

# CAPÍTULO I

## INTRODUÇÃO AO PROGRAMA

---

### TÍTULO I - IMPORTÂNCIA E OBJETIVOS

- 1 - Importância
- 2 - Objetivos
- 3 - Objetivos Específicos

### TÍTULO II - CONDICIONANTES

- 1 - Condicionantes Geográficos
- 2 - Condicionantes Legais

### TÍTULO III - INFLUÊNCIA DA VARIÁVEL TEMPO

- 1 - Velocidade de Reação
- 2 - Prioridade da Programação

### TÍTULO IV - PRINCIPAIS PROJETOS DO PPED

- 1 - Apresentação
- 2 - Importância
- 3 - Desenvolvimento do Programa

## TÍTULO I

### IMPORTÂNCIA E OBJETIVOS

#### 1 - Importância

O Programa de Preparação para Emergências e Desastres - PPED, estabelecido pela Política Nacional de Defesa Civil e previsto no Orçamento da União é um importante programa estratégico, de âmbito nacional.

#### 2 - Objetivos Gerais

Este programa, de muito longo prazo, tem os seguintes objetivos gerais:

- **incrementar** o nível de segurança intrínseca e **reduzir** a vulnerabilidade dos cenários dos desastres e das comunidades em risco;
- **otimizar** o funcionamento do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, em todo o território nacional;
- **minimizar** as influências negativas relacionadas com as variáveis tempo e recursos, sobre o desempenho do SINDEC;
- **facilitar** uma rápida e eficiente mobilização dos recursos necessários ao restabelecimento da situação de normalidade, em circunstâncias de desastres.

#### 3 - Objetivos Específicos

O Programa de Preparação para Emergências e Desastres, ao maximizar o funcionamento do SINDEC, contribui para otimizar:

- a Prevenção dos Desastres, no que diz respeito à avaliação e à redução dos riscos de desastres;
- as Ações de Resposta aos Desastres, compreendendo as ações de socorro às populações ameaçadas, assistência às populações afetadas e reabilitação dos cenários dos desastres;
- as atividades de reconstrução.

## TÍTULO II

### CONDICIONANTES

#### 1 - Condicionantes Geográficos

O Brasil é um país de dimensões continentais, com 8.511.965 km<sup>2</sup> e com uma população de 153.725.670 habitantes (IBGE-1995).

Institucionalizado como República Federativa, é constituído por 26 Estados, 1 Distrito Federal e 4.982 Municípios.

Os seguintes Municípios brasileiros têm mais de 1 milhão de habitantes:

São Paulo	SP	9.931.039
Rio de Janeiro	RJ	5.577.141
Salvador	BA	2.218.962
Belo Horizonte	MG	2.079.280
Fortaleza	CE	1.882.539
Curitiba	PR	1.386.692
Recife	PE	1.322.403
Porto Alegre	RS	1.292.899
Belém	PA	1.148.242
Manaus	AM	1.108.612

Os dez Municípios menos populosos do Brasil têm os seguintes habitantes:

Santa Rosa do Purus	AC	675
Borá	SP	726
Rio Quente	GO	794
Serra da Saudade	MG	820
Lajeado	TO	824
Anhanguera	GO	895
Doresópolis	MG	1.200
Guapiara	MG	1.217
Miguel Leão	PI	1.226
Galinhos	RN	1.226

Dos 49 Municípios brasileiros com menos de 2.000 habitantes, estão situados:

- na Região Norte, 2 municípios;
- na Região Nordeste, 6 municípios;
- na Região Sul, 9 municípios;
- na Região Centro-Oeste, 12 municípios;
- na Região Sudeste, 20 municípios;

## 2 - Condicionantes Legais

O artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1989, estabelece que:

**A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.**

**§ 1º Brasília é a Capital Federal.**

**§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.**

**§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Território Federal, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.**

**§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, à população diretamente interessadas.**

O inciso XXVIII do Artigo 22, da referida Constituição, estabelece que:

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

O artigo 13 do Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências, estabelece que:

Em situações de desastres, as atividades assistenciais e de recuperação serão de responsabilidade do Governo do Município ou do Distrito Federal, cabendo ao Estado e, posteriormente, à União, as ações supletivas, quando comprovadamente empenhada a capacidade de atendimento da administração local.

§ 1º Caberá aos órgãos públicos, localizados na área atingida, a execução imediata das medidas que se fizerem necessárias.

§ 2º A atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais, na área atingida, far-se-á sempre em regime de cooperação, cabendo a coordenação ao órgão local de defesa civil.

### TÍTULO III

## INFLUÊNCIA DA VARIÁVEL TEMPO

### 1 - Velocidade de Reação

Numa república federativa, com a extensão territorial do Brasil, a centralização dos recursos, além de contrariar a Constituição e a Política Municipalista, contribuiria para retardar a prontidão das reações, em condições emergenciais.

Ao se estudar, nas condições do cenário brasileiro, a influência das variáveis tempo e recursos, sobre as ações de restabelecimento da situação de normalidade, constata-se a necessidade de que se promova um esforço **articulado de preparação**, com o objetivo de minimizar as influências negativas dessas variáveis e de otimizar o funcionamento do SINDEC.

