistema, fechado sobre si mesmo, tende à mesmice e à estagnação, aplica-se também às ciências sociais.

2 - Condicionantes Epidemiológicos

Embora a sinistrologia seja uma ciência social de evolução muito recente, os estudos epidemiológicos sobre desastres demonstraram a imensa importância deste ramo do conhecimento para o futuro da humanidade.

■ Informações Epidemiológicas

Os estudos epidemiológicos dos desastres demonstraram que, apesar do desenvolvimento da estratégia de guerra global, a partir da Primeira Guerra Mundial, da evolução da tecnologia armamentista e incremento dos arsenais bélicos, durante este último século, a somação de danos e de prejuízos provocados por desastres naturais de grande porte ultrapassou muito as perdas provocadas por todas as guerras.

Os desastres antropogênicos de natureza tecnológica são cada vez mais intensos, em função de um desenvolvimento econômico pouco atento aos padrões de segurança coletiva.

Em numerosos distritos industriais, o desenvolvimento imediatista e antientrópico provocou a degradação ambiental e agravou a vulnerabilidade de numerosos ecossistemas modificados pelo homem, contribuindo para aumentar os níveis de insegurança das comunidades locais. Esse problema ocorre com maior intensidade nos países da Europa Oriental.

Da mesma forma que a peste, na Idade Média, e a tuberculose, no Século das Luzes, a pandemia da SIDA/AIDS se caracterizará como a maior causa de mortalidade entre adultos jovens, no início do terceiro milênio. Esse imenso desastre humano de natureza biológica só poderá ser reduzido se ocorrer uma importante evolução tecnológica, no campo da imunização, ou uma drástica mudança cultural e comportamental da sociedade.

De acordo com as previsões de MALTHUS, a fome e a desnutrição crônica vêm se caracterizando como um imenso desastre humano de natureza social, que flagela aproximadamente 25% da humanidade neste final de milênio, reduzindo drasticamente a expectativa de vida de importantes contingentes humanos.

Os Estados Unidos da América do Norte, durante os aproximadamente 10 anos de Guerra do Vietnã, perderam 57.000 homens, entre mortos e desaparecidos. No Brasil, durante o ano de 1993, 22.393 pessoas morreram e 537.576 resultaram feridas, em consequência de acidentes de trânsito. Em 10 anos, a guerra do trânsito pode matar 230.000 brasileiros.

Desde 1950, ficou caracterizado que os acidentes domiciliares e peridomiciliares, especialmente os relacionados com intoxicações exógenas, são a maior causa de morbi-mortalidade entre crianças com menos de 5 anos e a segunda maior causa entre crianças com até 15 anos.

Por seu elevado grau de intencionalismo, a violência urbana e, menos intensamente, a rural, tende a caracterizar-se como uma importante causa de morte e de incapacitação definitiva, entre adultos jovens.

Todos os anos, os Estados Unidos da América do Norte perdem aproximadamente 5 bilhões de metros cúbicos de solo agricultável, em função da erosão eólica e hídrica. Na China, aproximadamente 8 bilhões de metros cúbicos de *Loes* contribuem, anualmente, para o assoreamento dos rios e para a intensificação das inundações catastróficas. No Brasil, em função de um manejo agrícola não adaptado às condições climáticas de um país tropical, a perda anual de solo agricultável é de aproximadamente 1 (um) bilhão de metros cúbicos.

É inquestionável que os desastres naturais, antropogênicos e mistos sejam as maiores ameaças à segurança, à vida, à saúde e à incolumidade das pessoas e do patrimônio.

■ Interação entre Desastres e Desigualdades Sociais

Os estratos populacionais menos favorecidos e os países menos desenvolvidos, por apresentarem maiores vulnerabilidades culturais, econômicas, tecnológicas, institucionais e políticas, são atingidos com maior intensidade pelos desastres.

