

UNIJUÍ - UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL

Departamento de Economia e Contabilidade  
Departamento de Estudos Agrários  
Departamento de Estudos da Administração  
Departamento de Estudos Jurídicos

CURSO DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO

**EVERTON DE SOUZA DIAS**

**A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA  
POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL  
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Ijuí (RS)  
2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**EVERTON DE SOUZA DIAS**

**A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA  
POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL NO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento, Linha de Pesquisa: Gestão de Organizações para o Desenvolvimento, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenberg

Ijuí/RS  
2010

## Catálogo na Publicação

D541e      Dias, Everton de Souza.

A efetividade da implementação da política nacional de defesa civil no estado do Rio Grande do Sul / Everton de Souza Dias. – Ijuí, 2010. – 146 f. : il. ; 29 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí). Desenvolvimento.

“Orientação: Dieter Rugard Siedenberg”.

1. Gestão pública. 2. Defesa civil. 3. Políticas públicas. 4. Sociedade de risco. I. Siedenberg, Dieter Rugard. II. Título.

CDU: 35(816.5)  
351.862

Márcia Della Flora Cortes  
CRB10 / 1877

UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento – Mestrado

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação

**A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE  
DEFESA CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

elaborada por

**EVERTON DE SOUZA DIAS**

como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Desenvolvimento

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenberg (UNIJUÍ): \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Luiz Carlos Pinto da Silva Filho (UFRGS): \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Sérgio Luis Allebrandt (UNIJUÍ): \_\_\_\_\_

Ijuí (RS), 25 de outubro de 2010.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus por ter concedido força, coragem e persistência para a elaboração deste trabalho.

A minha família, especialmente a minha filha Yasmim; e a minha namorada Juliana, pelo apoio incondicional e pela compreensão ao longo de mais esta jornada, principalmente nos momentos de minha ausência.

Ao professor orientador, Doutor Dieter Siedenberg, pelo conhecimento transmitido e pelas considerações relevantes à construção dessa pesquisa.

Aos professores e colegas do Mestrado, pelo convívio harmonioso, ensinamentos compartilhados, trocas de experiências, respeito, amizade e contribuição, fatores essenciais para um aproveitamento satisfatório do curso.

Aos Comandantes: Tenente Coronel Nascimento, Tenente Coronel Vargas e Major Jacson; aos oficiais da Brigada Militar que integram/integraram a CEDEC ou COMDECs; e aos integrantes da SEDEC e de COMDECs que entenderam a importância deste trabalho, sem os quais não seria possível sua concretização.

Aos companheiros do Rotary Club de Ijuí, pelo estímulo e compreensão quando da minha falta.

Enfim, a todos aqueles que, seja com idéias e opiniões, com poucas palavras ou tão-somente através da escuta, contribuíram para a elaboração desse trabalho e, também, àqueles que souberam aguardar e entender minha ausência, durante esse tempo de estudo e busca do conhecimento.

## RESUMO

A temática gestão pública contemporânea é, por essência, intrincada. Associada a problemática do risco na qual a sociedade está inserida, com o aumento vertiginoso de desastres, tanto naturais quanto aqueles provocados diretamente pelo homem, agravada pelo desenvolvimento industrial e econômico a qualquer custo – degradação ambiental, desigualdades sociais... implicando cada vez mais em vulnerabilidades e ameaças, esta complexidade se amplia consideravelmente. Neste contexto turbulento surge a Defesa Civil, com o objetivo fundamental a redução de desastres, e no caso de sua ocorrência, a minimização de seus agravos. A proposta deste trabalho científico é realizar reflexões teórico-práticas, a partir da análise da implementação de uma política pública: a Política Nacional de Defesa Civil, no Estado do Rio Grande do Sul, em situação de normalidade no período de 1999 a 2009; além de avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade desta implementação. Embasado em referencial teórico que aborda Desenvolvimento Sustentável, Gestão Pública e Agenda Governamental, o Estado Socioambiental de Direito, o Sistema Normativo e os Princípios da Prevenção e da Precaução, a pesquisa buscou identificar, mapear e analisar as principais ações e projetos de prevenção e preparação para emergências e desastres implementados pela Coordenadoria de Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul, associando estas à previsão na referida política pública. Com relação aos procedimentos metodológicos caracteriza-se como pesquisa aplicada, do tipo descritiva e exploratória, de natureza quali-quantitativa. No que tange aos meios ou procedimentos técnicos, é bibliográfica, documental e de campo. A coleta de dados foi realizada através da pesquisa em relatórios e registros oficiais da CEDEC; em lei, normas e demais escritos que compõem a doutrina de Defesa Civil; e da aplicação de um questionário/entrevista semi-estruturada a gestores. Como base para a análise e interpretação dos dados utilizou-se o método denominado análise de conteúdo. Como resultado obteve-se uma visão institucional da Defesa Civil não só no Estado do Rio Grande do Sul, como também das demais unidades federadas do Brasil. Embora perceba-se um amadurecimento institucional da CEDEC/RS, com indicativos de avanços, este é demasiado lento. Das ações realizadas e projetos implementados no período analisado, percebe-se obras isoladas, sem planejamento, agregadas a fragilidades e carências tanto de recursos materiais e financeiros quanto de recursos humanos, estes últimos não só no aspecto quantitativo como também de capacitação técnica, implicando desta forma, na eficácia, na eficiência e na efetividade desta política pública.

Palavras-chave: Defesa civil. Gestão pública. Políticas públicas. Sociedade de risco

## **ABSTRACT**

The contemporary public management theme is, in essence, intricate. Associated with the risk problem in which the company operates, with the skyrocketing cost of disasters, both natural and those caused directly by man, aggravated by the industrial and economic development at any cost - environmental degradation, social inequalities ... implying increasing vulnerabilities and threats, this complexity is increased considerably. In this context arises the turbulent Civil Defense, as the fundamental goal of disaster reduction, and if they occur, minimizing their injuries. The purpose of this scientific work is to conduct theoretical and practical considerations from the analysis of the implementation of public policy: the National Policy on Civil Defense, State of Rio Grande do Sul, in a situation of normalcy in the period 1999 to 2009, beyond to assess the effectiveness, efficiency and effectiveness of this implementation. Grounded in theoretical approach Sustainable Development, Public Management and Government agenda, the State Environmental Law, with the System Standards and the Principles of Prevention and Precaution, the survey sought to identify, map and analyze the actions and projects for prevention and emergency preparedness and disaster implemented by the Coordination of Civil Defense of the State of Rio Grande do Sul, the correlation between the forecast in that policy. As instruments characterized as applied research with a descriptive and exploratory nature of qualitative and quantitative. With regard to the means or technical procedures, it is literature, documentary and field. Data collection was performed by research reports and official records of CEDEC, in law, regulations and other writings that make up the doctrine of Civil Defense, and the application of a questionnaire / semi-structured interviews with managers. As a basis for analysis and interpretation of data we used the method called content analysis. As a result we obtained an institutional vision of the Civil Defense not only in the state of Rio Grande do Sul, as well as the other federal units in Brazil. Although notice is a maturing of institutional CEDEC / RS, signs of progress, this is too slow. Of actions taken and projects implemented during the period analyzed, we find isolated works without planning, aggregate the weaknesses and shortcomings of both material and financial resources and human resources, the latter not only in quantitative but also technical training, implying that shape, efficiency efficacy and effectiveness of this policy.

**Keywords:** civil defense. Public management. Public policies. Risk society

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1: Dimensões do desenvolvimento sustentável .....                        | 25  |
| Quadro 2: Escolas do Pensamento sobre formulação de estratégia.....             | 42  |
| Quadro 3: Descrição do perfil e sigla conferida ao entrevistado.....            | 58  |
| Quadro 4: Demonstrativo de entrevistas .....                                    | 60  |
| Quadro 5: Percepção dos entrevistados sobre Gestão e Políticas Públicas .....   | 95  |
| Quadro 6: Percepção dos entrevistados sobre Participação Popular .....          | 99  |
| Quadro 7: Percepção dos entrevistados sobre a Efetividade da PNDC.....          | 103 |
| Quadro 8: Diretrizes implementadas pela CEDEC-RS, no período de 1999–2009 ..... | 107 |
| Quadro 9: Comparativo de municípios com COMDEC.....                             | 109 |
| Quadro 10: Projetos implementados pela CEDEC-RS, no período de 1999–2009.....   | 114 |

## **LISTA DE TABELAS**

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1: Estados, de acordo com a estruturação e a denominação da Defesa Civil ..... | 79 |
| Tabela 2: Estruturação da Defesa Civil, de acordo com sua ligação.....                | 79 |
| Tabela 3: Estruturação da Defesa Civil, de acordo com sua similaridade .....          | 80 |
| Tabela 4: Relação de participação no CODC/2009.....                                   | 93 |

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1: Ações de Defesa Civil.....                                             | 40 |
| Figura 2: Interdisciplinaridade da Defesa Civil.....                             | 54 |
| Figura 3: Divisão municipal e urbana do Rio Grande do Sul.....                   | 63 |
| Figura 4: Precipitação média anual no Estado do Rio Grande do Sul.....           | 64 |
| Figura 5: Unidades geomorfológicas do Estado do Rio Grande do Sul.....           | 66 |
| Figura 6: Evolução da divisão municipal no Rio Grande do Sul - 1809 a 2003 ..... | 68 |
| Figura 7: População do Rio Grande do Sul .....                                   | 70 |
| Figura 8: Localização geográfica das Regionais de Defesa Civil .....             | 74 |
| Figura 9: Organograma da Chefia da Casa Militar .....                            | 75 |
| Figura 10: Organograma da Sub-chefia de Defesa Civil.....                        | 76 |
| Figura 11: Gráfico referente à estruturação da Defesa Civil .....                | 80 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

APRD - Administração e Planejamento para Redução de Desastres  
BM – Brigada Militar  
BPM - Batalhão de Polícia Militar  
CABM - Comando Ambiental da Brigada Militar  
CBMCE - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará  
CCB - Comando do Corpo de Bombeiros  
CEDEC - Coordenadoria Estadual de Defesa Civil  
CEGEM - Centro de Gerenciamento Móvel para Ações de Defesa Civil  
CEPED - Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres  
CF/88 - Constituição Federal de 1988  
CNDC - Conferência Nacional de Defesa Civil  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CODEC - Centro de Operações de Defesa Civil  
CODESUL - Conselho de Desenvolvimento e Integração do Extremo Sul  
COMDEC - Coordenadoria Municipal de Defesa Civil  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONDEC - Conselho Nacional de Defesa Civil  
CONTEC - Conselho Técnico de Defesa Civil  
CORDEC - Coordenadoria Regional de Defesa Civil  
CPDEC - Centro de Pesquisas da Defesa Civil  
CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais  
CRBM - Comando Rodoviário da Brigada Militar  
DA – De Acordo.  
EPI – Equipamento de Proteção Individual  
FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul  
FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental  
FURG - Fundação Universidade de Rio Grande  
GEPOG - Organizações, Gestão e Aprendizagem  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Nacional  
IPCC – Painel Intergovernamental de Mudança do Clima  
IPH - Instituto de Pesquisas Hidráulicas  
IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais  
ME – Militar Estadual  
NR – Não Respondeu  
NUDEC - Núcleo Comunitário de Defesa Civil  
ONU – Organização das Nações Unidas

PAM - Plano de Auxílio Mútuo  
PEQUIM - Preparação para Emergências com Produtos Químicos  
PM – Polícia Militar  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNDC – Política Nacional de Defesa Civil  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
REDEC - Regional Estadual de Defesa Civil  
RR – Reserva Remunerada  
SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência  
SIEDEC – Sistema Estadual de Defesa Civil  
SINDEC - Sistema Nacional de Defesa Civil  
SINDESB - Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil  
UCPel - Universidade Católica de Pelotas  
UCS - Universidade de Caxias do Sul  
UFPel - Universidade Federal de Pelotas  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria  
UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul  
UNIVATES - Unidade Integrada Vale do Taquari de Ensino Superior  
UNU - Universidade das Nações Unidas  
UPF - Universidade de Passo Fundo

## SUMÁRIO

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO.....                                                     | 14 |
| 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO.....                                   | 17 |
| 1.1 APRESENTAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA .....                        | 17 |
| 1.2 Problema.....                                                   | 18 |
| 1.3 Objetivos.....                                                  | 18 |
| 1.3.1 Objetivo Geral .....                                          | 18 |
| 1.3.2 Objetivos Específicos .....                                   | 18 |
| 1.4 Justificativa.....                                              | 18 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO.....                                          | 21 |
| 2.1 O DESENVOLVIMENTO NA SOCIEDADE DE RISCO .....                   | 21 |
| 2.2 GESTÃO PÚBLICA, AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS ..... | 29 |
| 2.3 INSTRUMENTOS LEGAIS DE PROTEÇÃO NA SOCIEDADE DE RISCO .....     | 34 |
| 2.3.1 O Estado Socioambiental de Direito .....                      | 35 |
| 2.3.2 O Conjunto Normativo de Defesa Civil .....                    | 38 |
| 2.3.3 O Planejamento Estratégico em Defesa Civil.....               | 41 |
| 2.3.4 Os Princípios da Prevenção e da Precaução .....               | 45 |
| 2.4 A Gestão da Defesa Civil na Sociedade de Risco .....            | 50 |
| 3 METODOLOGIA.....                                                  | 56 |
| 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....                                 | 56 |
| 3.2 UNIVERSO E AMOSTRA .....                                        | 57 |
| 3.3 SUJEITOS DA PESQUISA .....                                      | 57 |
| 3.4 COLETA DE DADOS .....                                           | 59 |
| 3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....                         | 60 |
| 4 A DEFESA CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....               | 62 |
| 4.1 O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....                             | 62 |
| 4.1.1 Características Gerais .....                                  | 62 |
| 4.1.2 Temperatura e Precipitação .....                              | 63 |
| 4.1.3 Unidades Geomorfológicas .....                                | 65 |
| 4.1.4 Ocupação do Território.....                                   | 66 |
| 4.1.5 Divisão Municipal 1809 a 1850.....                            | 67 |
| 4.1.6 Divisão Municipal 1900 a 2009.....                            | 69 |

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2 A DEFESA CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....                                      | 70  |
| 4.3 AS COORDENADORIAS ESTADUAIS DE DEFESA CIVIL.....                                         | 77  |
| 5 DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DA COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL<br>(CEDEC-RS) .....          | 81  |
| 5.1 GESTÃO 1999–2002 – PERÍODO I.....                                                        | 81  |
| 5.2 GESTÃO 2003–2006 – PERÍODO II.....                                                       | 86  |
| 5.3 GESTÃO 2007–2009 – PERÍODO III.....                                                      | 91  |
| 6 A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE DEFESA CIVIL.....                                     | 94  |
| 6.1 GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS .....                                                | 94  |
| 6.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR.....                                                                | 97  |
| 6.3 EFETIVIDADE DA PNDC .....                                                                | 102 |
| 7 A EFETIVIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL NO ESTADO DO<br>RIO GRANDE DO SUL ..... | 106 |
| 7.1 DAS DIRETRIZES .....                                                                     | 106 |
| 7.2 DAS METAS .....                                                                          | 112 |
| 7.3 DOS PROJETOS .....                                                                       | 112 |
| 7.4 AS CARÊNCIAS NA GESTÃO DA DEFESA CIVIL .....                                             | 119 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                                   | 124 |
| REFERÊNCIAS .....                                                                            | 130 |
| ANEXOS .....                                                                                 | 136 |

## INTRODUÇÃO

A modernização da indústria, a inserção das novas tecnologias, a reestruturação das empresas, as transformações sociais, a complexidade dos fluxos de comunicação, a globalização, entre outras inovações, trouxeram à sociedade contemporânea um grau de progresso industrial e econômico sem precedentes na história da humanidade. Esta evolução implica em benefícios, facilidades, conforto, comodidade e uma infinidade de oportunidades, visando o bem estar social e individual, mas paradoxalmente, uma maior exposição a riscos e ameaças, seja em casa, no trabalho, na escola, no lazer; enfim, em todo e qualquer lugar no qual se efetivam relações cotidianas.

Alguns sociólogos contemporâneos utilizam uma divisão de períodos da modernidade em três estágios de desenvolvimento: a pré-modernidade, a modernidade clássica ou tradicional, e o atual, chamado de segunda modernidade, modernidade tardia, modernidade reflexiva, modernidade líquida, pós-modernidade ou sociedade de risco.

A modernidade clássica caracteriza-se pela ruptura com a tradição consagrada na pré-modernidade. Esse período, também chamado de sociedade industrial, dissolveu a estrutura feudal, enquanto a era atual começa a dissolver os conceitos e as estruturas da sociedade industrial e da modernidade, desmitificando a compreensão da ciência e da tecnologia, bem como os modelos institucionalizados de vivência no trabalho, no lazer e na família, entre outros.

Independente da terminologia adotada para este período, os desastres provocados e/ou agravados pelas ações ou omissões humanas que rotineiramente a mídia noticia tendem a crescer com o desenvolvimento econômico e tecnológico, especialmente nas coletividades não motivadas ao cumprimento de estritas regras de segurança. Mesmo com o aperfeiçoamento técnico-burocrático e a imposição de normativas legais, Europa e EUA por exemplo, a potencialização dos riscos e ameaças conduzem a vulnerabilidades que não respeitam fronteiras.