É importante ressaltar que, de acordo com a doutrina brasileira de defesa civil, os recursos necessários ao restabelecimento da situação de normalidade, devem estar disponíveis no Sistema Nacional de Defesa Civil e não nos Órgãos de Coordenação do Sistema.

Nos casos de desastres de nível IV e III, os recursos locais não são suficientes para garantir o restabelecimento da situação de normalidade e torna-se necessária a suplementação com recursos estaduais e federais.

---

Como o tempo de reação do dispositivo local é de capital importância para que os danos e os prejuízos sejam reduzidos, as autoridades administrativas municipais devem ter uma clara compreensão de que é **mais importante otimizar a aplicação dos recursos mobilizados localmente, do que aguardar recursos suplementares do Estado e da União, que podem tornar-se disponíveis, quando já não são tão importantes.**

---

É absolutamente necessário que as autoridades locais considerem que os desastres devem ser encarados como um desafio à capacidade de reação do governo em interação com as comunidades bem informadas e preparadas, e não como um pretexto para receberem recursos oriundos de créditos extraordinários.

## 2 - Prioridade da Programação

A importância e o nível de prioridade do Programa de Preparação para Emergências e Desastres relaciona-se com a necessidade de garantir respostas adequadas e oportunas do SINDEC, em nível local, estadual e nacional, em circunstâncias de desastres.

A implementação do PPED, ao otimizar o funcionamento do SINDEC, em âmbito nacional, contribuiu para intensificar as atividades relativas ao planejamento antecipado das ações, à articulação e coordenação sistêmica e para a redução de perigosas improvisações por ocasião das atividades relacionadas com o restabelecimento da situação de normalidade.

## TÍTULO IV

### PRINCIPAIS PROJETOS DO PPED

#### 1 - Apresentação

De acordo com a Política Nacional de Defesa Civil, no Brasil, o Programa de Preparação para Emergências e Desastres é constituído por dois Subprogramas e onze projetos. O Subprograma de Preparação Técnica e Institucional é constituído pelos seguintes Projetos Gerais:

- 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;

O Subprograma de Preparação Operacional e de Modernização do Sistema é constituído pelos seguintes Projetos Gerais:

- Planejamento Operacional e de Contingência;
- Proteção da População contra Riscos de Desastres Focais;
- Mobilização de Recursos;
- Aparelhamento e Apoio Logístico.

#### 2 - Importância

O Programa de Preparação para Emergências e Desastres - PPED, é de extrema importância para **implementar** o desenvolvimento do SINDEC, na medida em que garante a otimização do Sistema e a preparação da cidadania para a redução dos desastres.

É necessário que, nos três níveis do SINDEC, haja um amplo e generalizado conhecimento dos projetos que constituem o PPED. A participação dos diferentes escalões do SINDEC nesses projetos variará em função das características, possibilidades e interesses locais.

Como o Plano Diretor de Defesa Civil é um *continuum*, as permanentes atividades de articulação nos três níveis do Sistema permitirão a gradual implementação dos projetos estabelecidos, em função do planejamento global do País, e dos recursos disponíveis.

### 3 - Desenvolvimento do Programa

Os projetos que constituem o Subprograma de Preparação Técnica e Institucional serão desenvolvidos nos capítulos seguintes.

Dos projetos que constituem o Subprograma de Preparação Operacional e de Modernização do Sistema:

- *Planejamento Operacional e de Contingência* foi desenvolvido extensivamente na Terceira Parte deste Manual;
- *Mobilização de Recursos e Aparelhamento e Apoio Logístico* foram abordados, quando do Planejamento Operacional, e são complementados nesta Quarta parte do Manual;
- *Proteção da População contra Riscos de Desastres Focais* é o objeto da Quinta Parte deste Manual, relativa a desastres tecnológicos.

## CAPÍTULO II

### DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

---

#### TÍTULO I - FINALIDADE E OBJETIVOS

- 1 - Finalidades
- 2 - Objetivos Gerais
- 3 - Objetivos Específicos

#### TÍTULO II - ARTICULAÇÃO DO SINDEC

- 1 - Articulação Interna
- 2 - Articulação Externa

#### TÍTULO III - FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA

- 1 - Diretrizes Gerais
- 2 - Importância da Memória Institucional

#### TÍTULO IV - IMPLEMENTAÇÃO DO SINDEC EM NÍVEL ESTADUAL

- 1 - Responsabilidade dos Governadores
- 2 - Implementação do Sistema
- 3 - Estrutura do Órgão Central

#### TÍTULO V - IMPLEMENTAÇÃO DO SINDEC EM NÍVEL MUNICIPAL

- 1 - Responsabilidade dos Municípios
- 2 - Implementação do Sistema
- 3 - Estrutura do Órgão Central

#### TÍTULO VI - IMPLEMENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS SETORIAIS

- 1 - Articulação dos Órgãos Setoriais
- 2 - Importância dos Órgãos Focais

## TÍTULO VII - ESTRATÉGIA DE UNIFICAÇÃO DOUTRINÁRIA

- 1 - Introdução
- 2 - Importância da Doutrina Nacional de Defesa Civil
- 3 - Teoria dos Sistemas

## TÍTULO I

### FINALIDADE E OBJETIVOS

#### 1 - Finalidade

Implementar e articular o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, nos três níveis de governo e em todo o território nacional e **coordenar** o funcionamento do mesmo.