O baixo **senso de percepção de riscos**, que é menos desenvolvido nas populações desfavorecidas, contribui para aumentar o **nível de risco aceitável** pelas sociedades cultural e politicamente vulneráveis, dos países menos desenvolvidos.

Como consequência dos desastres, ocorre estagnação econômica, desemprego, especulação, aumento do custo de vida e redução da receita de impostos.

Os desastres contribuem para agravar as condições de vida das populações, intensificam as desigualdades intra-regionais e inter-regionais, o clima de desesperança e consequentes migrações internas. As migrações intensificam o êxodo rural e fazem crescer os bolsões de extrema pobreza em áreas inseguras de centros urbanos. Dessa forma, os desastres contribuem para aumentar a dívida social e para retardar o desenvolvimento dos países.

As ações desenvolvidas para permitir o restabelecimento da situação de normalidade exigem vultosos gastos e desviam importantes recursos, que poderiam ser alocados em programas de desenvolvimento.

É imperioso que o processo de planejamento do desenvolvimento social e econômico dos países **priorize**, de forma muito clara e permanente, a **redução dos desastres**, com especial atenção para as ações de **prevenção de desastres e de preparação para emergências e desastres**.

3 - Desenvolvimento do Conceito de Segurança Global da População

■ Necessidade de Determinação Política

No atual estágio de desenvolvimento tecnológico, é perfeitamente possível reduzir substancialmente a intensidade dos desastres humanos, mistos e naturais e aumentar o nível de **segurança global da população** de todos os países do mundo, por um custo muito inferior ao da corrida armamentista, caso haja **determinação política** para a necessária mudança de enfoque.

É muito importante que, com o crescimento do **solidarismo** e com a evolução do conceito de **segurança global da população**, firme-se a consciência ético-política de que todos somos igualmente:

- responsáveis pelo bem-estar de toda a humanidade, sem distinção de nacionalidade, raça, crença religiosa, sexo, idade ou cor;
- culpados, por indiferença ou omissão, por todas as doenças, agravos à saúde e mortes evitáveis que afligem os deserdados da humanidade.

Como consequência desta evolução conceitual, é cada vez mais firme a convicção política de que a garantia da segurança global da população residente nos países é dever dos Estados, direito e responsabilidade da cidadania.

A partir das Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro, ficou claramente concertado, em nível internacional, que a segurança global desta e de futuras gerações depende de estreitas relações interativas entre:

- desenvolvimento sustentável e responsável;
- redução de desastres;
- proteção ambiental;
- bem-estar social.

TÍTULO II

ESTUDO DO CENÁRIO NACIONAL

1 - Os Reflexos da Crise Econômica sobre os Desastres

A crise econômica que ocorreu no Brasil, a partir do final da década de 70, gerou reflexos altamente negativos sobre o processo de desenvolvimento social e sobre a **segurança global da população brasileira**, ao:

- deteriorar as condições de vida e de bem-estar de importantes segmentos populacionais marginalizados na economia;
- intensificar as desigualdades e desequilíbrios intra-regionais e inter-regionais;
- intensificar os movimentos migratórios internos, o êxodo rural e o crescimento desordenado das cidades;
- incrementar o crescimento de bolsões de extrema pobreza nos centros urbanos.

O crescimento desordenado das cidades, a redução dos estoques de terrenos em áreas seguras e a conseqüente valorização dos mesmos, contribuíram para o adensamento dos estratos populacionais mais vulneráveis em áreas de riscos mais intensos.

A especulação, o subemprego, a marginalização econômica, a redução dos padrões de bem-estar social, a fome, a desnutrição crônica e a deficiência de serviços essenciais contribuíram para intensificar as migrações internas e para incrementar o clima de incertezas, desesperanças e revoltas. Esse clima contribuiu para a intensificação dos desastres humanos relacionados com as convulsões sociais, como o tráfico de drogas intenso e generalizado, o banditismo, o crime organizado e o incremento dos índices de criminalidade geral.