O aumento vertiginoso do índice de desastres naturais, desastres aéreos, atentados terroristas, acidentes atômicos, somados à ampliação da intensidade dessas catástrofes nas últimas décadas, implicando, por conseguinte, em consequências primeiras e secundárias ainda maiores, caracterizando a “sociedade de risco”, envolve ciências sociais, técnicas e ciências naturais. Devido à magnitude desses fenômenos, e da dinâmica que os cerca, diversas áreas do conhecimento se interessam por esse estudo: direito, biologia, sociologia, medicina, história, ecologia, antropologia, ciências políticas, diversas engenharias, psicologia, etc. Isto constitui, enfim, um tema que transcende especificidades.

Constantemente acontecem acidentes, desastres e catástrofes, porém, devido ao corre-corre do dia-a-dia, a sociedade não se conta da amplitude destes riscos. Acidentes com produtos químicos, acidentes veiculares; acidentes de trabalho; desastres aéreos; uma gama enorme de desastres naturais/ambientais ou desastres decorrentes de desequilíbrios na biocenose<sup>1</sup> são apenas alguns dos sinistros que se apresentam. Somados a estes, e nem sempre amplamente divulgados pela mídia, mas também não menos importantes, constata-se inúmeros acidentes domésticos. Todos demandam grande tempo de atendimento dos órgãos públicos que atendem situações emergenciais, como Corpo de Bombeiros, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Polícia Militar (PM), Defesa Civil, etc. Estes sinistros remetem a seqüelas algumas vezes irreparáveis, causando danos humanos, materiais e ambientais, e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais, sendo que, esses últimos, muitas vezes incomputáveis, impactando direta ou indiretamente no desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva impõem-se ao Estado a necessidade de intervir, e surge, enquanto política pública focada na prevenção e no atendimento a desastres, a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC).

Destarte, investigar a implementação e a gestão de políticas públicas proporciona um importante espaço para pesquisa científica uma vez que o tema permeia a esta dinâmica complexa de transformações que a sociedade de risco (BECK, 1998, 2008) está desenhando.

A presente dissertação está estruturada em seis capítulos. O capítulo primeiro apresenta a contextualização do estudo, o tema, a problemática, os objetivos e sua justificativa. O segundo capítulo aborda o quadro teórico de referência, o qual embasa o tema,

---

<sup>1</sup> Agrupamento de seres ligados por uma cadeia de dependência recíproca, que se perpetuam por reprodução em local determinado (Glossário de defesa civil estudos de riscos e medicina de desastres).

tangenciando o sistema normativo e doutrinário referente à temática, apoiando-se em pesquisadores, especialmente nas áreas de desenvolvimento sustentável e gestão, com o intuito de estabelecer referências teóricas que dêem suporte à presente pesquisa. Está estruturado em quatro sub-capítulos. O primeiro faz uma abordagem do desenvolvimento “sustentável” na sociedade contemporânea. O segundo realiza um apanhado de conceitos acerca das temáticas gestão pública, agenda governamental e políticas públicas, enquanto que o terceiro faz referência aos instrumentos legais de proteção na sociedade de risco, subdividindo-se em: o Estado Socioambiental de Direito, o Sistema Normativo de Defesa Civil, o Planejamento Estratégico em Defesa Civil, e Os princípios da Prevenção e da Precaução. Por derradeiro, o quarto aborda a gestão da defesa civil na sociedade de risco.

O terceiro capítulo faz a descrição da metodologia em termos de orientação filosófica, classificação da pesquisa, sujeitos da pesquisa e a análise e interpretação dos dados.

O capítulo quatro apresenta características do Estado do Rio Grande do Sul, da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, objeto de estudo; e das Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil no Brasil.

O quinto capítulo mostra as ações/projetos/programas executados e implementados pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC) no período de 1999 a 2009, principalmente em situação de normalidade, ensejando a prevenção e a preparação.

O sexto e último capítulo deste trabalho faz a análise destas ações, relacionando-as à PNDC.

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

Este capítulo apresenta e delimita a temática de interesse e sua problematização, assim como os objetivos traçados e as razões teóricas e práticas que embasam a realização desta pesquisa científica.

### 1.1 Apresentação e Delimitação do Tema

Conceitua-se Defesa Civil como o “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a moral da população e restabelecer a normalidade social” (BRASIL, 2002, 12). Conforme prescrito na Política Nacional de Defesa Civil (2007, p. 5, grifo da norma), “*o objetivo geral da Defesa Civil é a redução de desastres*”. Esta traz o conceito de desastre como “[...] resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (p. 8). As ações que impelem esse objetivo abrangem os seguintes aspectos globais: a prevenção de desastres; a preparação para emergências e desastres; a resposta aos desastres e a reconstrução.

A PNDC concebe, enquanto instrumento primeiro, o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), tendo como universo de atuação todo o território brasileiro. O SINDEC tem como atribuição, “[...] a responsabilidade pelo planejamento, articulação, coordenação e gestão das atividades de Defesa Civil em todo território nacional” (BRASIL, 2007, p. 11).

A temática Políticas Públicas de Defesa Civil, por constituir-se num sistema que abrange as esferas municipal, estadual e federal, agregando a sociedade civil, considerando-se ainda as condicionantes de situação de normalidade e situação de anormalidade, conduz a densos questionamentos, devido à grande demanda e exigências que sugere a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública.

Alicerçados nestas perspectivas, este trabalho tem como tema “A efetividade da Política Nacional de Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul”, delimitando-se no período de 1999 a 2009, em situação de normalidade.

## **1.2 Problema**

Para o alcance do objetivo proposto, uma questão central orienta a pesquisa: **“Em que aspectos se evidenciam a eficiência, a eficácia e a efetividade da Política Nacional de Defesa Civil – PNDC, no Estado do Rio Grande do Sul?”**. Responder a este e a outros questionamentos é a pretensão deste trabalho, com base em fundamentação teórica, na legislação pertinente em vigor e na análise das ações desenvolvidas pela Coordenadoria de Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul.

## **1.3 Objetivos**

A proposta deste trabalho científico é realizar reflexões teórico-práticas, a partir da análise da implementação da PNDC no Estado do Rio Grande do Sul.

### ***1.3.1 Objetivo Geral***

Avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da implementação da Política Nacional de Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul, em situação de normalidade, no período de 1999 a 2009.

### ***1.3.2 Objetivos Específicos***

- a) Mapear e analisar as principais ações do Sistema Estadual de Defesa Civil do RS, em situação de normalidade, no período de 1999 a 2009;
- b) Identificar e analisar as práticas de prevenção e preparação para emergências e desastres prescritas na PNDC, implementadas na Gestão Pública do Governo do Estado do Rio Grande do Sul no período 1999 a 2009;
- c) Fazer um resgate histórico da legislação que rege a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul, e de sua estruturação.

## **1.4 Justificativa**

O tema abordado nesta pesquisa delinea-se em torno da conexão de pesquisa científica e o fazer empírico realizado rotineiramente no que tange as ações de Defesa Civil.

A busca pelo conhecimento nesta temática surgiu em consequência da experiência do pesquisador em diversas situações vividas enquanto Oficial da Brigada Militar, atuando por cerca de doze anos em unidades do Corpo de Bombeiros, e em alguns destes, como membro de Comissão ou Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. A isso, agregam-se inquietações teóricas e normativas, motivadoras da pesquisa aprofundada referente a esse contexto. Neste viés, surge o componente da dissertação: “A efetividade da Política Nacional de Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul”.

As ações de resposta aos desastres e de reconstrução exigem enormes gastos e desviam recursos que poderiam ser alocados em programas de desenvolvimento. Em uma rápida avaliação retrospectiva, constata-se que poucos foram os avanços alcançados na redução de vulnerabilidades da sociedade aos desastres, mesmo aqueles “previsíveis”. Existe uma grande interação entre: Desenvolvimento Sustentável – Redução de Desastres – Proteção Ambiental – Bem-estar Social – Qualidade de Vida.

Destarte, ressalta-se a importância da pesquisa para o meio acadêmico, pois se constitui em um trabalho inédito, e nesta perspectiva, assume um significado ímpar, uma vez que se tem conhecimento de alguns estudos referentes à Defesa Civil, contudo não há registro de nenhum trabalho análogo a este. Percebe-se que a bibliografia prioriza, com relação à gestão pública, as pesquisas de políticas públicas como um todo, e algumas, minimamente a área da saúde pública. A originalidade deste trabalho consiste na avaliação da implementação de políticas públicas, neste caso especificamente da PNDC.

Cabe sublinhar que se tem conhecimento de trabalhos abordando a temática de Defesa Civil no Brasil, decorrentes do Curso de pós-graduação *lato sensu* em Planejamento e Gestão em Defesa Civil da Secretaria Nacional de Defesa Civil, na Universidade Federal de Santa Catarina, portanto, em nível de Especialização. Outra abordagem é realizada pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, enfocando principalmente a Sociologia dos Desastres.

Este trabalho se tornou viável, visto o acesso a fontes bibliográficas, a legislação e normas vigentes, e a dados e informações dos integrantes da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Rio Grande do Sul (CEDEC-RS) e de Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDECs), assegurando suporte e credibilidade à investigação.

Esta pesquisa buscou aprofundar estudos pautados em gestão pública e social, e implementação de políticas públicas, temáticas que estão inseridas no Grupo de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e “Organizações, Gestão e Aprendizagem” (GEPOG), e estão vinculadas à Linha de Pesquisa “Gestão das Organizações para o Desenvolvimento” do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o intuito de estabelecer o quadro teórico que dê suporte a presente pesquisa, este capítulo, estruturado em quatro sub-capítulos, apresenta uma revisão da literatura nas áreas de desenvolvimento, gestão e normativas vigentes. O primeiro faz uma abordagem do desenvolvimento “sustentável” na sociedade contemporânea. O segundo oferece conceitos acerca das temáticas gestão pública, agenda governamental e políticas públicas, enquanto que o terceiro faz referência aos instrumentos legais de proteção na sociedade de risco, subdividindo-se em: O Estado Socioambiental de Direito, O Conjunto Normativo de Defesa Civil, O Planejamento Estratégico em Defesa Civil e Os princípios da Prevenção e da Precaução. Por derradeiro o quarto aborda a gestão da defesa civil em uma sociedade de risco.

### 2.1 O Desenvolvimento na Sociedade de Risco

O desenvolvimento econômico a qualquer custo – degradação ecológica, desigualdades sociais... – por meio do desenvolvimento industrial, arquitetou uma sociedade permeada por vulnerabilidades, riscos e ameaças. Segundo Beck (1998, p. 25, tradução nossa), “na modernidade avançada, a produção social de *riqueza* vem acompanhada sistematicamente pela produção social de *riscos*” (grifo do autor).

O aquecimento global; os ataques terroristas; as ameaças atômicas; os desastres naturais; o uso de agrotóxicos; a poluição do ar, do solo, das águas e por consequência, dos alimentos; as epidemias ou pandemias; os grandes acidentes aéreos constituem o que Beck (1998, 2008) chama de *La sociedad del riesgo mundial*.

Já em 1992, Beck (apud KRETZMANN; SPAREMBERGER, 2005, p. 113) trazia a concepção de que

Vivemos em uma sociedade mundial de risco. O mundo está se tornando caótico. Não é difícil imaginar a possibilidade de um grande número de desastres. “Segunda modernidade” não significa que tudo deva caminhar para um bom fim. Há atrás da esquina novas ameaças que ninguém está preparado para enfrentar.

Kretzmann e Sparemberger (2005, p. 117) enfatizam que “a potencialização dos riscos da modernização caracteriza, assim, a atual sociedade de risco, que está marcada por ameaças e debilidades que projetam o futuro incerto”, e orientam que se faz necessário considerar a autolimitação do desenvolvimento da sociedade, pois no estágio de modernidade em que esta se encontra, começam a tomar corpo as ameaças produzidas ainda na sociedade industrial.

Na mesma linha de pensamento, Valêncio (2007, p. 34) lembra que

[...] o estágio atual da modernidade é o que os sociólogos chamam de modernidade tardia ou sociedade de risco. Esse estágio pode ser caracterizado com sendo aquele no qual o processo de produção do bem-estar é realizado pela intervenção técnica, mas, contraditoriamente, o mesmo processo gera riscos ao bem-estar.

Fensterseifer (2008, p. 25) destaca que, como diagnosticou Ulrich Beck,

os conhecimentos tecnológicos e científicos, que deveria ter o desenvolvimento, o bem-estar e a dignidade da vida humana como suas finalidades maiores, passam a ser, em decorrência da sua instrumentalização levada a cabo pelo ser humano, com todo o seu poder de criação e destruição, a principal ameaça à manutenção e à sobrevivência da espécie humana, assim como de todo ecossistema planetário.

Para o senso comum, a palavra risco significa aventura, possibilidade de perigo, acontecimento eventual, incerteza, cuja ocorrência independe da vontade dos interessados. Entretanto, para Beck (1998), o que antes era visto como experiência arriscada e bravura, hoje traz a concepção de autodestruição da vida na terra.

Neste mesmo direcionamento, Fensterseifer (2008, p. 58) enfatiza que

O ser humano, em vista do aparato tecnológico desenvolvido ao longo, principalmente dos dois últimos séculos, concentrou tamanho poder de intervenção e alteração das condições naturais que a natureza da sua ação sofreu profundas alterações, expondo, em grande medida, a própria sobrevivência da espécie humana.

Atualmente, os riscos de desastres naturais dizem respeito a diversas áreas do conhecimento e/ou campos de trabalho. Em 1986, quando escreveu *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, publicado em alemão, e traduzido para o espanhol em 1998 como *La sociedad Del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Beck (1998, p. 30) chamava a atenção para o fato de que

a discussão sobre as substâncias nocivas e tóxicas que contém o ar, a água e os alimentos, e sobre a destruição da natureza e do meio ambiente em geral, segue tendo lugar exclusiva e predominantemente mediante categorias ou fórmulas próprias das ciências *naturais*. Deste modo se ignora que as «fórmulas de pauperização» das ciências naturais possuem um significado social, cultural e político (grifo do autor, tradução nossa).

A partir desta base, Beck (1998) revela sua preocupação no sentido de que o debate sobre o meio ambiente tenha um caráter estritamente químico-biológico-técnico, somente como *aparato orgânico*, esquecendo-se do sentido social e cultural. Entretanto, no ano de 2007 quando compõe a obra *Weltrisikogesellschaft*, traduzido para a língua espanhola em 2008 como *La sociedad Del riesgo mundial: en busca de La seguridad perdida*, o enfoque proposto por Beck (2008, p. 22) é de que “a semântica do risco é hoje de especial atualidade e relevância também na linguagem da técnica, da economia e das ciências naturais como na política”, e orienta que o cálculo de risco envolve as ciências naturais, a técnica e as ciências sociais, aplicando-se a diversos fenômenos, tais como a gestão da saúde, a economia, ao desemprego, entre outros.

Os desastres agravam as condições de vida da população, contribuem para aumentar a dívida social, intensificam as desigualdades regionais e as migrações internas, fazem crescer os bolsões e os cinturões de extrema pobreza nos centros urbanos, e desta forma, afetam o desenvolvimento do país (BRASIL, 2007).

A necessidade de promover o desenvolvimento, muito além da perspectiva meramente econômica já é consenso, tanto no meio acadêmico como para o senso comum, ao menos na eloquência, conceituado como desenvolvimento sustentável.

De acordo com a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN) o “desenvolvimento sustentável é o processo que melhora as condições de vida das comunidades humanas e, ao mesmo tempo, respeita os limites da capacidade de carga dos ecossistemas” (SACHS, 1993, p. 24).

Na mesma linha de pensamento, Veiga (2006) lembra que o desenvolvimento sustentável veicula estreitamente a temática do crescimento econômico com a do meio ambiente, em um conceito em construção, que compatibilize a redução da pobreza com a conservação ambiental, por meio de um processo social no qual os atores pactuam em busca

de um consenso a um futuro desejável, garantindo as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras.

No entendimento de Sachs (1993), para se planejar o desenvolvimento, há de se considerar simultaneamente cinco dimensões de sustentabilidade: (1) social: reduzindo a distância entre os padrões de vida de ricos e pobres, compreendendo todo o conjunto de necessidades materiais e não-materiais do ser humano; (2) econômica: com uma gestão mais eficiente de recursos, tanto do investimento público como do privado; (3) ecológica: por meio da minimização dos danos ambientais, da limitação do consumo de combustíveis fósseis e outros esgotáveis e prejudiciais ao ambiente, da redução de resíduos e poluição, da autolimitação do consumo material, da intensificação de pesquisas de tecnologias limpas e da normatização adequada à proteção ambiental; (4) espacial: através de uma melhor distribuição territorial (rural e urbana), e; (5) cultural: com respeito as especificidade de cada ecossistema, cultura e local.