#### 2 - Objetivos Gerais

- *Promover* o desenvolvimento, a articulação, a modernização e a permanente atualização do SINDEC, em todo o território nacional e nos três níveis de governo.

- *Difundir* técnicas de planejamento e de gerenciamento e também normas e procedimentos relacionados com a redução dos desastres e com a garantia da segurança global da população, no âmbito do SINDEC.

- *Incrementar* o reaparelhamento, a modernização e a interiorização de órgãos setoriais, responsáveis pelo desenvolvimento de ações relacionadas com a minimização de desastres e com o restabelecimento da situação de normalidade, com prioridade para os órgãos especializados no controle e no combate de sinistros.

#### 3 - Objetivos Específicos

- *Contribuir* para a preservação da memória institucional e para o desenvolvimento de órgãos técnicos dotados de equipes capacitadas e altamente motivadas;

- *Promover* o aperfeiçoamento, a constante atualização e a difusão da doutrina de defesa civil;

- *Contribuir* para a implementação do Programa de Preparação para Emergências e Desastres - PED, nos três níveis do SINDEC e em todo o Território Nacional.

## TÍTULO II

### ARTICULAÇÃO DO SINDEC

#### 1 - Articulação Interna

O SINDEC foi concebido como uma **estrutura matricial**, que se desenvolve nos três níveis de governo e por todo o território nacional, com o objetivo de **reduzir os desastres naturais, antropogênicos e mistos** e de **promover a segurança global da população** contra os desastres de maior prevalência no País.

Para atingir um objetivo geral de tal amplitude, o SINDEC articula-se em três sentidos ou dimensões:

*- No Sentido Vertical*

Integrando os órgãos de articulação e de coordenação sistêmica, nos três níveis de governo.

*- No Sentido Horizontal*

Articulando os órgãos setoriais e de apoio que integram o SINDEC, nos três níveis de governo, e coordenando as ações dos mesmos.

*- No Sentido de Profundidade*

Promovendo a estruturação de **órgãos focais** de coordenação intrassistêmica, nos diferentes organismos setoriais que integram o Sistema.

Esses **órgãos focais**, além de aprofundarem a coordenação intrassistêmica, reforçam os mecanismos de articulação e de coordenação vertical.

O Projeto de Desenvolvimento Institucional está contribuindo para a implementação dessa imensa estrutura matricial **tridimensional**, com as características de um **sólido** (\*) e com as dimensões do Brasil.

---

(\*) No Dicionário Aurélio, "Sólido" tem os seguintes significados: aquilo que é maciço, consistente, coeso, rígido, resistente, estável, robusto, firme, seguro, sério, duradouro, digno de confiança e que não se deixa destruir por força externa. É ideal que todos esses significados se apliquem ao SINDEC.

## 2 - Articulação Externa

Considerando o mais importante princípio da termodinâmica e da teoria geral dos sistemas, segundo o qual "todo o sistema, fechado sobre si mesmo, tende à mesmice e à estagnação", o SINDEC foi concebido como um sistema aberto e entrópico.

Por essas razões, o SINDEC articula-se externamente com:

- os demais sistemas integrantes do Governo, em nível federal, estadual e municipal;
- organizações internacionais, relacionadas com a redução de desastres;
- organizações internacionais, responsáveis pela monitorização global de fenômenos adversos e pela previsão de desastres;
- sistemas de defesa civil ou de proteção civil de outros países;
- órgãos de apoio ao Sistema;
- organizações não-governamentais - ONGs, relacionadas com a redução de desastres;
- clubes de serviço e organizações comunitárias;
- instituições de ensino, pesquisa e extensão;
- agências financiadoras de projetos, nacionais, internacionais e estrangeiras.

## TÍTULO III

### FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA

#### 1 - Diretrizes Gerais

A Política Nacional de Defesa Civil estabeleceu as seguintes diretrizes gerais relacionadas com o assunto.

##### ■ Diretriz nº 1

Atribuir a um único Sistema - o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, a responsabilidade pelo planejamento, articulação, coordenação e gestão das atividades de Defesa Civil, em todo o território nacional.

Compete ao SINDEC a responsabilidade de promover a defesa permanente contra os desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no Brasil, e garantir a segurança global da população contra desastres.

##### ■ Diretriz nº 2

Implementar a organização e o funcionamento de Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC, em todo o território nacional, enfatizando a necessidade e a importância da resposta articulada e oportuna do órgão local.

O SINDEC, por intermédio das Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC, e dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC, articulados por todo o território nacional, tem por objetivo garantir uma reação articulada e oportuna das administrações locais, em circunstâncias de desastres, e um minucioso planejamento preventivo.

##### ■ Diretriz nº 3

Apoiar os Estados e os Municípios na implementação de Planos Diretores de Defesa Civil, com a finalidade de garantir a redução dos desastres em seus territórios.