O processo de regressão social, ao atingir o núcleo familiar, contribui para a intensificação do alcoolismo e da dependência de drogas, do permissivismo, da violência doméstica, do número de menores abandonados e da prostituição, inclusive infantil.

2 - Prioridade para as Ações de Prevenção e de Preparação

Nos países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América do Norte, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Alemanha, França e demais países da Europa Ocidental, as ações de prevenção de desastres e de preparação para emergências e desastres vêm sendo priorizadas há mais de 50 anos. Por isso, naqueles países conseguiu-se uma substancial redução:

- da intensidade dos desastres;
- dos gastos relacionados com o restabelecimento da situação de normalidade.

Num exame retrospectivo, constata-se que, após muitas décadas de esforço, foram poucos os avanços alcançados na redução das vulnerabilidades da sociedade brasileira aos desastres, mesmo para aqueles com características cíclicas e natureza sazonal, como secas, inundações e escorregamentos de solos.

Caso o Brasil pretenda equiparar-se aos países mais desenvolvidos em atividades relativas à segurança global da população, é necessário que se promova uma radical mudança de enfoque político.

É necessário que, em acordo com o concertado nas conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro, o planejamento do desenvolvimento racional considere, com grande prioridade, as relações interativas existentes entre:

- o desenvolvimento sustentável e responsável;
- a redução dos desastres;
- a proteção ambiental;
- o bem-estar social.

É imperativo que a priorização das atividades de minimização de desastres, que compreendem as ações de prevenção de desastres e de preparação para emergências e desastres, sobre as atividades de restabelecimento da situação de normalidade, que compreendem as ações de resposta aos desastres e de reconstrução.

3 - Caracterização da Importância da Segurança Global da População

A segurança global da população relaciona-se estreitamente com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, magistralmente resumidos no artigo terceiro da Constituição Federal, de 1988:

I - construir uma sociedade justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A segurança global da população fundamenta-se na garantia de direitos naturais, como o direito à vida e à saúde e direitos sociais, como o direito à segurança, à propriedade e à incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Na condição de direitos naturais, o direito à vida e à saúde sempre existiram, mesmo antes de serem reconhecidos pelas Constituições dos Estados.

Todas as pessoas têm direito à vida, à segurança proporcionada pelo útero materno e à amamentação natural, desde o instante da geração, e **ninguém**, nem mesmo a mãe, pode atentar contra este direito. Todos têm direito à saúde e toda a sociedade deve envolver-se nas campanhas de promoção da saúde, com o objetivo de reduzir as doenças, os agravos à saúde e as mortes evitáveis. Todos têm direito à propriedade e à garantia da incolumidade pessoal e patrimonial.

Certamente, a garantia da segurança global da população pode ser considerada como um objetivo nacional permanente, na medida em que cristaliza os interesses e aspirações vitais, que a Nação Brasileira deve satisfazer.

TÍTULO III

ESTUDO DA MISSÃO DA DEFESA CIVIL

1 - Finalidade

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, reconheceu os direitos à vida, à saúde, à segurança, à propriedade e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, como direitos constitucionais.

A finalidade da Defesa Civil é garantir esses direitos a todos os brasileiros e aos estrangeiros que residem no País, em circunstâncias de desastres.

A segurança global da população é dever do Estado, direito e responsabilidade da cidadania.

2 - Objetivo Geral

O objetivo geral da Defesa civil é a redução de desastres.

Elegeu-se internacionalmente a ação "reduzir", porque as ações "eliminar" ou "erradicar" definiriam objetivos inatingíveis.

Também, em nível internacional, definiu-se que a redução de desastres abrange os seguintes aspectos globais:

- Prevenção de Desastres
- Preparação para Emergências e Desastres
- Resposta aos Desastres
- Reconstrução

De acordo com a Doutrina de Defesa Civil Brasileira:

A prevenção de desastres compreende dois importantes conjuntos de ações:

- Avaliação de Riscos de Desastres;
- Redução de Riscos de Desastres.