No que tange às ações com vistas ao desenvolvimento sustentável, tomando por base as dimensões de sustentabilidade recomendadas por Sachs, Montibeller Filho (2004) fez a seguinte composição:

| <b>Dimensão</b>                             | <b>Componentes</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Objetivos</b>                                                                                                                    |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SUSTENTABILIDADE SOCIAL</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de postos de trabalho que permitam a obtenção de renda individual adequada (à melhor condição de vida, à maior qualificação profissional);</li> <li>- Produção de bens dirigida prioritariamente às necessidades básicas sociais.</li> </ul>                                                                                                                                                                                   | <b>REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS</b>                                                                                            |
| <b>SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fluxo permanente de investimentos públicos e privados (estes últimos com especial destaque para o cooperativismo);</li> <li>- Manejo eficiente dos recursos;</li> <li>- Absorção, pela empresa, dos custos ambientais;</li> <li>- Endogeneização: contar com suas próprias forças.</li> </ul>                                                                                                                                          | <b>AUMENTO DA PRODUÇÃO E DA RIQUEZA SOCIAL, SEM DEPENDÊNCIA EXTERNA</b>                                                             |
| <b>SUSTENTABILIDADE ECOLÓGICA</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Produzir respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas;</li> <li>- Prudência no uso de recursos naturais não renováveis;</li> <li>- Prioridade à produção de biomassa e à industrialização de insumos naturais renováveis;</li> <li>- Redução da intensidade energética e aumento da conservação de energia;</li> <li>- Tecnologias e processos produtivos de baixo índice de resíduos;</li> <li>- Cuidados ambientais.</li> </ul> | <b>MELHORIA DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE E PRESERVAÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS ENERGÉTICOS E NATURAIS PARA AS PRÓXIMAS GERAÇÕES</b> |
| <b>SUSTENTABILIDADE ESPACIAL/GEOGRÁFICA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconcentração espacial (de atividades, de população);</li> <li>- Desconcentração/democratização do poder local e regional;</li> <li>- Relação cidade/campo equilibrada (benefícios centrípetos).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          | <b>EVITAR EXCESSO DE AGLOMERAÇÕES</b>                                                                                               |
| <b>SUSTENTABILIDADE CULTURAL</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soluções adaptadas a cada ecossistema;</li> <li>- Respeito à formação cultural, comunitária.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>EVITAR CONFLITOS CULTURAIS COM POTENCIAL AGRESSIVO</b>                                                                           |

Quadro 1: Dimensões do desenvolvimento sustentável

Fonte: Montibeller Filho (2004, p. 51).

Nesta mesma percepção, Bachelet (1997) lembra que no Rio de Janeiro, em 1992 foram definidos quatro critérios para o desenvolvimento durável: ser socialmente equitativo, ecologicamente viável, economicamente eficaz e capaz de equilibrar as relações norte-sul.

Corroborando neste mesmo sentido Sachs (1993) afirma que, com o respeito a tais critérios, haverá uma minimização da exposição aos riscos, e argumenta que em decorrência da explosão urbana, e devido a isso, os pobres são os mais prejudicados pela destruição ambiental, vivendo na miséria, sem acesso a infraestrutura e serviços adequados. Valêncio

(2009, p. 6) sugere que com o aumento dos desastres e com os prognósticos dos últimos relatórios do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC) esta

[...] é a ocasião propícia para que a riqueza e a pobreza, como faces da mesma moeda, encontrem na sua relação com o Outro a razão pela qual uns estão mais expostos aos fatores adversos na natureza, mais facilmente morrerem na ocasião enquanto os demais preservam-se vivos e em segurança.

Entretanto, Beck (1998) alerta que na sociedade de risco, os que ainda não foram atingidos, logo serão, não sendo possível distinguir entre vítimas e culpados, nem mesmo restringir o perímetro do Estado Nacional. Os riscos apresentam um “efeito social de bumerangue” (BECK, 1998, tradução nossa), onde os efeitos secundários anteriormente latentes atingem também os centros de sua produção, onde os atores da modernização que se beneficiaram com esta acabam por ser abrangidos pelos seus distúrbios, das mais diversas formas.

A presente crise ecológica (BACHELET, 1997; BECK, 1998, 2008), com desastres naturais (BRASIL, 2007) ou catástrofes climáticas (BECK, 2008) comprovam e dão suporte à teoria da sociedade de risco mundial. O terremoto na província Sichuan, na China em 2008, com mais de 60.000 mortos e mais de 360.000 feridos; o intenso ciclone tropical que causou o pior desastre natural na história de Mianmar, no sul da Ásia em 2008, com quase 80.000 vítimas, entre mortos e desaparecidos; o terremoto que assolou a cidade histórica de L'Aquila, a leste de Roma, na região montanhosa de Abruzzo, com centenas de vítimas e a destruição de edificações do século XV são alguns exemplos.

Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que o ano de 2008 registrou um dos maiores índices de mortes por desastres naturais na história, quando aconteceram 235 mil mortos. Somente em 2004, ano em que ocorreu um dos maiores desastres naturais já registrados na história da humanidade, o tsunami na Ásia, esta marca foi superada, com 241 mil mortos. As perdas financeiras para o mundo chegam US\$ 181 bilhões. Em 2005, as perdas foram de US\$ 214 bilhões, e na década, já chegam a US\$ 835 bilhões. A mesma fonte informa que no ano de 2008 o Brasil foi o 13º país mais afetado por desastres naturais, principalmente pelas chuvas. Só no mês de novembro em Santa Catarina 1,5 milhão de pessoas foram atingidas, chegando a cerca de 2 milhões de pessoas em todo país (O ESTADÃO, 2009).

No ano de 2009, a gravidade das enchentes ocorridas nas regiões norte e nordeste do Brasil afetou mais de 440 municípios em 11 estados nos meses de abril a maio, deixando mais de 130 mil pessoas desabrigadas, e provocando a morte de pelo menos 52 pessoas, totalizando mais de um milhão de pessoas atingidas. Em decorrência das cheias o número de casos de doenças como hepatite, leptospirose, dengue, diarreia e gripe chegou a triplicar em alguns municípios. Enquanto isso no sul do país o impacto da seca resultou em prejuízos superiores a R\$ 2 bilhões, especialmente na agricultura, atingindo 245 municípios.

Ciclones, vendavais, terremotos, deslizamentos, alagamentos, tufões, secas, incêndios florestais, chuvas de granizo e outras catástrofes ambientais ressaltam ainda mais as vulnerabilidades sociais. Estes sinistros remetem a sequelas algumas vezes irreparáveis, causam danos humanos, materiais e ambientais, e consequentes prejuízos econômicos e sociais, impactando direta ou indiretamente a sustentabilidade. Valêncio (2009, p. 13) afirma que em muitas situações, o mesmo conjunto de cidadãos passa a sofrer “reiteradas necessidades de recomposição material, de perdas de rotina, de ansiedades, de temores e devastação psicossocial”.

Fensterseifer (2008, p. 38) lembra que

é insustentável pensar o ser humano sem relacioná-lo diretamente com o seu espaço ambiental e toda a cadeia de vida que fundamenta a sua existência. Com a fragilização das bases naturais que lhe dão suporte, também a vida humana é colocada em situação vulnerável.

A frequência dos desastres naturais relacionados a mudanças climáticas vem aumentando, principalmente as enchentes, em relação à média registrada entre 2000 e 2006: das 197 milhões de vítimas por desastres naturais no ano de 2008, 164 milhões foram por inundações. O diretor do CRED – *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (Centro de Pesquisa da Epidemiologia dos Desastres) Debarati Guha-Sapir, assinalou que “o impacto das mudanças climáticas na incidência de catástrofes naturais é provado pelo aumento de inundações, furacões e tempestades tropicais, claramente influenciadas pelo fenômeno planetário” e complementou que “a tendência atual é consistente com os prognósticos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas” (ONU, 2009).

O Manual de Planejamento em Defesa Civil, em seu volume I traz a “Classificação de Danos e Prejuízos Causados por Desastres”. Os danos são classificados em humanos, materiais e/ou ambientais, e como consequência, prejuízos econômicos e/ou sociais. “Os danos humanos são dimensionados e ponderados em função do nível de pessoas afetadas pelos desastres” (CASTRO, 1999, p. 20), especificando-os em, entre outros, desalojados, desabrigados e deslocados. Desalojados são aquelas pessoas que tiveram suas habitações danificadas ou destruídas, mas que não necessariamente precisam de abrigo provisório, pois existe a possibilidade de permanecerem em casas de parentes, amigos ou mesmo hotéis por um determinado período de risco. Desabrigados são aquelas pessoas que necessitam de um abrigo temporário, por não possuírem outra forma de se alojarem. Já deslocadas são aquelas pessoas que migram da área afetada pelo desastre, também chamadas retirantes. Por serem forçados a deixar seus locais de origem, família, bens e raízes, para buscar proteção e salvar a própria vida em outros locais independente de sua vontade, associando-se a refugiados de guerra e/ou políticos, são chamados atualmente de “refugiados ambientais” ou “refugiados climáticos” (BECK, 2008).

Dados da Universidade das Nações Unidas (UNU) indicam que até 2010 o mundo terá 50 milhões de pessoas obrigadas a deixar seus lares, temporária ou definitivamente, por problemas relacionados ao meio ambiente, e estima-se que

o número de refugiados ambientais no mundo pode, em breve, ultrapassar a quantidade oficial de pessoas em situação de risco contabilizadas pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) – lista que abarca, entre outros, refugiados políticos e pessoas em busca de asilo. Estimativas do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, por sua vez, mostram que já hoje há mais pessoas deslocadas por desastres ambientais do que por guerras. (CAMPOS, 2006).

Não só grupos de vítimas são removidos. Em algumas situações, comunidades inteiras serão impelidas a deixarem seus lares, seu local de origem, para onde nunca mais retornarão, tanto por cenários de desertificação, onde grandes áreas agricultáveis deixam de ser, como em consequência de enchentes, deslizamentos, elevação do nível do mar, erosão costeira, mudança do ritmo de ondas, entre outros eventos climáticos. Isso implica em perda da identidade local e a fragilização da cultura, pois envolve alterações de fundamentos sociais, mudanças de território, modificação de valores culturais, princípios éticos e morais.

A não perspectiva de retorno cria, para o Direito Humanitário Internacional, a problemática nova (porém, escamoteada) de garantir meios para que nações inteiras preservem sua identidade nacional sem que tenham território próprio para exercer um controle soberano. Trata-se de territórios que se inviabilizarão por eventos naturais decorrentes do mal desenvolvimento de nações que, gerando gases de efeito estufa (GEEs) por mais de século, ora blindam seus territórios com uma legislação que impede aos migrantes adentrarem e serem amparados. (VALÊNCIO, 2009, p. 9).

Neste contexto de sociedade de risco, com o aumento de desastres ambientais e suas implicações, e na busca do desenvolvimento harmônico e sustentável, é imperiosa a intervenção da mão-do-Estado, por meio da implementação de políticas públicas inseridas na agenda governamental e na gestão pública dando suporte a essa demanda. Com base nesta premissa “entender a origem e a ontologia da uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas” (SOUZA, 2006, p. 21).

## **2.2 Gestão Pública, Agenda Governamental e Políticas Públicas**

A trajetória da disciplina políticas públicas tem sua gênese como subárea da ciência política. Calmon e Costa (2007) enfatizam que as origens dos estudos sobre a formação de políticas públicas remontam aos trabalhos sobre opinião pública formulados por McCombs e Shaw (1972) e pesquisas que analisam o funcionamento das instituições políticas a partir de uma perspectiva inspirada no paradigma pluralista do Estado. Entretanto, segundo Calmon e Costa (2007), já em 1960, Schattschneider afirmava o poder fundamental do Estado como sendo derivado da sua capacidade de definir problemas, alternativas e conduzir as decisões. Outros estudiosos dedicaram-se ao tema, concordando que a dinâmica das políticas públicas requer o entendimento também sobre suas origens, mas acima de tudo como se dá o processo de evolução dessas políticas, até se concretizarem em agenda governamental e, por conseguinte, em gestão pública. Esse mesmo autor destaca três abordagens distintas, mas complementares no que tange a formação de agenda: análise da formação da opinião pública; trabalhos desenvolvidos por especialistas nas áreas de ciência política e administração pública; e influência dos meios de comunicação em massa. Em complemento a esses trabalhos, alguns estudiosos examinaram o nível de importância dado a determinado tema pela opinião pública, pelos detentores do poder decisório (Poderes Executivo e Legislativo) e a cobertura realizada pela mídia no dia-a-dia.

A temática “políticas públicas” é bastante ampla e potencialmente divergente, principalmente quando transformada em práticas estatais, desde sua elaboração até sua implementação na forma de gestão pública. Calmon e Costa (2007, p. 2) chamam atenção ao fato de que existe

uma relação estreita entre opinião pública, mídia e políticas públicas. [...] Portanto, embora possam existir três variáveis independentes distintas, há uma forte interação entre elas, principalmente por que o conjunto de variáveis dependentes entre elas é parecido.

Souza (2006, p. 24) salienta que não existe uma única, ou melhor, definição para políticas públicas e traz alguns conceitos. Mead (apud SOUZA, 2006, p. 24) define como “um campo dentro de estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”, enquanto que Lynn (apud SOUZA, 2006, p. 24) conceitua “como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. No mesmo viés, Peters (apud SOUZA, 2006, p. 24) defende que “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.

Com relação às teorias sobre a formação da agenda governamental, existem várias, entretanto pode-se considerá-las convergentes e complementares. Cobb, Ross e Ross (apud CALMON; COSTA, 2007, p. 3) definem como o “processo pelo qual as demandas de vários grupos na população são transformadas em itens para os quais os agentes públicos prestam atenção seriamente”. Villanueva (apud CALMON; COSTA, 2007, p. 3) conceitua agenda governamental como “aquilo que se constitui em objeto de ação estatal”. Já Cobb e Elder (apud CALMON; COSTA, 2007) argumentam que, para a incorporação de um problema na agenda governamental, há alguns fatores que afetariam o interesse da opinião pública: grau de especificidade, escopo de importância, relevância temporal, grau de complexidade e precedência categórica.

Kingdon (apud CALMON; COSTA, 2007, p. 5) defende o “modelo de integração de fluxos, ou de múltiplos fluxos”, o qual examina como se sucede o processo de formação da agenda governamental, por meio da atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas. O autor chama a atenção para o fato de que as organizações não teriam um conjunto de preferências bem estruturadas e coerentes que permitisse o estabelecimento de uma agenda concebida mediante um planejamento estratégico ou estratégia racional. A atuação seria de

acordo com a realidade que se apresenta, ou seja, conforme a contingência. Ferreira et al. (2006, p. 102) orienta que

o cenário de instabilidade, mudanças, questões complexas e insuficiências ou precariedade de conhecimentos para a tomada de decisões, que hoje tem enorme relevância em todos os aspectos de gestão de nossas organizações, tem estado presente, por longo tempo, no centro da teoria e das práticas organizacionais.

No entanto, cabe aqui salientar que o enfoque dado por Ferreira et al. (2006) trata da complexidade do mundo contemporâneo e, com relação à gestão pública, agregado a essa complexidade, está a falta ou omissão do Estado no que tange a um planejamento racional e apartidário da resolução das necessidades da sociedade.

No processo de formação da agenda governamental e da gestão pública, inúmeros são os atores que participam do debate, classificando-se, basicamente em atores governamentais e atores não-governamentais (CALMON; COSTA, 2007). Os governamentais compreendem o Presidente e seu *staff*; servidores de carreira; Poder Legislativo; as Comissões formadas por especialistas; e ainda o Poder Judiciário. Já os não-governamentais abrangem os grupos de interesse (movimentos sociais, ONGs, fundações...), os especialistas (acadêmicos, pesquisadores...), a mídia (comunicação) e os partidos políticos. Destaca-se que a influência desta última está diretamente pautada ao seu grau de organização e sua visibilidade.

A orientação de Boneti (2007, p. 16) é no sentido de que

O debate em torno da elaboração de uma política pública, portanto, é feito entre os “agentes de poder”, quer seja nacional ou global, constituindo-se, na verdade, de uma disputa de interesses pela apropriação de recursos públicos, ou em relação aos resultados da ação de intervenção do Estado na realidade social.

No processo de gestão pública, mais importante que a origem ou fonte da idéia, é a análise das condições que se permitiram a formação da agenda. Castells (apud BONETI, 2007, p. 47) sugere que “a sociedade está construída em torno de fluxos: fluxo de capital, fluxos de informação, fluxos de tecnologia, fluxos de interação organizacional, fluxos de imagens, sons e símbolos”, a qual, devido seu grau de complexidade se constitui uma sociedade em rede. No entendimento de Kingdon (apud CALMON; COSTA, 2007), o processo de elaboração de políticas públicas é permeado por fluxos, ou múltiplos fluxos, sendo estes: de problemas, de soluções e políticos. Alguns condicionantes influenciam nos fluxos de problemas, tais como: valores de cada ator e a percepção do problema, que pode ser

analisada por meio de indicadores. Motta e Vasconcelos (2006, p. 97) explicam que no modelo de racionalidade limitada, quem detém poder decisório “não pode ter acesso a todas as possibilidades de ação, contemplando todas as opções, tendo em vista a impossibilidade física de ter acesso a informações e processá-las”, e “contentam-se em obter um número limitado de informações, um nível **satisfatório**, que lhes permita identificar os problemas e algumas soluções alternativas” (grifo do autor) possuindo interesses, valores e preferências diversos uns dos outros. Neste sentido, as “lógicas de ator” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006) influenciam diretamente na percepção do problema, e estão relacionadas com seus fluxos. Boneti (2007, p. 21) explica que, com base em uma concepção etnocêntrica, associado a conhecimento científico, “existe uma verdade única e universal” na adoção e elaboração de políticas públicas. Um segundo fluxo é a formulação de propostas de ação governamental, ou seja, os fluxos de solução. No transcorrer dos debates dessas propostas, realizados pelos atores governamentais, pelos atores não-governamentais e pelos “empreendedores de políticas públicas”, estas sofrem críticas, adaptações, combinações, ajustes... Por derradeiro, Kindgon (apud CALMON; COSTA, 2007) acrescenta o fluxo político, constituído por alguns componentes, quais sejam: a disposição nacional (maneira como as pessoas do país estão pensando sobre o assunto), as forças políticas organizadas e o governo.