Os Planos Diretores são implementados por intermédio de:

- uma criteriosa avaliação dos riscos de desastres e hierarquização dos mesmos;
- projetos de redução dos riscos de desastres de maior prevalência;

- bem conduzidos e articulados projetos de preparação para emergências e desastres;
- planos bem articulados em o objetivo de restabelecer a situação de normalidade, em circunstâncias de desastres.

#### ■ Diretriz nº 4

Implementar a interação entre os órgãos governamentais e as comunidades locais, especialmente por intermédio das Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC, e de Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC, com a finalidade de garantir uma resposta integrada de toda a sociedade.

Compete ao SINDEC implementar as relações interativas entre os governos locais e as comunidades, utilizando as COMDEC e os NUDEC como fóruns de debates, com a finalidade de garantir uma posição consensual da cidadania brasileira, no que se refere à redução dos desastres e uma ampla participação da sociedade no **Programa de Preparação para Emergências e Desastres**.

A segurança global da população brasileira só se tornará realmente efetiva quando for aceita como **dever do Estado, direito e responsabilidade da cidadania**. Por isso, é importante a interação entre os projetos de desenvolvimento institucional com os de mudança cultural.

## 2 - Importância da Memória Institucional

### ■ Antecedentes

Num exame retrospectivo, constata-se que, após muitas décadas de esforço, foram poucos os avanços na redução das vulnerabilidades da sociedade brasileira aos desastres, mesmo contra aqueles de natureza cíclica e de caráter sazonal, como as secas, as inundações e os escorregamentos de solo.

Contribuem para esta situação, a falta de continuidade dos programas e a pouca preocupação com a memória institucional.

Todas as Constituições do Brasil, a partir da Constituição de 1824, reconhecem as importantes repercussões dos desastres sobre a sociedade e reconhecem que as ações relacionadas com a redução de desastres são da competência do Estado.

Na grande maioria das vezes, os dispositivos constitucionais ocupam-se quase que exclusivamente com as ações relacionadas com o restabelecimento da situação de normalidade após a ocorrência dos desastres e, só recentemente, os pensadores políticos estão despertando para a necessidade de que se **promova a defesa permanente contra os desastres** e para a importância dos Programas de Prevenção e de Preparação Contra Emergências e Desastres.

A falta de continuidade dos programas fica bem caracterizada na construção da barragem de Cedro, primeira obra construída para minimizar a seca no Nordeste. Embora a decisão de construí-la tenha ocorrido durante a seca de 1877-78, ainda no Segundo Império, a barragem só foi concluída em 1906, sete anos após a Proclamação da República.

#### ■ **Importância**

Na grande maioria dos países desenvolvidos, instituições centenárias são responsabilizadas pelo desenvolvimento de programas de muito longo prazo e vêm mantendo a continuidade dos mesmos, independentemente das mudanças de governo.

Exemplo típico desta continuidade e da preocupação com a preservação da memória institucional é caracterizado pelo **Corpo de Engenheiros do Exército Americano** e pela **Administração do Vale do Tennessee**.

O Governo dos Estados Unidos da América concluiu que os Batalhões de Engenharia e de Construção do Exército Americano só se manteriam atualizados com as técnicas de construção pesada, caso fossem permanentemente empenhados nestas atividades, nas épocas de paz. Daí a institucionalização do **Corpo de Engenheiros do Exército**.

Esta Instituição recebeu a missão de planejar e promover a defesa contra inundações catastróficas, construir barragens para aproveitamentos hidrelétricos e aumentar a disponibilidade de recursos hídricos de superfície, mediante a interligação de bacias e a transposição de recursos hídricos excedentes.

No início da Década de Trinta, o Presidente Roosevelt institucionalizou a **Administração do Vale do Tennessee**, com a missão de prevenir as inundações frequentes na área e de promover o desenvolvimento da região.

Após mais de 60 anos, o vale do Tennessee está totalmente controlado, inúmeros rios estão sendo aproveitados em programas de irrigação e o Corpo de Engenheiros e a Administração do Vale do Tennessee continuam fiéis às suas missões.

Como a preservação da memória institucional é indispensável para a continuidade das missões, é necessário que seja desenvolvido um grande esforço para que a memória institucional do SINDEC seja preservada e para que o mesmo se mantenha fiel a sua missão.

## TÍTULO IV

### IMPLEMENTAÇÃO DO SINDEC EM NÍVEL ESTADUAL

#### 1 - Responsabilidades dos Governadores de Estado e, no que couber, do Governador do Distrito Federal

- Os governadores são responsáveis, em suas respectivas áreas de jurisdição, pela:
- garantia da segurança global da população, especialmente em circunstâncias de desastres naturais, humanos e mistos;
  - promoção da defesa permanente contra os desastres de maior prevalência, em seus respectivos Estados e no Distrito Federal;
  - redução dos desastres, através de programas e de projetos de **prevenção de desastres, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e reconstrução**;
  - implementação do SINDEC, em nível estadual, e promoção do Sistema, em nível municipal;
  - supervisão do funcionamento do SINDEC, em nível estadual;
  - homologação de **situações de emergência e de estados de calamidade pública**, decretados pelos Prefeitos Municipais, desde que em acordo com critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC.