A expressão "Mitigación de Desastres" foi traduzida para o português como **minimização de desastres**, compreendendo o conjunto de ações relacionadas com:

- Prevenção de Desastres;
- Preparação para Emergências e Desastres.

A expressão "restabelecimento da situação de normalidade" compreende o conjunto de ações relacionadas com:

- Redução de Desastres;
- Reconstrução.

3 - Objetivos Específicos

Planejar e promover a defesa permanente contra os desastres naturais, humanos e mistos, de maior prevalência no País.

Prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres.

Atuar na iminência e em circunstâncias de desastres.

Promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, em todo o território nacional.

Do ponto de vista doutrinário, são igualmente importantes:

- os desastres naturais, humanos e mistos;
- os desastres súbitos ou de evolução aguda, graduais ou de evolução crônica e por somação de efeitos parciais.

Está muito claro que os desastres afetam com maior intensidade as comunidades mais carentes e os países menos desenvolvidos.

No Brasil, os desastres de natureza insidiosa, como a seca, a fome e a desnutrição crônica, a perda de solo agricultável, a desertificação e a salinização do solo agricultável e os **desastres por somação de efeitos parciais**, como os acidentes com crianças, a violência urbana, os acidentes de trânsito e os acidentes de trabalho, produzem proporcionalmente muito mais danos que os **desastres agudos**.

TÍTULO IV

ESTUDO DOS INSTRUMENTOS DA DEFESA CIVIL

Os principais instrumentos da Defesa Civil são:

- o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC;
- os recursos financeiros;
- o planejamento global.

1 - Sistema Nacional de Defesa Civil

O inciso XXVIII do artigo 22 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, estabeleceu que:

Compete privativamente à União legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional.

A união, ao entender que a garantia da segurança global da população, em circunstâncias de desastres, é dever do Estado, direito e responsabilidade da cidadania, organizou o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, por intermédio do Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993.

O SINDEC foi concebido como uma imensa estrutura matricial, que se articula nos três níveis de governo, em estreita interação com os órgãos setoriais, órgãos de apoio e com a comunidade. Por esse motivo, o SINDEC foi instituído com a seguinte configuração:

1 - *Órgão Superior*

Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC, constituído por representantes dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas.

2 - *Órgão Central*

Secretaria de Defesa Civil - SEDEC, instituição federal responsável pela articulação, coordenação e gerência técnica do Sistema.

3 - Órgãos Regionais

Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - CORDEC, instituições federais, como a CORDEC/SUDAM e CORDEC/SUDENE, responsáveis pela coordenação de atividades de defesa civil, em nível macrorregional.

4 - Órgãos Estaduais e Municipais de Coordenação

Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil - CEDEC, Coordenadoria de Defesa Civil do Distrito Federal e Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC, responsáveis pela articulação, coordenação e gerência técnica do Sistema, em nível estadual e municipal.

5 - Órgãos Setoriais de Defesa Civil

Ministérios, Secretarias e outras instituições da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que integram o Sistema.

6 - Órgãos de Apoio

Instituições públicas, privadas e comunitárias, organizações não-governamentais, clubes de serviço, fundações e associações de voluntários que apóiam o Sistema.

De acordo com a concepção, os recursos institucionais em instalações, pessoal e materiais são do SINDEC e não apenas dos órgãos de articulação e de coordenação.

2 - Recursos Financeiros

■ Recursos Orçamentários

É importante que a previsão dos recursos orçamentários para as ações de defesa civil (redução de desastres), tanto no Orçamento Geral da União, como nos orçamentos dos Estados da Federação e dos Municípios situados em áreas de risco.

De acordo com a Doutrina de Defesa Civil, os recursos alocados para a redução de desastres podem ser distribuídos nos seguintes Programas:

- Programa de Prevenção de Desastres - PRVD;
- Programa de Preparação para Emergências e Desastres - PPED;
- Programa de Resposta aos Desastres - PRED;
- Programa de Reconstrução - PRRC.