No que se refere ao fluxo político da formação da agenda governamental, pode-se engendrar uma relação bastante intensa com a forma “processual-relacional” defendida por Watson (2005, p. 16). Neste modelo,

os gestores e demais atores organizacionais precisam constantemente negociar e renegociar barganhas, exercer e resistir ao poder, lidar com conflitos de interesse e negociar acordos como o intuito de garantir que os bens sejam produzidos ou os serviços prestados em um nível de qualidade que garanta a sobrevivência da organização (WATSON, 2005, p. 16).

No transcorrer do fluxo político, a articulação; a implementação de estratégias; a cooperação produtiva, a conciliação de interesses individuais aos organizacionais, por meio de interações políticas e negociação, nas quais se arquiteta uma relação “ganha-ganha” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006); o estabelecimento de acordos e parcerias; a negociação; o gerenciamento de conflitos; permeiam toda a dinâmica que perpassa a construção de políticas públicas, até que, enfim, esta seja inserida na agenda governamental, e por consecutivo, na gestão pública.

Tenório (2004, p. 25) orienta que “na gestão estatal, a tecnoburocracia torna-se antidemocrática à medida que não valoriza o exercício da cidadania nos processos das políticas públicas [...]”. Para a construção da cidadania, imperioso se faz a participação efetiva do indivíduo nesse processo. Sob a mesma perspectiva, Motta e Vasconcelos (2006, p. 363) orientam que “[...] novas possibilidades de ação e a pressão social podem [...] mudar valores e atitudes passados, permitindo a aprendizagem de novas práticas sociais”. Para a formação de uma agenda governamental que atenda as necessidades sociais como um todo, de forma integrada e voltada à cidadania, é mister a participação do cidadão, por meio de debates, de mobilizações, de interações, enfim, participando do processo da formação de políticas públicas.

Os impactos das práticas participativas na gestão pública, apesar de controversas, apontam para um novo paradigma, que institui o cidadão como criador de direitos, que abre espaços de participação social e que apresenta barreiras a serem transpostas com o intuito de articular eficazmente a complexidade com a democracia, buscando produzir uma nova qualidade de vida. (SAAD; SIEDENBERG, 2007, p. 428).

Bauer (1999, p. 218) explica que “[...] no mundo inteiro os segmentos da administração pública estão sob forte pressão seja dos governos, de forças políticas ou da própria sociedade, no sentido de reduzir custos e prestar serviços com maior qualidade”. Para tanto, Bueno (2003, p. 2) acredita que o Governo deva “colocar-se junto à opinião pública, democratizando as informações de interesse da sociedade e prestando conta de seus atos”, possibilitando, desta maneira, a participação da sociedade e do cidadão na construção de políticas públicas que estejam voltadas ao desenvolvimento individual, institucional e social. Corroborando nesse sentido, Tenório (2004, p. 35) traz a concepção de que

na relação *Sociedade-Estado* a gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como “alvo”, “meta”, “cliente” de suas ações ou, quando muito, avaliadores do resultado mas sim como **participantes ativos no processo de elaboração dessas políticas**. Processo que deve ocorrer desde a identificação do problema, durante o planejamento de sua solução, acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado. (grifo nosso).

A democracia moderna e representativa tem pouco mais de duzentos anos constituindo-se em um processo em construção, onde, necessário se faz participação, organização e ação política. Entretanto, essa construção, nos países da América Latina, e entre estes o Brasil, não se apresenta de forma linear, permeado por golpes militares e totalitarismo (ZANETTI JUNIOR, 2009).

O processo de redemocratização no Brasil iniciou-se em 1985, quando ocorreram eleições indiretas e o deputado federal Tancredo Neves foi eleito o primeiro presidente civil após o regime de Ditadura Militar (1964-1985) do Brasil, embora não tenha assumido em razão de morte por doença, quando assumiu seu vice-presidente, José Sarney. Todavia, as eleições diretas para presidente do Brasil só ocorreram em 1989, após ser estabelecida na Constituição de 1988, a qual instituiu princípios democráticos no país, conhecida como a “Constituição Cidadã”. Alledrandt (2002, p. 22) lembra que

O processo de democratização pelo qual passava o país, a gradativa incorporação da cidadania como elemento irreversível dos espaços locais ao mesmo tempo em que o processo de globalização aumentava os contingentes de excluídos, exigia a incorporação efetiva da sociedade civil organizada como ator importante no processo de gestão de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) instituiu o Brasil como Estado Democrático de Direito, e promulgou, entre outros direitos fundamentais, o direito a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Agregado a estes, a preocupação com meio ambiente também foi inserida como um direito a ser preservado, efetivado e respeitado. Com base na reformulação da Carta Magna Brasileira, e com as alterações que seu cumprimento ensejou ao contexto social, criou-se a necessidade de rever/reavaliar toda a gama de leis, decretos e normas em vigor, as quais estão associadas às políticas públicas implementadas na gestão pública. Por estar a Constituição Federal no topo da hierarquia do ordenamento jurídico, as outras normas, devem estar em conformidade os preceitos constitucionais para serem consideradas válidas.

Valêncio (2009, p. 8) assenta que, com

mais de duas décadas na convivência em bases democráticas criou necessidades de refazimento das regras de uma interação respeitosa aos direitos consagrados, de serenidade no encaminhamento de soluções negociadas, consoantes ao novo contexto político-institucional de amadurecimento gradual das arenas democráticas representativas e participativas.

## 2.3 Instrumentos Legais de Proteção na Sociedade de Risco

Desenvolvimento, democracia, cidadania, direitos humanos, dignidade da vida humana, a questão ambiental são temas recentes, mais ainda este último. “A opinião pública tornou-se cada vez mais consciente tanto da limitação do *capital da natureza* quanto dos

perigos decorrentes das agressões ao meio ambiente, usado como depósito” (SACHS, 2008, p. 48, grifo do autor).

### 2.3.1 O Estado Socioambiental de Direito

A construção social-histórica da consciência ambiental aconteceu no século passado, entretanto sua dimensão global eclode na década de 70. Do Clube de Roma, perpassando pela Conferência de Estocolmo e a ECO 92 até os dias atuais percebe-se certo aumento do compromisso com o meio ambiente, e atenção aos danos causados pelo homem. Apesar desta conscientização

não foi possível evitar o aquecimento no planeta, a diminuição na camada de ozônio e a perda da biodiversidade, e que florestas fossem devastadas. Além disso, vários desastres ecológicos demonstram que as regras de prevenção ainda se mostram insuficientes para evitá-los. (OLIVEIRA, 2007, p. 135).

Kretzmann e Sparemburger (2005, p. 131) lembram que

para Beck, é necessário acabar com a idéia de contraposição entre natureza e sociedade, pois uma não pode ser pensada sem a outra. A destruição da natureza representa ameaças sociais, econômicas e políticas, que se transformam em ameaças civilizatórias, constituindo um desafio do presente e do futuro para a sociedade de risco.

Beck (2008) traz a compreensão de que, em decorrência da crise ecológica, principalmente as mudanças climáticas e suas conseqüências, não se deve falar em “natureza” ou “destruição da natureza”, ou “ecologia”, ou “destruição do meio ambiente”, pois tais termos acentuam a diferença entre o natural e o social e afastam da *insegurança fabricada* pelo homem. O dualismo sociedade-natureza deve ser percebido como um *construtivismo institucional*, no qual se sobrepõem o conceito da *sociedade de risco mundial*.

Veiga (2007) enfatiza a rápida evolução social da preocupação com o meio ambiente, e sublinha que a legitimação do adjetivo **socioambiental**, em uma perspectiva de análise linguística, filosófica ou psicológica, provém de um processo determinado pela emergência em si, no sentido mais amplo do termo, principalmente em decorrência da conscientização de riscos e incertezas que a sociedade de risco enfrenta por conta da degradação ambiental.

A CF/88, em seu inciso III, art. 1º, consagra explicitamente a dignidade da pessoa humana como “princípio fundamental, ponto de partida e fonte de legitimação de todo o sistema jurídico pátrio” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 32). Desta forma, juntamente com a proteção da vida, a dignidade humana está no ápice de todo ordenamento jurídico brasileiro, consagrado no rol dos direitos fundamentais. Herrera Flores (apud FENSTERSEIFER, 2008) orienta que, com base em uma perspectiva *culturalista*, a dignidade humana deve ser compreendida como um conceito construído historicamente, com seu conteúdo moldado constantemente de acordo com o processo evolutivo civilizatório, associado aos valores e particularidades culturais, e as contingências advindas.

Fensterseifer (2008) registra também que a dignidade não aborda somente a dimensão biológica ou natural, concebendo também uma dimensão ontológica, constituída pelas dimensões comunitária ou social e a histórico-cultural, e agregando-se a estas, a *dimensão ecológica* ou *socioambiental*, que contempla a qualidade e a segurança ambiental, principalmente na sociedade de risco à qual a existência humana está submetida.

Outro destaque da CF/88, promulgada em 1988, refere-se ao meio ambiente. Na Carta Magna, a demanda ambiental adquire *status*, quando passa a ser matéria vinculada ao direito constitucional. O art. 225 da CF/88 prescreve que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, corroborando neste viés, com a perspectiva de desenvolvimento sustentável. Sachs (2008) adverte que estamos em um duplo imperativo ético: a solidariedade sincrônica, com as gerações atuais, e a solidariedade diacrônica, com as futuras gerações, inserindo também o respeito à inviolabilidade da natureza.

Fensterseifer (2008, p. 26), com base na teoria dos direitos fundamentais, defende que compete ao Direito, na busca do equilíbrio e da segurança nas relações socioambientais,

posicionar-se contra essas novas ameaças que fragilizam e põem em risco a ordem de valores e princípios fundamentais da nossa sociedade, firmando o seu compromisso existencial para com o presente, bem como para com o futuro humano e mesmo para com a vida em termos gerais.

Nesse sentido, e em consequência das ameaças e incertezas que a sociedade de risco ora apresenta, e do aumento considerável de desastres naturais, as atividades de defesa do meio ambiente e as ações de defesa civil estão previstas no ordenamento jurídico pátrio, associado a políticas públicas voltadas à preservação, a prevenção, à preparação, à precaução, e demais práticas governamentais, reconhecidas como instrumentos privilegiados dos novos modelos de gestão.

A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem como objetivo, conforme o art. 2º, “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Fensterseifer (2008, p. 93, grifo do autor) orienta que

O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um *desenvolvimento sustentável* passam, portanto, necessariamente, pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e falta de acesso da população pobre aos seus direitos sociais básicos, o que, diga-se de passagem, também é causa potencializadora da degradação ambiental.

Outra política pública que faz referência à proteção da sociedade de risco é a Política Nacional de Atenção às Urgências (BRASIL, 2006), editada pelo Ministério da Saúde, a qual faz uma compilação de normas relativas à sua área de atuação. A Portaria GM nº 2.072, de 30 de outubro de 2003, institui o Comitê Gestor Nacional de Atenção às Urgências, do qual fazem parte vários órgãos da esfera federal, entre estes a Defesa Civil, ao qual atribui a responsabilidade de “elaborar o Plano de Atenção aos Desastres” (inc. VII do art. 3º). A Portaria GM nº 2.048, que estabelece princípios e diretrizes para os Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência, faz alusão a “planos de atenção a desastres” e de “atenção a eventos com múltiplas vítimas”.

Entretanto, com um conjunto normativo complexo e abrangente, agregado a ações governamentais e políticas públicas multi setoriais, é atribuído ao Sistema de Defesa Civil a *redução de desastres*, concretizando, desta forma, “o direito natural à vida e à incolumidade”,

formalmente reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil, e como competência da Defesa Civil em circunstâncias de desastre (BRASIL, 2007, p. 2).

### ***2.3.2 O Conjunto Normativo de Defesa Civil***

De acordo com o *site* da Secretaria Nacional de Defesa Civil, as primeiras ações dirigidas para a defesa da população aconteceram nos países envolvidos com a Segunda Guerra Mundial. A Inglaterra, após intensos ataques sofridos entre 1940 e 1941 causando milhares de vítimas institui a *Civil Defense* (Defesa Civil). Atualmente, “em todo o mundo, a Defesa Civil, se organiza em sistemas abertos com a participação dos governos locais e a população no desencadeamento das ações preventivas e de resposta aos desastres” (SNDC, 2010), mesmo em tempo de paz, pois está comprovada sua eficiência na minimização dos efeitos provocados por eventos adversos, tanto em desastres naturais como naqueles de origem antropogênica.

No Brasil, em 1942, o Governo Federal criou o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, o qual determinava a obrigatoriedade do ensino de defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino no país e definia algumas tarefas específicas para mulheres e homens, imprensa, serviços públicos, etc. Em caso de descumprimento, previa multa e prisões. No ano de 1943 a denominação de Defesa Passiva Antiaérea foi alterada para Serviço de Defesa Civil, o qual, em 1946, em virtude do término da Segunda Guerra Mundial é extinto no Brasil. Entretanto na Europa a Defesa Civil permaneceu atuando, focada na prevenção e minimização de danos de grandes catástrofes, e em alguns países passou a ser chamada de Proteção Civil (SNDC, 2010).

Em 1966, no então Estado da Guanabara foi elaborado o Plano Diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara, em consequência de uma grande enchente que assolou a região sudeste do Brasil.

A organização sistêmica da defesa civil no Brasil ocorreu em 1988, com a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil, reestruturado em 1993 e atualizado em 2005, de acordo com o Decreto Federal nº 5.376 (SNDC, 2010).

O Decreto Federal nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e estabelece em seu art. 1º que “órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as entidades privadas e a comunidade, responsáveis pelas ações de defesa civil em todo o território nacional, constituirão o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC”, normatizando que as ações de defesa civil devam ser articuladas entre os órgãos que o compõem, constando em seu art. 15º, entre outros, o Ministério do Meio Ambiente. Preceitua também que o SINDEC tem por finalidade:

- (I) planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País;
- (II) realizar estudos, avaliar e reduzir riscos de desastres;
- (III) atuar na iminência e em circunstâncias de desastres;
- (IV) prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas, e reabilitar e recuperar os cenários dos desastres;
- (V) [...]. (BRASIL, 2005).

A PNDC, publicada no Diário Oficial da União nº 1, de 2 de janeiro de 1995, através da Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994 é o documento que norteia todas as iniciativas de defesa civil, pois institui diretrizes, planos e programas prioritários para o desenvolvimento de ações de redução de desastres em todo o País, bem como a prestação de socorro e assistência às populações afetadas por desastres.

Conforme prescreve tal política “*o objetivo geral da Defesa Civil é a redução de desastres*” (BRASIL, 2007, p. 7, grifo do autor), e conceitua desastre como “[...] resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (p. 11). As ações que impõem esse objetivo abrangem os seguintes aspectos globais: a **prevenção** de desastres; a **preparação** para emergências e desastres; a **resposta** aos desastres e a **reconstrução**. A Figura 1 apresenta as ações de Defesa Civil, as quais constituem o *ciclo prevencionista de desastres*.



Figura 1: Ações de Defesa Civil  
Fonte: CEDEC, 2009.

A PNDC organiza-se da seguinte forma: I – Condicionantes, fazendo uma rápida contextualização sobre a temática; II – Objetivos, prescrevendo como objetivo principal a redução de desastres, visto que a “eliminação” seria algo inatingível; III – Instrumentos, constituindo-se na estruturação do SINDEC, nas esferas federal, estadual e municipal, estipulando as bases para o planejamento em defesa civil e a previsão de recursos financeiros; IV- Conceituação, Classificação Geral dos Desastres e Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos, o qual traz alguns conceitos e remete à anexos a classificação e a codificação de desastres; V – Diretrizes, estabelecendo um total de quinze; VI – Metas, prevendo seis metas; VII – Planos Diretores de Defesa Civil, onde considera-se os aspectos globais de prevenção, preparação, resposta e reconstrução; VIII – Programas, igualmente divididos de acordo com os aspectos globais e subdividido em subprogramas; e , por derradeiro, IX – Projetos, sendo seis de prevenção de desastres, onze de preparação para emergências e desastres, três de resposta aos desastres e três de reconstrução, totalizando vinte e três projetos (BRASIL, 2007).

Agregados à PNDC, e às Resoluções nº 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, estes são manuais e demais documentos que normatizam o planejamento e a operacionalização da Defesa Civil no Brasil, todos editados e publicados pelo Ministério da Integração Nacional:

- Apostila sobre Implantação e Operacionalização de COMDEC;
- Aspectos Jurídicos das Atividades de Defesa Civil;
- Cartilha Defesa Civil;
- Conferência Geral sobre Desastres;
- Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres;
- Informativos Defesa Civil;
- Manual de Desastres – Desastres Mistos;
- Manual de Desastres Humanos – I parte – De Natureza Tecnológica;
- Manual de Desastres Humanos – II parte – De Natureza Social;
- Manual de Desastres Humanos – III parte – De Natureza Biológica;
- Manual de Desastres, Volume I – Desastres Naturais;
- Manual de Orientação para a Formação de Núcleos Comunitários de Defesa Civil;
- Manual de Medicina de Desastres – Volume I;
- Manual de Planejamento em Defesa Civil- Volume I, II, III e IV;
- Manual para Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública;
- Segurança Global da População;
- Simbologia dos Desastres;
- Portaria nº 724, de 23 de Outubro de 2002. (SNDC, 2010).