#### 2 - Implementação do Sistema

Compete aos Governadores implementar o SINDEC, em nível estadual, promover sua implementação, em nível municipal, além de supervisionar o funcionamento do Sistema, no âmbito do Estado.

Também é da competência dos Governadores promover a articulação do Órgão de Coordenação do Sistema, em nível estadual, com os órgãos Setoriais e com os órgãos de Coordenação, nos níveis municipais e federal.

É desejável que o SINDEC, em nível estadual, se organize em coerência com a **estrutura matricial** desenvolvida em âmbito nacional. Por esse motivo, preconiza-se que o SINDEC, em nível estadual, seja constituído pelos seguintes órgãos:

## ■ Órgão Superior

**Conselho Estadual de Defesa Civil - CONEDEC**, com constituição e atribuições semelhantes, mas não conflitantes com as do Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC.

O Conselho Estadual tem atribuições de conselho deliberativo, conselho consultivo e de estado-maior diretorial. Na condição de conselho deliberativo, suas atribuições são complementares às do CONDEC e não devem ser conflitantes com às daquele órgão.

Na condição de conselho consultivo e de estado-maior diretorial, o Conselho Estadual contribui para a articulação do Órgão Central com os órgãos setoriais, e facilita a coordenação das ações sistêmicas.

É aconselhável que os órgãos setoriais do Sistema, de nível federal, sejam representados no Conselho Estadual, quando tiverem Instituições importantes para o funcionamento do Sistema, sediadas no território do Estado.

## ■ Órgão Central do SINDEC, em Nível Estadual

**Coordenadoria Estadual de Defesa Civil - CEDEC**, responsável pela articulação, coordenação e gestão técnica do SINDEC, em nível estadual.

É aconselhável que o **Coordenador Estadual de Defesa Civil** tenha acesso direto ao **Governador do Estado**, grande capacidade de articulação e delegação de competência para decidir, em nome do Governador, em situações de crise.

É aconselhável, também, que a **Direção do Órgão** seja exercida por profissionais de grande capacidade técnica e experiência em redução de desastres.

A solução mais racional para o problema consiste na dissociação dos cargos:

- o cargo de **Coordenador Político do Sistema**, em nível estadual, é exercido por uma autoridade de alto escalão, da confiança do governador. Esta autoridade pode ser um Secretário de Estado ou o Vice-Governador.
- o cargo de **Diretor Executivo do Órgão Central do Sistema**, em nível estadual, é exercido por um profissional altamente competente e com grande experiência técnica.

### ■ Órgãos Regionais de Coordenação

Coordenadorias Mesorregionais de Defesa Civil - COMEDEC e Coordenadorias Microrregionais de Defesa Civil - COMIDEC, responsáveis pela articulação, coordenação e gerência técnica do SINDEC, em nível mesorregional e microrregional, e pelo apoio de planejamento aos municípios que necessitarem. São nas Coordenadorias Regionais que são desenvolvidos os planos interativos das chamadas Comunidades Irmanadas.

É aconselhável que, quando possível, os Órgãos Regionais de Coordenação sejam constituídos de representantes do (a):

- Defesa Civil;
- Corpo de Bombeiros e Polícia Militar do Estado;
- Secretaria de Apoio ao Planejamento Municipal;
- Associações de Prefeitos;
- Prefeituras Locais;
- Secretaria de Saúde;
- Secretaria de Educação;
- Secretaria da Agricultura e de Órgãos de Extensão Rural;
- Secretaria de Promoção Social;
- Secretaria do Meio Ambiente;
- Secretaria de Obras Públicas;
- Outros Órgãos julgados necessários.

É normal que, com o tempo, as Coordenações Regionais assumam responsabilidades crescentes e extrapolem ao campo da redução dos desastres e segurança global da população.

### ■ Órgãos Municipais de Coordenação

Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC e Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC, responsáveis pela articulação, coordenação e gestão técnica do Sistema, em nível municipal.

É aconselhável que o Diretor do Sistema de Defesa Civil, em nível municipal, tenha acesso direto ao Prefeito do Município, grande capacidade de articulação, e seja um profissional competente e experiente.

Nos Municípios de grande porte, os cargos podem ser dissociados e podem ser constituídas Comissões Distritais de Defesa Civil - COMDIDEC, quando julgadas necessárias.

### ■ Órgãos Setoriais de Defesa Civil

Órgãos e Instituições da Administração Pública Estadual, Municipal e Federal, integrantes do SINDEC, e sediados nos Territórios dos Estados e dos Municípios. Normalmente esses órgãos são aqueles representados nos Conselhos.

Dentre os órgãos setoriais do SINDEC, em nível estadual, há que destacar os Corpos de Bombeiros Militares. Tanto que a Constituição Federal, no parágrafo 5º, do artigo 144, estabelece que:

**Aos Corpos de Bombeiros Militares, além de outras atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.**

### ■ Órgãos de Apoio ao SINDEC

Instituições Públicas e Privadas, Organizações Não-Governamentais, Clubes de Serviços, Instituições Religiosas, Entidades Comunitárias, Associações e Fundações Diversas e Organizações de Voluntários, que apóiam o SINDEC.