■ Fundos Especiais de Defesa Civil

O Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP, regulado pelo Decreto nº 1.080, de 08 de março de 1994, é um instrumento financeiro da União, instituído para o financiamento emergencial de ações de resposta aos desastres, em casos de estado de calamidade pública reconhecidos pelo Governo Federal.

É desejável que sejam instituídos nos Estados da Federação e nos Municípios situados em áreas de risco Fundos Especiais de Defesa Civil, com a finalidade de facilitar o financiamento de projetos prioritários de preparação para emergências e desastres e ações de resposta aos desastres, em casos de situação de emergência e de estado de calamidade pública.

A instituição de Fundos Especiais de Defesa Civil, em nível estadual e municipal, facilita a captação e a transferência de recursos, inclusive de origem internacional, e aumenta a flexibilidade das ações, em condições emergenciais.

■ Créditos Extraordinários

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as condições excepcionais em que é permitida a abertura de créditos extraordinários e a instituição de empréstimos compulsórios.

O parágrafo terceiro do artigo 167 estabelece que:

A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no artigo 62.

O artigo 62 estabelece que:

Em casos de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição; se não forem convertidas em lei, no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas decorrentes.

O artigo 148 estabelece que:

A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimo compulsório:

I - para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidades públicas, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Parágrafo único. A aplicação de recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

O item "b", do inciso III, do artigo 150, tem o seguinte teor:

Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

■ Comentários

Os créditos extraordinários e os empréstimos compulsórios devem ser considerados como instrumentos de exceção e, como tal, indicados apenas para despesas realmente imprevisíveis e em casos de grande relevância e urgência. Por esse motivo, é necessário que sejam previstos recursos orçamentários suficientes e compatibilizados com a epidemiologia de desastres brasileiros, tanto para os Programas estabelecidos, como para os Fundos Especiais de Defesa Civil.

3 - Planejamento Global

As ferramentas básicas de planejamento da Defesa Civil são:

- os Planos Diretores de Defesa Civil, que devem ser elaborados em nível municipal, estadual, macrorregional e federal;
- os Planos Operacionais e de Contingência, elaborados para responderem a determinadas hipóteses de planejamento, em cenários definidos;
- os Planos Plurianuais de Defesa Civil, desenvolvidos em coerência com os Planos Diretores e em consonância com o Planejamento Governamental;
- a Programação Anual e o Orçamento Anual da Defesa Civil, que são desenvolvidos a partir das atualizações anuais dos Recursos e dos Planos Plurianuais de Defesa Civil.

Todo o planejamento da Defesa Civil deve ser desenvolvido com base na Política Nacional de Defesa Civil (publicada no Diário Oficial da União de 1º de janeiro de 1995).

■ Coordenação dos Planos Diretores de Defesa Civil

O Plano Diretor de Defesa Civil, objetivo principal deste Manual, é o instrumento básico do planejamento estratégico da Defesa Civil.

Os Municípios, os Estados, o Distrito Federal e a União devem elaborar seus Planos Diretores de Defesa Civil, em consonância com a Política Nacional de Defesa Civil.

É necessário que se desenvolva uma importante atividade de articulação e de coordenação, nos três níveis do SINDEC, para que os Planos Diretores de Defesa Civil sejam compatibilizados.

TÍTULO V

INTRODUÇÃO AOS PLANOS DIRETORES DE DEFESA CIVIL

Os Planos Diretores de Defesa Civil são necessariamente de longo prazo, desenvolvendo-se e aprofundando-se como um *continuum* e são implementados gradualmente, mediante programas e projetos específicos. Os Planos Diretores devem considerar os seguintes aspectos globais:

- Prevenção de Desastres
- Preparação para Emergências e Desastres
- Resposta aos Desastres
- Reconstrução

■ Prevenção de Desastres

A prevenção de Desastres compreende a:

1 - *Avaliação de Riscos de Desastres*

A avaliação de riscos de desastres desenvolve-se em três etapas:

- estudo das ameaças de desastres;
- estudo do grau de vulnerabilidade dos cenários dos desastres (sistemas receptores e corpos receptivos);
- síntese conclusiva, objetivando a avaliação e a hierarquização dos riscos de desastres e a definição de áreas de maior risco.