Com relação à legislação estadual, este é o conjunto normativo analisado:

- Lei nº 12.488, de 15 de maio de 2006;
- Decreto nº 20.357, de 09 de julho de 1970;
- Decreto nº 23.823, de 12 de março de 1975;
- Decreto nº 29.149, de 08 de outubro de 1979;
- Decreto nº 32.498, de 16 de fevereiro de 1987;
- Decreto nº 36.040, de 20 de junho de 1995;
- Decreto nº 41.441, de 28 de fevereiro de 2002;
- Decreto nº 41.585, de 07 de maio de 2002;
- Decreto nº 42.327, de 09 de Julho de 2003;
- Decreto nº 42.355, de 18 de julho de 2003;
- Decreto nº 42.446, de 18 de setembro de 2003;
- Decreto nº 42.811, de 07 de janeiro de 2004;
- Decreto nº 45.745 de 09 de julho de 2008. (CEDEC/RS, 2010)

### ***2.3.3 O Planejamento Estratégico em Defesa Civil***

Retomando a seção “Diretrizes” da Política Nacional de Defesa Civil, a primeira traz a prescrição de “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”. (BRASIL, 2007, p. 14, grifo nosso).

Embora a Política Nacional de Defesa Civil não traga consigo o termo “planejamento estratégico”, estão inseridos nela expressões como: Diretrizes, Metas, Planos Diretores,

Programas e Projetos; os quais, remetem à um pensamento estratégico, à gestão estratégica, o que implica, necessariamente, um Planejamento Estratégico.

A terminologia estratégia origina-se do grego. Refere-se à arte do geral, ou arte do general, função básica do alto comando, o qual adota linhas gerais na condução de um exército na busca da vitória. Desde os primórdios as estratégias foram relacionadas à ciência militar, na conquista de territórios alheios. Entretanto, atualmente, vislumbra-se que suas características estão diretamente relacionadas às ações das organizações frente ao mercado, aos riscos e ameaças enfrentadas nas mais diversas situações, e as suas peculiaridades. Rosa (2001, p. 9) enfatiza que

O pensamento estratégico na área militar então focalizou sempre a tomada de decisões de risco, o direcionamento eficiente de recursos rumo à realização de objetivos. Isso permite uma boa analogia com várias situações experimentadas em outras áreas. Seja na política, nas atividades sociais, na administração de negócios, os conhecimentos produzidos na área militar, mostram-se então válidos.

Rosa (2001, p. 9) define estratégia como o “[...] conjunto de decisões sobre as ações a serem executadas e os modos de uso dos meios disponíveis com a finalidade de garantir a realização de objetivos em situações de incerteza e risco”.

Mintzberg (2000) faz uma viagem a dez escolas do pensamento referente à formulação da estratégia, suas limitações e suas contribuições ao processo de mudanças estratégicas, de acordo com o quadro abaixo:

| <b>Escola do Pensamento</b> | <b>Formulação da Estratégia</b> |
|-----------------------------|---------------------------------|
| Escola do Design            | Processo de concepção           |
| Escola do Planejamento      | Processo formal                 |
| Escola do Posicionamento    | Processo analítico              |
| Escola Empreendedora        | Processo visionário             |
| Escola Cognitiva            | Processo mental                 |
| Escola de Aprendizado       | Processo emergente              |
| Escola do Poder             | Processo de negociação          |
| Escola Cultural             | Processo coletivo               |
| Escola Ambiental            | Processo reativo                |
| Escola de Configuração      | Processo de transformação       |

Quadro 02: Escolas do Pensamento sobre formulação de estratégia

Fonte: Adaptado de Mintzberg (2000, p. 13-14).

A palavra planejamento remete ao processo de estabelecimento de ações presentes transformadoras que tenham o propósito de atingir um estado futuro desejado, ou preparar-se para uma situação futura, no que concerne a decisões, a estratégias, a políticas, a programas, a normas e a procedimentos, entre outros, e “diversos estudos sustentam que as atividades de planejamento estratégico pela construção de cenários de futuro influenciam de fato o futuro” (BAUER, 1999, p. 203). O processo de planejar envolve um modo de pensar, de questionar sobre: o que fazer, como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde.

Para Danilo Gandim (apud KUNSCH, 2003, p. 207), “[...] planejar é o processo de construir a realidade com características que se deseja para a mesma. É interferir na realidade para transformá-la numa direção claramente indicada”. Enfim, a junção destes termos corresponde a uma reengenharia, ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo gestor, para a situação de risco ou de vulnerabilidade.

O Sistema de Defesa Civil é multi-organizacional, envolvendo e comprometendo instituições públicas, empresas privadas, ONGs, associações, pessoas físicas, enfim, todo e qualquer agente social que esteja engajado com o bem comum, cada um fazendo a sua parte, conjugando esforços na busca de neutralizar os aspectos adversos. Neste sentido, a PNDC estabelece a estrutura do Sistema, prevendo, além de órgãos governamentais, os órgãos de apoio, que se compõem de “órgãos públicos e entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não-governamentais e associações de classe e comunitárias, que apóiam os demais órgãos integrantes do Sistema” (BRASIL, 2007, p. 7).

É necessário que cada órgão, instituição ou pessoa esteja atento para sua função e participação, para que assim a empregue da melhor forma, de acordo com suas especificidades, tipologias e finalidades na sociedade, maximizando suas potencialidades e interagindo com o Sistema. Todas as organizações que atuam no Sistema de Defesa Civil devem saber-fazer o que lhe foi incumbido, qual sua atuação na situação ora enfrentada.

O planejamento estratégico poderá contribuir sensivelmente para o sucesso da operação, da ação, mas acima de tudo, da Gestão do Sistema, permitindo a definição de metas que agreguem valor aos objetivos propostos. Por meio deste as ações serão dinamizadas, pró-ativas, interconectadas, planejadas e integradas, culminando numa gestão de capacidades, de

conhecimentos adquiridos dos recursos humanos e de materiais a serem empregados, que dêem suporte a essa demanda, abrangendo neste palco todos os fatores condicionantes, tomando direções acertadas. Contudo, “faz-se necessário uma abordagem ‘caótica’ e conciliadora [...] pela qual se busque uma intersecção adequada entre as necessidades” (BAUER, 1999, p. 195).

Para a consolidação desta proposta, faz-se necessário, muito além de um diagnóstico, “uma apreciação situacional” (MATUS apud BAUER, 1999, p. 206). Uma análise geral e específica das organizações que compõem o Sistema, e também do seu macro ambiente, agregada a “interpretações *participativas*, fazendo com que as ‘ondas’ da realidade interajam com o maior número possível de observadores, ‘colapsando’ em inúmeras interpretações” (WHEATLEY apud BAUER, 1999, p. 207, grifo do autor), envolvendo e comprometendo, assim, todos os membros do Sistema.

Somado ao planejamento estratégico, está o planejamento por fluxo, em tempo real, no qual, além de ponderar todos esses fatores e os que virão, considera-se também seu dinamismo, sua evolução constante, suas interações, sua organização em rede, sua complexidade, sua sinergia. Mintzberg (2000, p. 18) destaca que “o mundo real exige pensar à frente e também alguma adaptação durante o percurso”.

A partir destas considerações sobre a Política Nacional de Defesa Civil, especificamente referente à Diretriz nº 1, a qual faz referência ao planejamento e a gestão das atividades de Defesa Civil; sobre planejamento estratégico, sobre a dinâmica ambiental, sobre a “certeza da incerteza”, pode-se destacar que é um tema de abordagem abrangente e que está em constante relação às situações de risco de desastres que a sociedade de risco apresenta (BRASIL, 2007).

Embora já inseridas em um complexo normativo associado à gestão pública, é imperioso que as ações de proteção e preservação da vida humana e não-humana (FENSTERSEIFER, 2008), e a solidariedade das coisas vivas (BECK, 1998) realmente façam parte da agenda governamental. As ações de resposta aos desastres e de reconstrução exigem gastos dispendiosos e desviam recursos que poderiam ser alocados em programas em prol do desenvolvimento e da inclusão. Em uma rápida avaliação retrospectiva, constata-se que poucos foram os avanços alcançados na redução de vulnerabilidades da sociedade de risco,

mesmo aqueles “previsíveis”. Desta forma, é premente que a implantação de políticas públicas seja voltada a engendrar esse processo de construção social com iniciativas proativas e preventivistas.

#### ***2.3.4 Os Princípios da Prevenção e da Precaução***

A problemática da proteção ambiental e o impacto socioambiental gerado pelo crescimento simplesmente econômico são temas solidificados (BECK, 1998, 2008; FURTADO, 1974; SACHS, 1993, 2008; VEIGA, 2006, 2007). “É preciso compreender que é a própria ciência que proporciona um desenvolvimento à humanidade que também promove em certos casos efeitos nocivos” (OLIVEIRA, 2007, p. 123). Beck (1998) sublinha que com a potencialização dos riscos da modernização, estes possuem um elemento futuro, pois seus efeitos nocivos são incalculáveis e imprevisíveis. Kretzmann e Sparenberger (2005, p. 117) orientam que “diante dessas incertezas, a conscientização quanto aos riscos é fundamental para que o processo democrático em busca de soluções possa ser desencadeado, diante da ineficiência dos poderes públicos na efetivação da proteção ambiental”.

Neste contexto de riscos e incertezas, no qual os avanços da ciência e da tecnologia “ora servem como instrumentos de proteção, ora atuam como causadores de dano ambiental” (OLIVEIRA, 2007, p. 123) consolida-se o Princípio da Precaução. Este princípio tem a função de orientador de políticas públicas e da agenda governamental, além de auxiliar em atividades de pesquisa. É um princípio que busca

orientar qualquer pessoa que tome decisões concernentes a atividades que comportam um dano grave para a saúde ou para a segurança das gerações presentes ou futuras, ou para o meio ambiente. Este princípio impõe-se, especialmente ao poderes públicos, que devem fazer prevalecer os imperativos de saúde e de segurança sobre a liberdade ao livre comércio entre particulares e entre Estados. O princípio de precaução obriga observar todas as disposições que permitem, a um custo economicamente e socialmente suportável, detectar e avaliar o risco, de deduzi-lo a um nível aceitável e eliminá-lo. Além disso, deve informar as pessoas envolvidas, recolhendo suas sugestões sobre as medidas visadas para tratar o risco. O dispositivo de precaução deve ser proporcional à amplitude do risco e pode ser a qualquer momento revisado. (KOURILSKY; VINEY apud OLIVEIRA, 2007, p.123-124).

Kretzmann e Sparemberger (2005, p. 127) sublinham que o princípio da precaução constitui “um pressuposto para o combate de danos ao meio ambiente, à qualidade da vida ambiental e, conseqüentemente, à sobrevivência do planeta”.

Fenterseifer (2008, p. 82) expressa seu conceito nestes termos: o princípio da precaução

objetiva regular o uso de técnicas sob as quais não há um domínio seguro dos seus efeitos [...]. Até que um domínio controlável e seguro da técnica seja diagnosticado, o princípio da precaução cumpre a missão constitucional de proteger o ambiente e o ser humano contra os danos potenciais acobertados pelo uso disseminado da técnica potencialmente lesiva a tais bens constitucionais.

Com origem na então Alemanha Ocidental, *vorsorg* – precaução em alemão (KRETZMANN; SPAREMBERGER, 2005) ou *vorsorgeprinzip* – princípio do Direito Ambiental Alemão (OLIVEIRA, 2007), este princípio tem a função de servir como guia das políticas públicas e pesquisas científicas para impedir ou minimizar os riscos à qualidade de vida da geração atual e das futuras gerações, antecipando-se a possíveis perigos. Destarte, tal princípio serve como uma primordial ferramenta de defesa do meio ambiente, evitando sua degradação.

Na mesma linha de pensamento, Antunes (apud KRETZMANN; SPAREMBERGER, 2005, p. 127) afirma que Princípio da Precaução “é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de estas não serão adversas para este”.

Em sintonia ao “princípio da precaução”, entretanto, com algumas peculiaridades está o “princípio da prevenção”. Fenterseifer (2008, p. 81, grifo do autor) argumenta que

com relação ao *princípio da prevenção*, submerge a idéia de um conhecimento completo sobre os efeitos de determinada técnica e, em razão do potencial lesivo já diagnosticado, o comando normativo toma o rumo de evitar tais danos já conhecidos.

Observa-se que a distinção de conceitos reside no grau estimado de probabilidade da ocorrência do dano. Enquanto o princípio da precaução toma por base a probabilidade, a incerteza, o princípio da prevenção é fundamentado na certeza (FREITAS apud FENTERSEIFER, 2008).

Oliveira (2007, p. 125) ressalta que para o princípio da prevenção “deve-se primeiramente constatar a possibilidade de produção de dano para, posteriormente, agir. Pelo princípio da precaução, deixa-se de lado essa lógica, executando-se a medida necessária à proteção ambiental e sanitária, sem adiamento”. Desta forma, o princípio da precaução é percebido por diversos Estados da maneira que melhor lhes convier, como um “princípio recomendatório”, de acordo com seu poder discricionário.

A lógica da prevenção é, por essência, em toda sua dimensão, dogmática. Seja em caso de doenças, de riscos ambientais, de acidentes de trânsito, ou de quaisquer outros desastres. Já diz a máxima, antiga – entretanto não esquecida – e a cada dia “mais” atual, “é melhor prevenir do que remediar”. Prevenção e precaução implicam em antecipação, prudência, vigilância, cautela, adoção de medidas que visem a não ocorrência de algo, preparação com antecedência.

Em uma sociedade permeada por riscos e incertezas, a prevenção e a precaução devem estar inseridas nas mais diversas políticas públicas implementadas pelo Estado. Focada neste mote, a Política Nacional de Defesa Civil, estabelece a elaboração e implementação de “Projetos de mudança cultural” (BRASIL, 2007, p. 28).

Para Schein (apud MOTTA; VASCONCELOS, 2006), a cultura de uma organização pode ser percebida por meio da linguagem, ritos, cerimônias, valores, procedimentos comuns..., incorporados e transmitidos aos integrantes da organização, buscando manter um equilíbrio interno enquanto sistema, em permanente construção.

No entendimento de Mintzberg (2000, p. 195), a força da cultura é clara. A cultura organizacional passa a ser a mente da organização, as crenças comuns que se refletem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis – histórias, símbolos, ou mesmo edifícios e produtos; em certo sentido, a cultura representa a força vital da organização, a alma de seu corpo físico.

Vários autores consagrados já fizeram referência sobre essa temática, e pode-se concluir que cultura é o conjunto de experiências humanas (valores, costumes, regras, linguagem, princípios, procedimentos, conhecimentos...), adquiridas pelo contato social; e

aprendidas, acumuladas, incorporadas e transmitidas pelos povos através dos tempos, as quais influenciam no comportamento, nas interações, na tomada de decisões, enfim, fornecendo um ponto de referência comum na forma de pensar e agir de seus membros.

Infelizmente, a sociedade brasileira apresenta uma cultura reativa e imediatista. “Reativa” no sentido de (re) agir a situações já existentes, sem prever ou planejar algo; e “imediatista” na acepção de pensar e agir com base em interesses imediatos, momentâneos. Neste contexto social é pertinente pensar práticas que remetam à construção de uma cultura pró-ativa e prevencionista.

Há um *feed back* constante entre a cultura de uma sociedade, a cultura das organizações que a formam, e a cultura das pessoas que a integram. Ferreira et al. (2006, p. 108) explica que “as organizações não somente exercem um grande impacto sobre seus ambientes, como são também por ele afetadas”. Motta e Vasconcelos (2006, p. 309) sugerem que, por sermos “atores sociais”, “influenciamos os indivíduos e ao mesmo tempo somos influenciados”, em um constante processo de socialização, construindo, dessa forma, a cultura organizacional e social.

Beck (2008) enfatiza que nos encontramos na modernidade reflexiva, e nesta, a modernização está relacionada ao saber, à reflexão sobre fundamentos, consequências, e problemas por ela provocados. O autor aborda também a reflexividade, em uma compreensão ampla, associando também as consequências indiretas da modernização, onde considera-se que, a partir de novos contextos reflexivos gerados pelos impactos da perspectiva do risco, novos padrões cognitivos estão se delineando para nortear tomadas de decisões, tanto político-governamentais como no cotidiano social.

Uma mudança de cultura não acontece do dia para noite, por meio de ações isoladas. Para mudar sua cultura, uma sociedade precisa redesenhar seus conceitos, revisar seus valores, desenvolver uma “identidade social” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 309), buscando o aprendizado de novos valores com as práticas formais de socialização, desenvolvendo seu amadurecimento. Devido à “diversidade cultural” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 314), “à racionalidade limitada” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 95), “às lógicas de ator” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 316), “à teoria dos papéis” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 310), uma mudança de cultura implica em

modificar padrões compartilhados, mudar sentimentos, internalizar percepções comuns, passando a ser concebida como um processo de construção e aprimoramento individual e social.

Bachelet (1997, p. 22) revela que

Tentar modificar aquilo que a maior parte dos homens mais prezam, suas convicções, parece um empreendimento arriscado, capaz de provocar muitas oposições. Mas tentar mudar a sua forma de ver não é proibido. Confrontar sua idéia com outras idéias é, decididamente, aquilo que de melhor se faz em matéria de comunicação.

Appiah (1999, p. 234) orienta que em um mundo globalizado, na complexidade contemporânea, não se precisa de cidadãos focados em uma cultura comum, mas sim “cidadãos comprometidos com instituições comuns, com as condições necessárias a uma vida comum” com a promoção da dignidade humana e a garantia dos direitos fundamentais. Prevenção remete à transversalidade e a construção sociocultural do princípio da prevenção pode ser institucionalizada, em toda sua magnitude, reconhecendo a dignidade humana e seus direitos fundamentais em uma dimensão inter, intrageracional, concebida pelo princípio da solidariedade (FENSTERSEIFER, 2008).