## 3 - Estrutura do Órgão Central do SINDEC

É desejável que a estrutura do órgão responsável pela articulação, coordenação e pelo gerenciamento técnico do SINDEC, em nível estadual, seja semelhante à estrutura dos órgãos congêneres, em nível federal e internacional.

Por esse motivo, recomenda-se que as **Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil** sejam organizadas como Secretarias Executivas e tenham uma estrutura ternária, constituída por uma **Divisão** responsável pelas atividades-meio e por duas **Divisões** responsáveis pelas atividades-fim:

- **Divisão de Apoio Administrativo;**
- **Divisão de Minimização de Desastres;**
- **Divisão de Operações.**

### ■ Divisão de Apoio Administrativo

Esta Divisão é responsável pelo expediente da Coordenadoria e pelo desempenho de atividades relacionadas com:

- administração geral e de pessoal;
- relações públicas;
- serviços gerais;

- serviço de transportes;
- telecomunicações;
- outras atividades-meio necessárias ao funcionamento da Coordenadoria.

#### ■ Divisão de Minimização de Desastres

Esta Divisão é responsável pela promoção e pela implementação dos Programas de Prevenção de Desastres e de Preparação para Emergências e Desastres, em nível estadual, sendo constituída por duas Seções:

##### 1 - Seção de Prevenção de Desastres

Esta Seção é responsável pela implementação e promoção das seguintes atividades, no âmbito estadual:

- avaliação de riscos de desastres;
- redução de riscos de desastres;
- organização de bancos de dados e de mapas temáticos, relacionados com ameaças, vulnerabilidades e riscos;
- sistemas de monitorização, alerta e alarme;
- sistema de informações sobre desastres e de estudos epidemiológicos.

##### 2 - Seção de Preparação para Emergências e Desastres

Esta Seção é responsável pela promoção e implementação, em nível estadual, de atividades relacionadas com:

- Programa de Preparação para Emergências e Desastres;
- coordenação técnica com os órgãos setoriais e de apoio ao Sistema;
- apoio às reuniões do Conselho Estadual de Defesa Civil;
- articulação e coordenação com Centros Universitários de Ensino e Pesquisas Sobre Desastres - CEPEC;
- desenvolvimento institucional, desenvolvimento de recursos humanos e com a mudança cultural;
- apoio à implementação das Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC.

#### ■ Divisão de Operações

Esta Divisão é responsável pela promoção e pela implementação dos Programas de Resposta aos Desastres e de Reconstrução, em nível estadual, sendo constituída por duas Seções:

### 1 - Seção de Resposta aos Desastres

Esta Seção é responsável pela promoção e pela implementação, em nível estadual, de atividades relacionadas com:

- socorro às populações ameaçadas;
- assistência às populações afetadas;
- reabilitação dos cenários dos desastres;
- planejamento operacional;
- avaliação de danos e de prejuízos;
- vistorias e emissão de laudos técnicos;
- controle de equipes operativas.

### 2 - Seção de Reconstrução

Esta Seção é responsável pela promoção e pela implementação, em nível estadual, de projetos de reconstrução, desenvolvidos com a finalidade de restabelecer:

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

A Seção também é responsável pelo (a):

- planejamento e promoção do apoio logístico;
- planejamento da mobilização;
- organização de mapas temáticos e de bancos de dados, relacionados com o equipamento do território.

## TÍTULO V

### IMPLEMENTAÇÃO DO SINDEC EM NÍVEL MUNICIPAL

#### 1 - Responsabilidades dos Prefeitos Municipais

Os Prefeitos Municipais são os principais responsáveis, em suas respectivas áreas de jurisdição, pelo (a):

- garantia da segurança global da população, especialmente contra desastres naturais, humanos e mistos;
- promoção da defesa permanente contra os desastres de maior prevalência no Município;
- implementação do SINDEC, em nível municipal e pela supervisão de suas atividades;
- promoção do planejamento estratégico da Defesa Civil e da redução de desastres, considerando os seguintes aspectos globais: **prevenção de desastres, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e reconstrução;**
- promoção de estudos relativos à avaliação de riscos e do mapeamento das áreas de riscos e do microzoneamento consequente;
- implementação do código de obras do município em consonância com as particularidades locais e com os desastres prevalentes no município;
- articulação e coordenação do SINDEC em nível local e com o nível estadual e federal do Sistema;
- restabelecimento da situação de normalidade, em circunstâncias de desastres, através de ações de resposta ao desastre e reconstrução;
- declaração de situação de emergência e de estado de calamidade pública, quando necessário, e de acordo com os **critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC.**

#### 2 - Implementação do Sistema

Compete aos Prefeitos Municipais a implementação do SINDEC, em nível municipal, sendo apoiados, para tanto, pela Defesa Civil Estadual, além de supervisionar o Sistema, no âmbito do Município.

Também é da competência dos Prefeitos garantir a articulação do Órgão de Coordenação do Sistema, em nível municipal, com os órgãos setoriais e com os órgãos de coordenação, nos níveis estadual e federal.

É desejável que o SINDEC, em nível municipal, se organize em coerência com a **estrutura matricial**, desenvolvida em âmbito nacional.