O estudo das áreas de risco permite a elaboração de bancos de dados e de mapas temáticos sobre ameaças, vulnerabilidades e riscos de desastres.

2 - *Redução de Riscos de Desastres*

As ações de redução de riscos de desastres podem ser desenvolvidas com o objetivo de:

- minimizar a magnitude e a prevalência das ameaças de acidentes ou eventos adversos;
- minimizar a vulnerabilidade dos cenários e das comunidades em risco aos efeitos desses eventos.

Em ambos os casos, caracterizam-se dois grandes conjuntos de medidas preventivas:

- Medidas não estruturais, dentre as quais destaca-se o planejamento da ocupação e da utilização do espaço geográfico, em função da definição de áreas de risco, e o aperfeiçoamento da legislação sobre segurança contra desastres;
- Medidas estruturais, também chamadas de medidas de "pedra-e-cal", que têm por finalidade aumentar o nível de segurança intrínseca dos biótopos humanos, através de atividades construtivas.

Em princípio, as medidas não-estruturais devem ser consideradas prioritariamente.

■ Preparação para Emergências e Desastres

A preparação para emergências e desastres tem por objetivo otimizar o funcionamento do SINDEC e, conseqüentemente, as ações preventivas de resposta aos desastres e de reconstrução.

O Programa de Preparação para Emergências e Desastres - PPED, priorizou os **Projetos de:**

- Desenvolvimento Institucional;
- Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Mudança Cultural;
- Motivação e Articulação Empresarial;
- Informações e Estudos Epidemiológicos sobre Desastres;
- Monitorização, Alerta e Alarme;
- Planejamento Operacional e de Contingência;
- Planejamento de Proteção de Populações contra Riscos de Desastres Focais;
- Mobilização;
- Aparelhamento e Apoio Logístico.

■ Resposta aos Desastres

A resposta aos desastres compreende as seguintes atividades gerais:

- socorro às populações em risco;
- assistência às populações afetadas;
- reabilitação dos cenários dos desastres.

1 - Socorro às Populações em Risco

O socorro às populações em risco é desenvolvido em três fases:

- Pré-impacto: intervalo de tempo que ocorre entre o prenúncio e o desenvolvimento do desastre;
- Impacto: momento em que o evento adverso atua em sua plenitude;
- Limitação de Danos: também chamada fase de rescaldo; corresponde à situação imediata ao impacto, quando os efeitos do evento adverso iniciam o processo de atenuação.

2 - Assistência às Populações Afetadas

A assistência às populações afetadas depende de atividades:

- logísticas;
- assistenciais;
- de promoção da saúde.

3 - Reabilitação dos Cenários dos Desastres

A reabilitação dos cenários dos desastres compreende atividades de:

- avaliação de danos;
- vistoria e elaboração de laudos técnicos;
- desmontagem de estruturas danificadas, desobstrução e remoção de escombros;
- sepultamento.
- limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação do ambiente;
- reabilitação dos serviços essenciais;
- recuperação de unidades habitacionais de baixa renda.

■ Reconstrução

A reconstrução tem por finalidade restabelecer em sua plenitude:

- os serviços públicos essenciais;
- a economia da área;
- o bem-estar da população;
- o moral social.

De uma certa forma, a reconstrução confunde-se com a prevenção e procura:

- recuperar os ecossistemas;
- reduzir as vulnerabilidades dos cenários e das comunidades a futuros desastres;
- racionalizar o uso do solo e do espaço geográfico;
- relocar populações em áreas de menor risco;
- modernizar as instalações e reforçar as estruturas e as fundações;
- recuperar a infra-estrutura urbana e rural.