A inserção de uma nova cultura, a modificação de uma filosofia de vida já incorporada demanda um prazo relativamente longo. Sugere ações multi-setoriais, práticas integradas, uma sinergia de esforços com todos os atores sociais que possuem competências e habilidades para articular a sociedade na sua busca, e a educação pode cumprir esse papel de engendrar a adoção do princípio prevencionista.

Para Mota e Vasconcelos (2006, p. 389), a socialização primária refere-se aos valores básicos que incorporamos em nossa primeira infância, sob a influência de nossa família ou dos indivíduos com quem temos mais contato e nos identificamos, no qual formam-se elementos básicos da personalidade do indivíduo, difícil de serem transformadas. E explicam que “a mudança de valores é possível no que se refere a padrões, formas de comportamento e regras adotados pelo indivíduo em sua **socialização secundária**” (grifo dos autores).

É imperativo que o processo de desenvolvimento sustentável do país contemple, de forma consciente, permanente e internalizada, entre outras ações sustentáveis, a cultura de

prevenção de desastres. Sachs (1993) explica que, para a formulação das estratégias de transição para século XXI, há de se atentar a algumas premissas fundamentais, e entre estas, a cobertura de um período de três a quatro décadas, pois mudanças culturais e comportamentais são lentas, modificações nos estilos de vida e nos padrões de consumo demandam um longo período de tempo.

## **2.4 A Gestão da Defesa Civil na Sociedade de Risco**

Com relação à gestão da Defesa Civil no contexto atual, pode-se fazer uma analogia à escola clássica da administração, pois alguns princípios defendidos por Taylor estão presentes até hoje em muitas organizações, os quais também fazem parte do sistema de Defesa Civil, tais como: o planejamento, a preparação, o treinamento. As contribuições de Fayol também perduram, e entre estas, as funções do administrador: planejar, organizar, comandar e controlar, aptidões estas necessárias também ao gestor do Sistema de Defesa Civil. Outra proposição de Fayol é a divisão da organização em funções ou setores (MOTTA; VASCONCELOS, 2006). Neste sentido, os “aspectos globais” (BRASIL, 2007, p. 5) que impõem a redução de desastres são divididos em: prevenção de desastres, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres, e reconstrução; e para a implementação desta política pública, é dividido em programas, subdividido em subprogramas e por conseguinte em projetos.

A doutrina de Defesa Civil prescreve que as ações de prevenção e preparação para desastres devem acontecer em situação de normalidade, enquanto que as ações de resposta e reconstrução se desencadeiam em situação de anormalidade. Beck (1998, p. 30, tradução nossa) alerta que “a sociedade de risco é uma sociedade *catastrófica*. Nela o estado de exceção ameaça em converter-se em estado de normalidade” (grifo do autor). Neste sentido as ações que conduzem a redução de desastres confundem-se em seu tempo e espaço.

A Defesa Civil, resultado da composição de inúmeras organizações, pessoas físicas e jurídicas, ONGs, instituições estatais, empresas privadas, e demais atores sociais dotados de espírito humanitário e solidário que buscam o bem social, constitui-se em um Sistema.

Para Ferreira et al. (2006, p. 111), a Teoria Geral dos Sistemas buscou semelhanças às disciplinas específicas (física, química, biologia, economia, sociologia) e permitiu “uma

comunicação entre os diversos campos do conhecimento” visando uma interação entre estas. A partir dessa base, pode-se destacar que: os sistemas vivem inseridos em outros sistemas, formando subsistemas e ao mesmo tempo, compondo um sistema maior; os sistemas são abertos, estão interconectados, interligados e interagem entre estes e com o meio; e, suas funções dependem de sua estrutura, organizando-se, desta forma, em rede.

Considerado um sistema aberto, a instituição dimensiona-se como um “espaço interativo significativo” (CASTELLS, 1999, p. 448), influenciado pelas condições externas deste sistema, mas é também capaz de provocar mudanças no sistema em si, em sua organização e em seus processos. Caracteriza-se, portanto, pela elaboração, absorção e adaptação às relações com seu ambiente externo. Como sistema aberto, ainda, se conecta, interage, interfere, relaciona-se, enfim, encontra-se permeado por redes, as quais transcendem barreiras todos os dias, pois as inovações tanto nos processos de gestão, de produção, de controle de qualidade, de mercado, educação, política, geram novos conhecimentos e habilidades que os sujeitos devem incorporar continuamente.

Neste sentido, os integrantes do Sistema de Defesa Civil interagem entre si, se complementam. Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Obras, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Saúde, Setor de Transportes do Município, Hospitais..., cada um com sua missão, entretanto com interação permanente com os demais atores “estimulando a iniciativa, a criatividade, a cooperação e a sinergia” (BAUER, 1999, p. 226). Desta forma, envolve-se todos os atores que de alguma forma tenham interesse, implementando uma *gestão negociada e contratual dos recursos* (SACKS, 2008) na qual os envolvidos sejam recompensados pelos seus saberes e recursos disponibilizados.

Nesta perspectiva,

o objetivo é criar um sistema em que a busca dos objetivos individuais dos atores sociais seja coordenada dentro de uma eficiência mínima que permita a concretização dos objetivos do grupo organizacional como um todo, beneficiando, ao menos parcialmente, os diversos indivíduos. (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 356).

Para Bauer (1999, p. 19),

também tem sido comum associar a denominação de sistema complexo aos sistemas de resposta não-linear, ou seja, a sistemas cujas resposta não é proporcional ao estímulo aplicado; como consequência, seu comportamento futuro não tem como ser previsto com exatidão.

Em um sistema linear tem-se apenas uma solução, já um sistema complexo admite inúmeras conclusões. Neste posicionamento, o Sistema Nacional de Defesa Civil é considerado sistema complexo, e “deve promover sua integração com as demais Políticas Nacionais, especialmente com as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Social e Econômico e com as Políticas de Proteção Ambiental”, além de “implementar o Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil (SINDESB) e promover estudos epidemiológicos, relacionando as características intrínsecas dos desastres com os danos humanos, materiais e ambientais e com os prejuízos econômicos e sociais consequentes” (BRASIL, 2007, p. 15).

Nota-se que na Gestão do Sistema de Defesa Civil existe uma forte relação à gestão das organizações, e consequentemente à ambiência, pois competências, capacidades e habilidades, como: inovação, redes interpessoais e interorganizacionais, valores e princípios, modernização, aprendizagem, comunicação, desenvolvimento, humanização, percepção, performance..., são emergentes e observadas tanto em organizações que se destacam no contexto, como em líderes e dirigentes que “formam opinião, lançam marcas e tecnologias, “criam modas” e mitos, moldam seu ambiente” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 394). Tais competências, capacidades e habilidades podem ser percebidas também na gestão da Defesa Civil.

Sacks (2008) lembra que o desenvolvimento sustentável é um desafio planetário, exigindo estratégias complementares entre Norte e Sul. Fazem parte do desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo o direito coletivo ao meio ambiente. Para tanto, imperativo se faz um planejamento flexível negociado e contratual, aberto concomitantemente ao ambiental e ao social, articulando economia e ecologia, culminando em uma *economia política*. Nesta concepção explica que ecodesenvolvimento requer planejamento local e participativo, o qual atenda as necessidades das comunidades locais. Para o autor,

uma experiência comum é que o ecodesenvolvimento pode ser mais facilmente alcançado com o aproveitamento dos sistemas tradicionais de gestão de recursos, como também com a organização de um processo participativo de identificação das necessidades, dos recursos potenciais e das maneiras de aproveitamento da biodiversidade como caminho para a melhoria do nível de vida dos povos. (SACKS, 2008, p. 75).

Implica em montar estratégias que viabilizam a integração das competências disponíveis, pela via de ações planejadas e intencionais, tendo como foco o bem estar da sociedade, comprometendo o mercado, o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, Sachs (1993, p. 31) recomenda “estratégias pró-ativas e inovadoras de desenvolvimento urbano, baseadas nos princípios de maior equidade social, prudência ecológica e eficiência urbana”, levando-se em conta alguns fatores: modelos institucionais e gerenciais; associação entre sociedade civil, empresas privadas e organizações públicas; políticas de capacitação, estimulando a iniciativa e a criatividade popular; eliminação do desperdício e contenção de recursos, e; incentivo a pesquisas tecnológicas e disponibilidade aos países em desenvolvimento.

A temática Defesa Civil, associada à dinâmica política, econômica, tecnológica e social que perpassa a sociedade de risco, devido às permanentes transformações, ou fluxos, as ameaças, aos riscos que ocorrem no ambiente, pode ser apreciada multi, pluri, inter e transdisciplinarmente (MICHAUD apud BAUER, 1999, p. 143), pois permeia as mais diversas áreas do conhecimento, tais como: Economia, Administração, Política, Engenharia, Sociologia, Psicologia, Educação, Comunicação, Saúde Pública, Segurança Pública, Serviço Social ... Ainda neste viés, traz implicações a um vasto número de atores, *stakeholder*, e áreas de ação dos órgãos governamentais, tais como: segurança, educação, saúde, saneamento básico, inclusão social, desenvolvimento..., visto que a “mão-do-Estado” perpassa praticamente todas as possíveis ações do sujeito, e consequentemente, de qualquer grupo social no qual esteja inserido, essencialmente na preservação de vidas. A figura 2 apresenta a interdisciplinaridade da Defesa Civil, de acordo com a CEDEC, envolvendo os diversos saberes que compõem a sociedade.



Figura 2: Interdisciplinaridade da Defesa Civil  
Fonte: CEDEC, 2009.

Assim sendo, se faz cogente que a implementação das ações de Defesa Civil se dêem com eficiência, eficácia e efetividade, e conduza a pensar o real objetivo e a função da agenda governamental e da gestão pública: o compromisso social, a cidadania, o desenvolvimento, enfim, o interesse público.

Valarelli (2010) explica que eficiência diz respeito à boa utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos; eficácia observa se as ações do projeto permitiram alcançar os resultados previstos; e efetividade examina em que medida os resultados do projeto, em termos de benefícios ou mudanças gerados, estão incorporados de modo permanente à realidade da população atingida. Nesta perspectiva a Política Nacional de Defesa Civil, articulada às demais políticas públicas, deve em sua gestão e implementação dos programas e projetos, satisfazer tais princípios, principalmente por tratar-se de recursos públicos.

A gestão da Defesa Civil na sociedade de risco é um processo que não pode ser míope. Trata-se de um método para *prever o imprevisível* (BECK, 1998), por meio de “uma abordagem holística e interdisciplinar, na qual cientistas naturais e sociais trabalhem juntos em favor do alcance de caminhos sábios para o uso e aproveitamento dos recursos da

natureza, respeitando a sua diversidade” (SACHS, 2008, p. 31), organizando, estruturando e integrando os órgãos envolvidos, atentando a todas as variantes que interagem nestas situações, por meio de uma percepção sempre renovada das circunstâncias ambientais, uma consciência do momento (BAUER, 1999).

Este capítulo apresentou uma revisão da literatura relacionada à: sociedade de risco; Desenvolvimento Sustentável; Gestão Pública, Agenda Governamental e Políticas Públicas; Estado Socioambiental de Direito; Conjunto Normativo de Defesa Civil; Planejamento Estratégico em Defesa Civil; Princípios da Prevenção e da Precaução e a Gestão da Defesa Civil; temáticas que deram fundamentação a presente pesquisa focada na “Efetividade da Política Nacional de Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul”.

### **3 METODOLOGIA**

O presente estudo, de base epistemológica e inserido no campo das Ciências Sociais, empregou o método dialético tanto para a coleta como para o plano de análise dos dados, pois “vê as coisas em constante fluxo e transformação” (VERGARA, 2008, p. 13-14), focado desta forma, no processo, permeado por mudanças, por interações.

#### **3.1 Classificação da Pesquisa**

Quanto à natureza, a pesquisa se caracteriza como aplicada (GIL, 1999), pois tem como escopo mapear e analisar as principais ações do Sistema Estadual de Defesa Civil do RS em situação de normalidade, prescritas pela PNDC, compreendendo a dinâmica complexa de transformações que a sociedade de risco oferece.

Do ponto de vista da forma de abordagem a pesquisa tem aspectos de natureza quantitativa, e ao mesmo tempo, qualitativa (GIL, 1999). Minayo (2007, p. 22) orienta que os dois tipos de abordagem, e os dados delas advindos não são incompatíveis, pois existe uma oposição complementar que “quando bem trabalhada teórica e praticamente, produz riqueza de informações, aprofundamento e maior fidedignidade interpretativa”. Quantitativa, pois se buscará quantificar o número de metas, programas e projetos previstos na PNDC que foram implementados no Estado do Rio Grande do Sul; e qualitativa no sentido de também buscar no ambiente natural a fonte direta para a coleta de dados, pois implica em uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, existe uma conexão indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.

No que tange aos objetivos (GIL, 1999) ou fins (VERGARA, 2008), a pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva. Exploratória porque, muito embora o tema já tenha sido abordado em trabalhos científicos, este se constitui em um trabalho inédito, pois não há registro de nenhum trabalho análogo. A originalidade deste trabalho consiste em avaliar a implementação de uma política pública, especificamente a PNDC no Estado do Rio Grande do Sul. Descritiva, pois tem a finalidade de descrever características, percepções, reflexões e sugestões de gestores e coordenadores de Defesa Civil no Estado do RS.

Com relação aos meios (VERGARA, 2008) ou procedimentos técnicos (GIL, 1999) a pesquisa se caracteriza como bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica, pois se trata de uma pesquisa sistematizada, desenvolvida com fundamento em leis, normas, políticas, programas e demais escritos que compõem o sistema normativo referente a Defesa Civil, agregado a material publicado por autores consagrados que escreveram sobre gestão pública, administração e desenvolvimento. Enquadra-se como pesquisa documental, visto que se apóia em documentos internos da CEDEC-RS. É de campo pois houve a coleta de dados pelo autor na CEDEC-RS, REDECs e em COMDECs, organizações ou unidades a quem cabe a implementação da PNDC, ou seja, responsáveis por colocar em prática os programas, projetos, planos de ação prescritos na PNDC.

Com relação às tipologias de projetos propostos por Roesch (1996), esta investigação enquadra-se na Avaliação de Resultados, pois tem o intuito de apreciar a efetividade de uma política pública.

### **3.2 Universo e Amostra**

A pesquisa se foca na análise da realidade do Estado do Rio Grande do Sul. Com base na classificação de Vergara (2008) tal amostra pode ser considerada “por conglomerados” (CEDEC, REDECs e COMDECs) e “por acessibilidade”, pela facilidade de acesso do pesquisador residir no Estado do RS e ter como área da atuação profissional o Corpo de Bombeiros, órgão integrante do Sistema de Defesa Civil.

### **3.3 Sujeitos da Pesquisa**

Em um primeiro momento a intenção da pesquisa foi buscar a percepção e o relato de um grande número de gestores, tanto municipais, regionais e estaduais, assim como obter pareceres de integrantes da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

Neste sentido, buscou-se alcançar integrantes da Secretaria Nacional de Defesa Civil, com sede em Brasília-DF; Coordenadores Estaduais, Coordenadores Regionais e Chefes de Divisão da CEDEC, os quais foram autores de relatórios analisados ou citados nestes e demais documentos analisados; e ainda Coordenadores Municipais, abrangendo uma amostra de municípios de pequeno, médio e grande porte.

Cabe ressaltar que nas esferas estadual e federal, os integrantes ocupam cargos em comissão ou função gratificada. Já na esfera municipal, nem sempre há legislação normatizadora, e, desta forma, há três possibilidades: o coordenador é militar da reserva remunerada (RR) (aposentado) da Brigada Militar, normalmente com a especialidade de bombeiro; o coordenador é uma pessoa civil, nestes dois casos tratando-se de pessoa de confiança do Prefeito Municipal, facultando ser cargo comissionado, e outros ainda onde o Comandante do Corpo de Bombeiros é convidado a acumular a função de Coordenador Municipal, não configurando, nesta situação, cargo comissionado.

No quadro 3, faz-se uma análise do perfil dos entrevistados. Na coluna Cargo/Profissão, frisa-se que os integrantes da CEDEC são todos oficiais da Brigada Militar, e desta forma, identifica-se a função exercida no período que atuou na Coordenadoria. Já nas COMDECs, por tratar-se de funções indicadas pelo Chefe do Poder executivo, identifica-se a profissão do Coordenador.

| Órgão  | Cargo/profissão              | Sigla do entrevistado | Sexo | Escolaridade        | Tempo na função    |
|--------|------------------------------|-----------------------|------|---------------------|--------------------|
| SEDEC  | Assessor técnico             | ATS1                  | M    | Pós-graduado – Esp. | 20 anos            |
|        | Assessor técnico             | ATS2                  | F    | Pós-graduado – Me.  | 20 anos            |
| CEDEC  | Coordenador Estadual         | CE                    | M    | Nível Superior      | 01 ano e 03 meses  |
|        | Coordenador Regional         | CR                    | M    | Pós-graduado – Esp. | 01 ano             |
|        | Chefe de Divisão             | CD1                   | M    | Nível Superior      | 01 ano e 05 meses  |
|        | Chefe de Divisão             | CD2                   | M    | Nível Superior      | 03 anos e 06 meses |
|        | Chefe de Divisão             | CD3                   | M    | Pós-graduado – Me.  | 01 ano e 02 meses  |
| COMDEC | Policial Militar Bombeiro RR | CM1                   | M    | Nível Superior      | 01 ano e 05 meses  |
|        | Policial Militar Bombeiro    | CM2                   | M    | Nível Superior      | 10 anos            |
|        | Policial Militar Bombeiro    | CM3                   | M    | Nível Superior      | 02 anos            |
|        | Policial Militar Bombeiro RR | CM4                   | M    | Superior Inc.       | 03 anos            |
|        | Assistente Social            | CM5                   | F    | Pós-graduado – Esp. | 01 ano             |
|        | Técnico em Agropecuária      | CM6                   | M    | Nível Técnico       | 01 ano             |

Quadro 3: Descrição do perfil e sigla conferida ao entrevistado

Fonte: Elaborado pelo autor com base no perfil dos entrevistados.