Por esse motivo, preconiza-se que o SINDEC, em nível municipal, seja constituído pelos seguintes órgãos:

#### ■ Órgão Superior

**Comissão Municipal de Defesa Civil - COMDEC**, com constituição semelhante a do Conselho Estadual de Defesa Civil. A Comissão Municipal de Defesa Civil tem atribuições de conselho deliberativo, de conselho consultivo e de estado-maior diretorial.

Na condição de conselho deliberativo, suas atribuições são complementares às dos conselhos de nível superior e não devem ser conflitantes com às daqueles órgãos.

Na condição de conselho consultivo e de estado-maior diretorial, a COMDEC facilita a articulação e a coordenação com os órgãos setoriais e de apoio ao Sistema e com os órgãos de articulação dos escalões superiores.

É aconselhável que órgãos setoriais do SINDEC, de nível estadual e federal, sediados no Município, sejam representados na COMDEC.

#### ■ Órgão Central do Sistema

**Direção Municipal de Defesa Civil - DIMDEC**, responsável pela articulação, coordenação e operacionalização do SINDEC, em nível municipal.

É aconselhável que o Diretor Municipal de Defesa Civil seja um profissional experiente e com reconhecida capacidade técnica, com acesso direto ao Prefeito, grande capacidade de articulação e delegação de competência para tomar decisões em situações de crise. Caso a escolha não seja motivada por razões partidárias, pode haver continuidade no exercício dessa função de grande importância para a segurança global da população.

#### ■ Órgãos Locais

**Comissões Distritais de Defesa Civil - COMDIDEC e Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC**, responsáveis pela articulação entre o Governo e as comunidades e pela operacionalização do SINDEC, em nível local.

Tanto os NUDEC como as COMDIDEC funcionam como grandes fóruns de debates sobre os problemas locais e sobre medidas para aumentar o nível de segurança global da população, a redução dos desastres de maior prevalência nos locais e sobre a melhoria dos padrões de bem-estar social. Os dois órgãos obrigatoriamente devem funcionar com amplas representações das comunidades locais, dos clubes de serviços, instituições religiosas e associações de voluntários e com um mínimo de funcionários municipais.

### **3 - Estrutura da Direção Municipal de Defesa Civil**

A estrutura do órgão municipal deve ser semelhante à dos órgãos congêneres, em nível estadual e federal, sendo constituída pelas seguintes seções, com atribuições semelhantes às das Divisões do órgão estadual:

- Seção de Apoio Administrativo;
- Seção de Minimização de Desastres;
- Seção de Operações.

Nos municípios de maior porte, justifica-se a organização de um centro de comunicações, com plantão de 24 horas, para receber informações sobre ocorrências de desastres e de acidentes, por intermédio do telefone 199, e providenciar os deslocamento da equipe operativa e de outros recursos para o local do desastre.

## TÍTULO VI

### IMPLEMENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS SETORIAIS

#### 1 - Articulação dos Órgãos Setoriais

É desejável que os Órgãos Setoriais, de importância estratégica para o SINDEC, implementem em suas estruturas, **órgãos focais** de coordenação, responsáveis pela articulação do referido órgão setorial:

- em sentido horizontal, com os Órgãos de Coordenação e com os demais Órgãos Setoriais do SINDEC, nos três níveis de governo;
- em sentido vertical e de profundidade, permitindo a articulação intrassistêmica e reforçando a coordenação vertical.

A articulação horizontal é reforçada pela participação do Órgão Setorial nos Órgãos Colegiados, organizados nos três níveis de governo, como o Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC, os Conselhos Estaduais de Defesa Civil - CONEDEC e Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC.

#### 2 - Importância dos Órgãos Focais

A instituição de órgãos focais permite que se desenvolva a memória institucional, em assuntos concernentes a Defesa Civil, e contribui para melhorar a capacidade de articulação e de cooperação, em proveito da garantia da segurança global da população.

É desejável que o órgão focal se localize próximo à Direção Geral do Órgão Setorial e que o representante do Órgão, no Colegiado, tenha acesso às autoridades, com atribuições decisórias.

O funcionamento da estrutura matricial responsável pelo planejamento e pela promoção da defesa permanente contra os desastres de maior prevalência no País, depende da operacionalidade e da capacidade a articulação intrassistêmica dos órgãos focais.

## TÍTULO VII

### ESTRATÉGIA DE UNIFICAÇÃO DOUTRINÁRIA

#### 1 - Introdução

É óbvio que os Sistemas são concebidos para funcionarem "**sistematicamente**".

No caso específico do Brasil, o Sistema Nacional de Defesa Civil foi concebido para funcionar como uma imensa **estrutura matricial**, para atuar em todo o território nacional, de acordo com os seguintes condicionantes impostos pelo **cenário brasileiro**:

- regime de governo: **República Federativa**;
- dimensão territorial: **8.511.965 km<sup>2</sup> de área**;
- população a ser protegida: **153.725.670 habitantes (IBGE-1995)**.

Para que uma estrutura matricial, como a concebida, funcione de forma sistêmica, em todo o País, é necessário que se desenvolva um forte vínculo de coesão entre todos os órgãos que compõem o SINDEC.

A Doutrina Nacional de Defesa Civil é, sem nenhuma dúvida, o mais importante fator de coesão do SINDEC.