As siglas referem-se às funções exercidas pelo entrevistado, seja em nível federal, estadual ou municipal.

### **3.4 Coleta de Dados**

Neste trabalho, a coleta de dados se deu por meio de:

- a) pesquisa bibliográfica em livros, revistas especializadas, artigos publicados, teses e dissertações com dados relativos ao assunto, indicados na seção da classificação da pesquisa quanto aos meios;
- b) pesquisa documental no sistema normativo vigente e nos arquivos da CEDEC-RS, buscando coletar dados referentes às práticas realizadas e a implementação de metas, programas e projetos no Estado do RS em situação de normalidade, a qual se deu de forma confortável, com boa aceitação e receptividade dos integrantes;
- c) pesquisa de campo, quando foram realizadas entrevistas semi-estruturadas. Minayo (2007, p. 64) orienta que desta forma “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”, expandindo as possibilidades de dados.

Neste sentido, a entrevista semi-estruturada (apresentada em anexo) estabelecia um roteiro mínimo composto por questionamentos amplos, entretanto observando as especificidades de cada função.

Houve a proposta inicial de se fazer entrevista pessoal com os gestores, entretanto alguns empecilhos não permitiram a aplicação desta técnica. Os atuais integrantes da CEDEC raramente estão em suas sedes, dado o grande número de municípios do Estado e as atividades desempenhadas por estes, e os que já não atuam mais foram designados para atuar na Brigada Militar nos mais diversos municípios. Com relação a integrantes da SEDEC e coordenadores municipais, a distância impediu o acesso, e em decorrência, decidiu-se remeter via correio eletrônico a entrevista/questionário (SAMPLERI; COLLADO; LUCIO, 2006). Por meio eletrônico se fez uma resumida apresentação do pesquisador e o interesse e caráter da pesquisa, enviando em anexo a entrevista.

Na busca de atingir as diversas esferas da gestão pública, municipal, estadual e federal, a entrevista/questionário foi aplicada da seguinte forma:

| <b>Esfera</b>                                 | <b>Aplicada/enviada</b> | <b>Atendida</b> |            |
|-----------------------------------------------|-------------------------|-----------------|------------|
| SEDEC                                         | 10                      | 02              | 20%        |
| CEDEC<br>(Coordenador Estadual)               | 04                      | 01              | 25%        |
| CEDEC<br>(integrante ou Coordenador Regional) | 12                      | 04              | 33%        |
| COMDEC<br>(oficiais da BM)                    | 07                      | 04              | 57%        |
| COMDEC (civis)                                | 35                      | 02              | 0,5%       |
| <b>Total</b>                                  | <b>68</b>               | <b>13</b>       | <b>20%</b> |

Quadro 4: Demonstrativo de entrevistas

Fonte: Elaborado pelo autor com base no perfil dos entrevistados.

As entrevistas aconteceram no transcorrer dos meses de janeiro a junho, entretanto houve uma aceitação reduzida, pois necessário se fez a solicitação de resposta por reiteradas vezes, visto o não retorno destas, o que comprova, de certa forma, um descaso com que é tratado o tema, mesmo por aqueles que vivenciam seu dia-a-dia nesta rotina de gestão de riscos.

### 3.5 Análise e Interpretação dos Dados

Gomes (2007) explica que a interpretação dos dados da pesquisa é momento no qual o pesquisador ancora todo o material coletado, articulando-o com os propósitos da pesquisa e o referencial teórico. Neste sentido, foi empregado o método dialético, analisando a prática da gestão pública, referente à Defesa Civil, relacionando com a previsão do sistema normativo e o referencial teórico.

A técnica utilizada para o tratamento das informações foi a análise de conteúdo. Esta é usada tanto para pesquisas qualitativas como para quantitativas, pois para Bardin (apud GOMES, 2007, p. 83) a análise de conteúdo é um

conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Nesta perspectiva, a análise de conteúdo possibilita a avaliação de documentos, a articulação política, a comunicação, as políticas e estratégias implementadas, enfim, todos os procedimentos adotados pelos atores envolvidos. Para tanto, foram usados os materiais oriundos das fontes normativas e documentais, somado ao conteúdo das entrevistas.

Foi analisado o sistema normativo referente à Defesa Civil, especialmente a Política Nacional de Defesa Civil, e de que forma se deu a implementação de suas prescrições no período de 1999 a 2009 em situação de normalidade. Também foi avaliada a percepção dos atores envolvidos no Sistema Estadual de Defesa Civil, tudo isso com base no referencial teórico.

O capítulo três se refere às ferramentas metodológicas que orientaram a busca de respostas ao questionamento que problematiza esta pesquisa científica.

## **4 A DEFESA CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Neste capítulo será apresentado o Estado do Rio Grande do Sul, local/objeto de estudo, bem como a criação, evolução histórica e estruturação da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC), e a estruturação das Coordenadorias Estaduais das Unidades Federativas do Brasil.

### **4.1 O Estado do Rio Grande do Sul**

#### ***4.1.1 Características Gerais***

O Rio Grande do Sul está localizado no extremo meridional do Brasil, apresentando uma população de 10.582.887 habitantes, aproximadamente 6% do total da população brasileira, e uma área de 281.748,5 km<sup>2</sup>\*, que corresponde a 3,32% do território brasileiro. Apresenta um quadro diferenciado quanto aos indicadores sociais, no comparativo com os demais estados da federação, destacando-se pela mortalidade infantil inferior a 13 óbitos por mil habitantes, uma das maiores expectativas de vida – superior a 74 anos – e uma taxa de alfabetização superior a 92%. Estes dados colocam o Estado em um patamar privilegiado em termos de qualidade de vida no país (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010).

A sua produção econômica também se destaca, com cerca de 6% do Produto Interno Bruto nacional, colocando o Estado em 4º lugar, e com um PIB per capita, próximo a 19 mil reais. Possui uma grande diversidade cultural e de paisagens. Em sua formação étnica destaca-se a presença de descendentes de povos indígenas, negros e europeus, especialmente portugueses, alemães e italianos. O relevo apresenta altitudes que variam até 1.398 m, o clima subtropical caracteriza-se pelas baixas temperaturas e a vegetação é diversificada, com importantes áreas remanescentes da Mata Atlântica e existência de campos, que caracterizam a Campanha Gaúcha e as terras altas do Planalto Meridional (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010).

A figura 3 apresenta a atual divisão municipal e rede urbana do Estado do Rio Grande do Sul, com a localização dos 496 municípios.



Figura 3: Divisão municipal e urbana do Rio Grande do Sul  
Fonte: ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010.

#### 4.1.2 Temperatura e Precipitação

O clima do Rio Grande do Sul é temperado do tipo subtropical, classificado como mesotérmico úmido. Devido à sua posição geográfica, entre os paralelos 27°03'42'' e 33°45'09'' latitude sul, e 49°42'41'' e 57°40'57'' longitude oeste, apresenta grandes diferenças em relação aos demais estados do Brasil. A latitude reforça as influências das massas de ar oriundas da região polar e da área tropical continental e Atlântica. A movimentação e os encontros destas massas definem muitas de suas características climáticas. As temperaturas apresentam grande variação sazonal, com verões quentes e invernos bastante rigorosos, com a ocorrência de geada e precipitação eventual de neve. As temperaturas médias variam entre 15 e 18°C, com mínimas de até -10°C e máximas de 40°C. Com relação às

precipitações, o Estado apresenta uma distribuição relativamente equilibrada das chuvas ao longo de todo o ano, em decorrência das massas de ar oceânicas que penetram no Estado. O volume de chuvas no entanto é diferenciado. Ao sul a precipitação média situa-se entre 1.299 e 1.500mm e, ao norte a média está entre 1.500 e 1.800mm, com intensidade maior de chuvas à nordeste do Estado, especialmente na encosta do planalto, local com maior precipitação no Estado (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010). A figura 4 apresenta a precipitação média anual no Estado do Rio Grande do Sul.

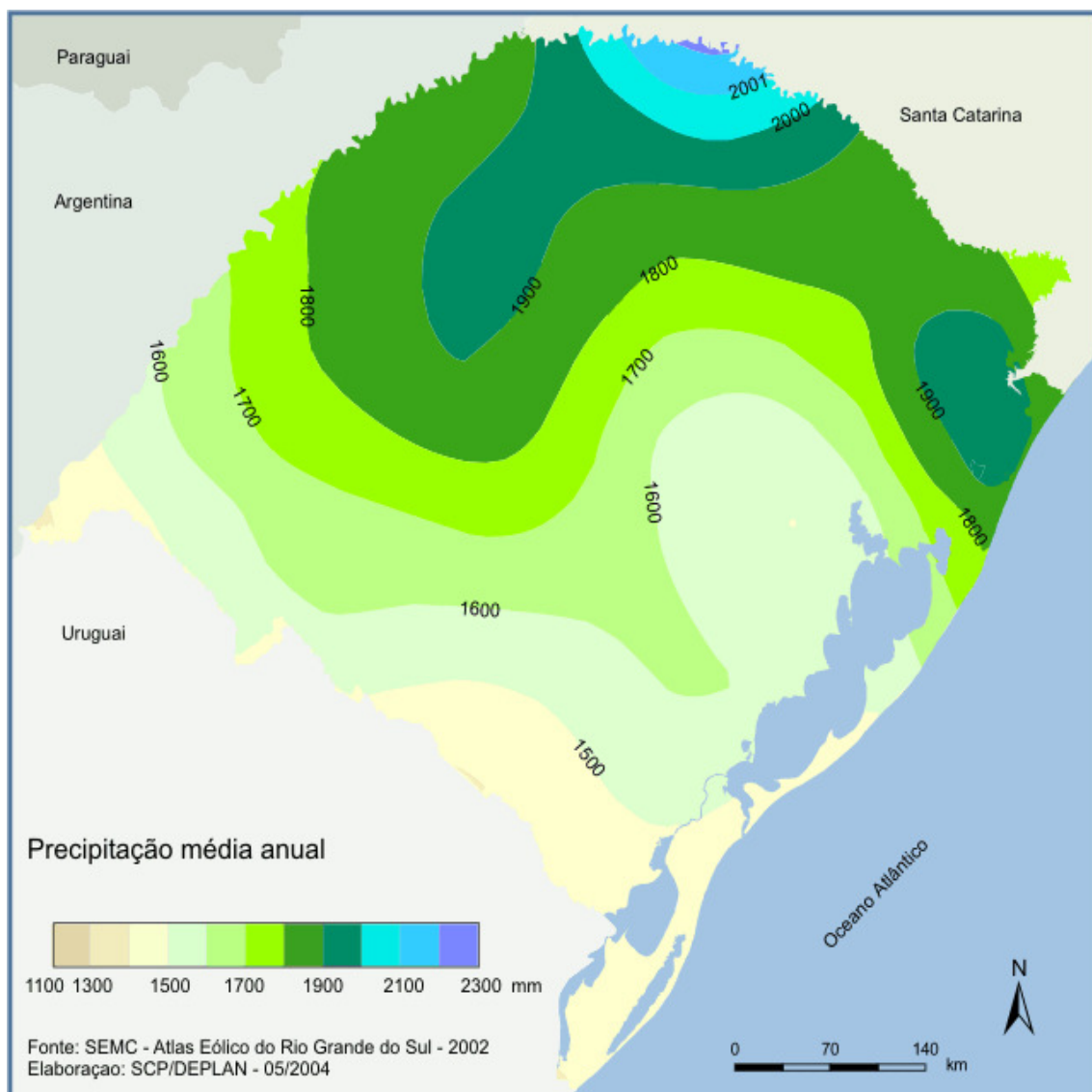


Figura 4: Precipitação média anual no Estado do Rio Grande do Sul  
Fonte: ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010.

#### **4.1.3 Unidades Geomorfológicas**

Ao norte situa-se o Planalto Meridional, formado por rochas basálticas decorrentes de um grande derrame de lavas, ocorrido na era Mesosóica. Sua extremidade a oeste, expressa o resultado do trabalho da erosão diferencial, sendo denominada de *Cuesta do Haedo*. A nordeste do Estado encontram-se as terras mais altas do Planalto Meridional, que alcançando 1.398m (Monte Negro) no município de São José dos Ausentes. Suas bordas correspondem à chamada Serra Geral. Ao centro do Estado está a Depressão Central que é formada de rochas sedimentares dando origem a um extenso corredor que liga o oeste ao leste, através de terrenos de baixa altitude. Ao sul localiza-se o Escudo Sul-rio-grandense, com rochas ígneas do período Pré-Cambriano e, por isto mesmo, muito desgastadas pela erosão. Sua altitude não ultrapassa os 600m. A Planície Costeira teve sua formação do período Quaternário da era Cenozóica, a mais recente da formação da terra. Corresponde a uma faixa arenosa de 622km, com grande ocorrência de lagunas e lagoas, entre as quais destacam-se a Laguna dos Patos e Mirim. O processo de formação desta região tem caráter evolutivo, estando em constante mutação, como decorrência da sedimentação marinha e flúvio-lacustre. (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010). As unidades geomorfológicas do Estado do Rio Grande do Sul estão apresentadas na figura 5.

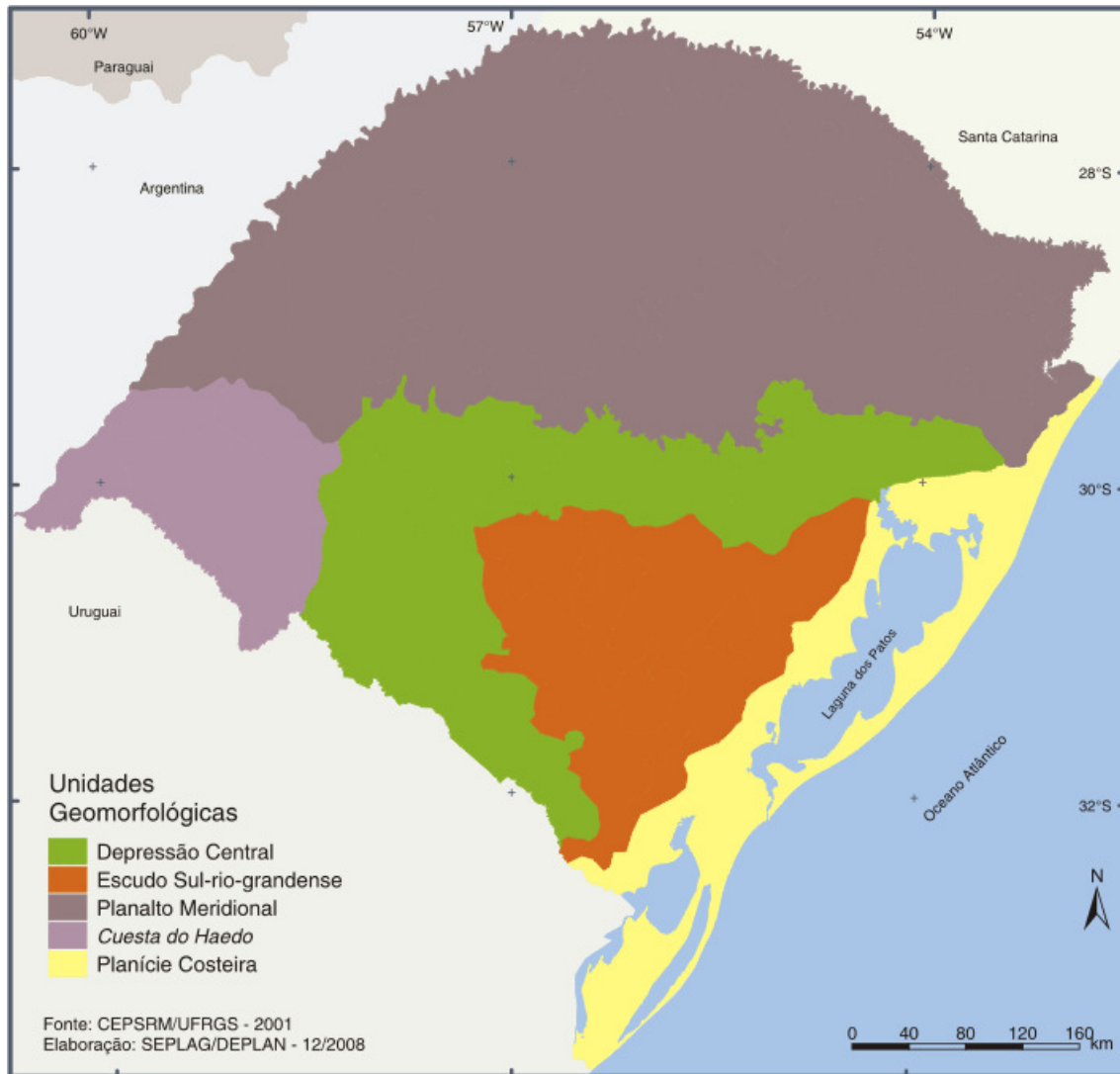


Figura 5: Unidades geomorfológicas do Estado do Rio Grande do Sul  
 Fonte: ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010.