#### 2 - Importância da Doutrina Nacional de Defesa Civil

A sinistrologia é uma ciência social, com características multidisciplinares, em fase de implementação e desenvolvimento. Evidentemente, o desenvolvimento dessa nova ciência depende da contribuição de pesquisadores de todo o mundo, e o crescimento científico dessa importante área de conhecimentos depende do intercâmbio de comunicações, em nível internacional.

É inegável que a institucionalização do Decênio Internacional para a Redução dos Desastres Naturais - DIRDN, contribuiu para que numerosos conceitos relativos à redução dos desastres fossem debatidos e acordados, em nível internacional.

A evolução do conceito de **segurança global da população** foi dinamizada, em nível internacional, a partir da queda do Muro de Berlim, que obrigou que se repensassem antiquados conceitos relacionados com a chamada **estratégia de dissuasão** e que, pelo menos, se desacelerasse a **corrida armamentista**.

Em nosso país, ficou patente a necessidade de que se desenvolvesse um **corpo de doutrina de defesa civil**, em consonância com as características do **cenário brasileiro** e com o patrimônio sócio-cultural de nossa sociedade. Esse corpo de doutrina consubstancia a **Doutrina Brasileira de Defesa Civil**.

Como a Doutrina Brasileira de Defesa Civil é o mais importante vínculo de conexão do SINDEC, o desenvolvimento da mesma é coordenado e articulado pelo Órgão Central do Sistema e referendado pelo Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC.

A política Nacional de Defesa Civil, aprovada pelo Conselho Nacional de Defesa Civil, é o mais importante instrumento de promoção da unificação da Doutrina de Defesa Civil.

### 3 - Teoria dos Sistemas

#### ■ Introdução à Teoria dos Sistemas

A evolução da teoria dos sistemas foi poderosamente influenciada:

- pelos conceitos de homeostase e mecanismos de auto-regulação dos sistemas orgânicos, estudados pelo eminente fisiologista francês **CLAUDE BERNARD**;
- pelos estudos relativos às trocas de energias entre sistemas abertos colocados em contato, desenvolvidos pela termodinâmica;
- pelas contribuições da cibernética, ciência que estuda as comunicações intrassistêmicas e os mecanismos de controle.

**CLAUDE BERNARD**, ao desenvolver os conceitos relacionados com a homeostase, lançou as bases da moderna fisiologia. *Homeostasis* pode ser definida, de uma forma simplificada, como:

- o estado de equilíbrio dinâmico do organismo vivo em relação às suas várias funções e à composição de seus fluidos e tecidos. Este equilíbrio dinâmico é mantido em função de mecanismos de auto-regulação. A manutenção da homeostase é indispensável à viabilidade e a perda irreversível desta situação de equilíbrio compromete as funções vitais.

Cibernética é uma palavra originada de duas raízes gregas: *kybernetike* (piloto) e *techné* (arte ou técnica), e, literalmente, significa: "arte de pilotar", e estuda as comunicações intrassistêmicas, a retroalimentação dos sistemas e os mecanismos de controle sistêmico.

Entropia é uma função termodinâmica de estado, associada à organização espacial e energética, das partes ou partículas que constituem um sistema e cuja variação, numa transformação desse sistema, é medida pela integral do cociente infinitesimal do calor trocado reversivelmente entre o sistema e o exterior, pela temperatura basal do sistema considerado.

Na definição dos sistemas entrópicos, estão embutidos dois importantes conceitos:

- os sistemas necessariamente são abertos e trocam energias com outros sistemas;
- os sistemas mantêm seus equilíbrios dinâmicos por intermédio de mecanismos de auto-regulação.

De acordo com a termodinâmica: todo o sistema fechado sobre si mesmo tende à mesmice e à estagnação.

De acordo com a cibernética: todo o sistema que perde a capacidade de auto-regulação, perde seu equilíbrio dinâmico e involui de forma caótica.

Os modernos estudos de administração demonstraram que essas leis, aplicadas aos sistemas físicos e biológicos, aplicam-se também aos sistemas sociais.

#### ■ Aplicação da Teoria dos Sistemas ao Estudo Estratégico da Defesa Civil

As características intrínsecas do cenário brasileiro, diferentes das dos cenários dos demais países, estão promovendo o desenvolvimento de uma Doutrina Nacional de Defesa Civil, adaptada à realidade do País e coerente com as particularidades que individualizam o Brasil, no contexto das demais nações.

Como o SINDEC é um sistema aberto, em permanente comunicação com os sistemas dos demais países, há um permanente estado de troca de informações e de energias inter-sistêmicas que influencia na evolução doutrinária.

A Doutrina Nacional de Defesa Civil só é útil enquanto responder às necessidades do SINDEC. Por esse motivo, é necessário que o Sistema Nacional de Defesa Civil desenvolva, de forma competente:

- mecanismos eficientes de comunicações intrassistêmicas;
- uma grande capacidade de auto-regulação, mediante mecanismos de retroalimentação sistêmica.

A partir dessas considerações, a Doutrina Brasileira de Defesa Civil funcionará como um importante mecanismo de unificação do Sistema e viabilizará a imensa estrutura matricial do SINDEC.