#### 4.1.4 Ocupação do Território

A ocupação do território gaúcho ocorreu em várias etapas. As reduções jesuíticas, fundadas a partir de 1626, foram os primeiros núcleos estáveis no espaço rio-grandense. Por volta de 1640 os jesuítas abandonaram a área e passaram para a outra margem do rio Uruguai. Cerca de 40 anos depois, começaram a retornar organizando a estrutura comunitária dos Sete Povos das Missões. Estes se tornaram centros econômicos importantes, dedicando-se à produção de erva-mate, à extração de couro e à atividades criatórias. No século XVIII, a estratégia adotada pela Coroa Portuguesa para garantir a posse e defesa das terras localizadas ao sul de sua colônia foi a instalação de acampamentos militares e a construção de fortes e presídios, bem como a distribuição de sesmarias a pessoas de prestígio e/ou militares. Até a

metade do século XIX, desenvolveu-se no Rio Grande do Sul uma pecuária voltada à produção de charque, ciclo responsável pela prosperidade do sul e de suas cidades. Os açorianos vieram a partir de 1752, fixando-se em Rio Grande, Mostardas, São José do Norte, Taquari, Santo Amaro (próximo a Rio Pardo), Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Cachoeira do Sul e Conceição do Arroio (Osório). Receberam terras para desenvolver atividades agrícolas, principalmente a produção de trigo, e dessa forma abastecer a Colônia. Essa ocupação originou “pequenas propriedades rurais”, e também criou a base para o surgimento de inúmeros núcleos urbanos nestes locais. Durante todo o século XIX o Rio Grande do Sul foi influenciado pelo processo de assentamento da imigração européia, inicialmente alemã (1824), e posteriormente italiana (1875), localizadas principalmente na região nordeste do Estado. Como resultado esta área tornou-se mais dinâmica, embora a pecuária continuasse sendo um forte setor econômico e político. A diversificação industrial e a crescente urbanização do eixo Porto Alegre – Caxias do Sul marcou esta região como diferente da área de agricultura diversificada do norte do Rio Grande do Sul, tornando-a mais atrativa aos empreendedores. O norte do Estado foi povoado basicamente através da expansão das áreas coloniais alemãs e italianas, e da chegada de novos grupos étnicos. A produção diversificada das pequenas propriedades criou uma distribuição de renda menos concentrada resultando uma rede urbana formada por pequenos núcleos próximos entre si. A ocupação do território rio-grandense explica, em parte, as diferenças de distribuição da população no Estado. No sul ela está predominantemente nas cidades de porte médio, refletindo a atividade extensiva das grandes propriedades que criaram espaços rarefeitos. Nas regiões de pequena propriedade, em especial no norte do Estado, o parcelamento da terra gerou uma estrutura político-administrativa mais pulverizada. Esta distribuição fundiária resulta em maior densidade demográfica no norte em contraposição ao sul (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010).

#### ***4.1.5 Divisão municipal 1809 a 1850***

A formação dos municípios no Rio Grande do Sul está intimamente ligada à história da sua ocupação. A partir das sesmarias e dos núcleos açorianos o Rio Grande do Sul inaugurou o processo de divisão do seu território em áreas administrativas. A primeira foi no ano de 1809, separando a então Província de São Pedro em quatro áreas: Porto Alegre, Rio Grande, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha. Desde então a divisão foi se intensificando chegando aos atuais 496 municípios. Inicialmente o sul do Estado, mais densamente ocupado,

apresentou um maior "retalhamento", isto é, seus municípios se comparados aos situados na porção Norte apresentavam áreas menores. Até 1850 o norte era praticamente composto por apenas três municípios: São Borja, Cruz Alta e Santo Antônio da Patrulha, enquanto que o sul e a região próxima à cidade de Porto Alegre já contavam com dezoito. Essa tendência se manteve até a segunda metade do século XIX, quando o norte também começou a sofrer um processo de fracionamento. A economia provincial, baseada na pecuária, já se encontrava em processo de estagnação e a vinda de imigrantes estrangeiros para povoar e colonizar as áreas ainda "virgens" já era uma realidade. Os imigrantes estabeleceram-se em pequenas propriedades no vale dos rios Taquari, Sinos e Caí. Dedicaram-se primeiramente à agricultura de subsistência e através da comercialização do excedente da produção geraram capital e, com isso, proporcionaram o surgimento do comércio e da indústria. O desenvolvimento destes setores fez surgir uma região bastante dinâmica, onde ocorreu a formação de novos e inúmeros núcleos (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010). A evolução da divisão municipal no Rio Grande do Sul está apresentada na figura 6.

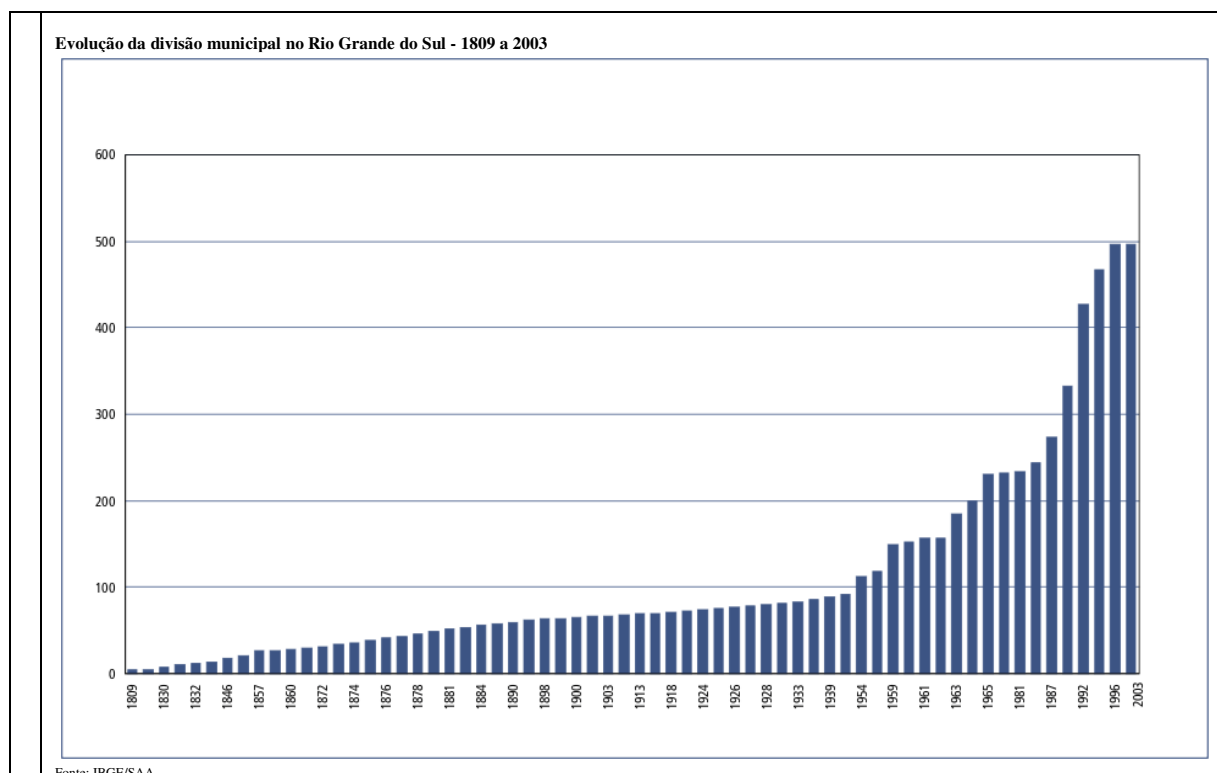


Figura 6: Evolução da divisão municipal no Rio Grande do Sul - 1809 a 2003

Fonte: ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010.

#### ***4.1.6 Divisão Municipal 1900 a 2009***

O crescimento populacional e o fracionamento excessivo das colônias, somados à chegada de novos grupos étnicos, resultou na expansão das áreas coloniais para o norte do Estado. O sul do Estado, em 1900, possuía 23 municípios e somente 59 anos depois teria sua próxima emancipação, enquanto que o norte, neste mesmo período, passou de 41 para 128 municípios. Até 1966, o Estado criou mais 80 municípios, ficando com 232, número que não se alterou, por força de lei federal, até o início dos anos 80. Durante esta década surgiram mais 100 municípios, 11 em 1982, 29 em 1987 e 60 em 1988. Finalmente, na década de 90, mais 164 municípios foram criados, 94 em 1992, 40 em 1995 e 30 em 1996, somando então, 497 municípios. Novamente a maioria destas novas sedes encontrava-se no norte do Estado, na região do Planalto, ficando o sul praticamente com mesma configuração do início do século XX. Em 2003, através de liminar do Superior Tribunal Federal, o município de Pinto Bandeira foi extinto e o Estado passou a contar com 496 municípios. (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010).

Entretanto em julho de 2010, nova decisão do Supremo Tribunal Federal validou a criação de todos os municípios com lei publicada até 31 de dezembro de 2006, quando Pinto Bandeira torna a ser novamente um município. Contudo o Tribunal Regional Eleitoral definiu que a eleição será realizada em 2012, junto com o pleito nos demais municípios, e até essa data o município permanece administrado pelo Poder Executivo do município de Bento Gonçalves (PORTO, 2010). A figura 7 mostra a população do Estado do Rio Grande do Sul.

População do Rio Grande do Sul

| Ano  | População (hab) |
|------|-----------------|
| 1872 | 434.813         |
| 1890 | 897.455         |
| 1900 | 1.149.070       |
| 1920 | 2.182.713       |
| 1940 | 3.320.689       |
| 1950 | 4.164.821       |
| 1960 | 5.366.720       |
| 1970 | 6.664.891       |
| 1980 | 7.773.837       |
| 1991 | 9.138.670       |
| 2000 | 10.187.798      |
| 2007 | 10.582.887      |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico; Contagem da População 2007

Figura 7: População do Rio Grande do Sul

Fonte: ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS, 2010.

## 4.2 A Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul

Sausen (2003, p. 46) afirma que

É impossível entender adequadamente uma organização sem entender seu processo histórico. A consideração da história da organização, fruto da ação humana, e da relação dialética que se estabelece entre os agentes organizacionais, tanto no contexto interno quanto externo da organização, exige o emprego de uma compreensão humanista na análise de tais fenômenos.

A Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul origina-se no início da década de 70, quando em 09 de julho de 1970 é promulgado o Decreto nº 20.357, o qual conceituava em seu art. 1º Defesa Civil como

o complexo de medidas no âmbito do Poder Público e com a cooperação do setor privado, a executar ou postas em ação, à vista da iminência ou do efetivo desencadeamento de fatores conjunturais adversos sobre área determinada ou sobre a totalidade do território estadual, destinadas a conjurar ou limitar os riscos e perdas o que estão sujeitos a comunidade, os serviços públicos ou outros essenciais ao atendimento das necessidades da população, bem como os recursos e bens materiais de relevância sócio-econômica, visando a assegurar a saúde e a incolumidade dos cidadãos, a ordem e tranqüilidade pública. (RIO GRANDE DO SUL, 1970).

O referido Decreto prescrevia que as atividades da Defesa Civil do Estado seriam

organizadas sob a forma de Sistema, estabelecendo uma CEDEC, constituída por um Coordenador Geral, designado pelo Governador do Estado, “preferencialmente dentre seus auxiliares diretos do mais elevado escalão hierárquico” (art. 10), e representantes de diversos órgãos setoriais das esferas pública e privada. O art. 5º dispõe que: “Poderão ser estabelecidos nas Secretarias de Estado, em todos ou em apenas alguns de seus órgãos vinculados ou subordinados, regimes de PREVENÇÃO, de PERMANÊNCIA PARCIAL e de PERMANÊNCIA TOTAL”, conceituando Regime de PREVENÇÃO como “aquele em que todos os servidores têm a obrigação de se manterem em contato e à disposição das unidades a que estão subordinados, e preparados para atender qualquer convocação”. (RIO GRANDE DO SUL, 1970).

Em seu art. 13, prescrevia que “A Secretaria de Educação e Cultura, em caráter extra-curricular, ministrará, obrigatoriamente, noções de Defesa Civil e sua organização, em todos os estabelecimentos de ensino primário e médio pertencentes à rede escolar do Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 1970).

As primeiras alterações deste regulamento ocorrem em 12 de março de 1975, por meio do Decreto nº 23.823, contudo sem muitas mudanças. A principal refere-se à constituição de comissões municipais de Defesa Civil, além de prever reuniões mensais da Coordenadoria Estadual.

A segunda reestruturação do Sistema se dá em outubro de 1979, quando é promulgado o Decreto nº 29.149, o qual trazia o conceito de Defesa Civil como

a coordenação do conjunto de medidas de natureza permanente, destinadas a evitar, prevenir ou minimizar as consequências nocivas de eventos desastrosos, previsíveis ou imprevisíveis, e a socorrer e assistir as populações de áreas atingidas por tais eventos, preservando o seu moral, limitando os riscos e perdas de recursos e bens materiais de qualquer espécie e restabelecendo o bem-estar social. (RIO GRANDE DO SUL, 1979a).

Destaca-se aqui a inserção da perspectiva prevencionista, quando faz referência em seu art. 3º que “as ações de Defesa Civil constituem-se em atividades de **caráter permanente**, tanto em situação de normalidade como em situação de anormalidade sendo desencadeadas em quatro fases circunstanciais” (RIO GRANDE DO SUL, 1979a, grifo nosso). A norma esclarece que em situação de normalidade é desenvolvida a FASE

PREVENTIVA e em situação de anormalidade são desencadeadas as FASES DE SOCORRO, ASSISTENCIAL e RECUPERATIVA. Seu art. 7º trazia a composição do Sistema Estadual de Defesa Civil, estruturando da seguinte forma:

- I - a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil - CEDEC, órgão central do Sistema;
- II - as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - REDEC, vinculadas à CEDEC;
- III - as Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC, uma em cada município, órgãos de cooperação da CEDEC, vinculadas às respectivas REDEC, constituindo-se em Subsistemas do Sistema Estadual;
- IV - os Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC, vinculados às COMDEC. (RIO GRANDE DO SUL, 1979a).

Pode-se sublinhar de forma mais latente a criação das REDECs, ou Coordenadorias Regionais de Defesa Civil, muito embora estas tenham sido instaladas somente no ano de 2002, 23 anos após sua idealização e previsão legal. Destaca-se também a alusão que esta norma faz aos Núcleos Comunitários de Defesa Civil.

Outra inovação dá-se no que tange à função do coordenador geral, a qual cabe ao Chefe da Casa Militar do Gabinete do Governador do Estado, e não mais a pessoa designada pelo Governador do Estado, “preferencialmente dentre seus auxiliares diretos do mais elevado escalão hierárquico”, conforme prescrevia o art. 10 do Decreto anterior (RIO GRANDE DO SUL, 1975).

Nesta trajetória de transformações legais, em 16 de fevereiro de 1987, o Decreto nº 32.498 alterou normas e dispositivos do Sistema Estadual de Defesa Civil, conceituando no art. 2º, Defesa Civil como “o conjunto de atividades, de caráter comunitário, destinadas à preservação da vida e de bens materiais e ao exercício da solidariedade, face aos acidentes, desastres e calamidades” (RIO GRANDE DO SUL, 1987). Em seu parágrafo único estabelecia que “Essas atividades desenvolver-se-ão em **caráter permanente** compreendendo as fases preventiva, assistencial e recuperativa” (grifo nosso). Seu art. 5º trazia a composição do Sistema Estadual de Defesa Civil, estruturando da seguinte forma:

- I - a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil - CEDEC, órgão central do Sistema;
- II - as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - REDEC;
- III - as Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC, órgãos de execução do Sistema. [...]. (RIO GRANDE DO SUL, 1987).

Percebe-se que essa cláusula exclui os Núcleos Comunitários. Entretanto traz em seu art. 15 que as REDECs “órgãos intermediários do Sistema de Defesa Civil, serão instaladas

nos municípios-sede dos Comandos de Policiamento de Área da Brigada Militar e se vincularão tecnicamente à CEDEC [...] competindo-lhe planejar e coordenar as atividades de Defesa Civil a nível regional”. (RIO GRANDE DO SUL, 1987).

O art. 16 do Decreto estabelecia que “A Secretaria da Educação e Cultura adotará as medidas necessárias para que as escolas integrantes do Sistema Estadual de Ensino desenvolvam assuntos de Defesa Civil em caráter multidisciplinar” e em seu parágrafo único que, para o cumprimento, “a Secretaria da Educação e Cultura, em conjunto com a CEDEC, elaborará programas e projetos que incluam treinamento de professores” (RIO GRANDE DO SUL, 1987).

Em 28 de fevereiro de 2002, o Decreto Estadual nº 41.441 alterou a redação do artigo 15 do Decreto nº 32.498, de 16 de fevereiro de 1987 definindo que

As REDEC, órgãos intermediários do Sistema de Defesa Civil, vinculadas administrativamente à CEDEC, serão instaladas de maneira gradual nos municípios sede dos Comandos Regionais de Polícia Ostensiva da Brigada Militar que apresentem maior índice de ocorrências de desastres. (RIO GRANDE DO SUL, 2002a).

Este artigo também inseriu o § 2º, o qual estipulava que “O Coordenador Regional de Defesa Civil e seus auxiliares serão designados pelo Coordenador Estadual de Defesa Civil” (RIO GRANDE DO SUL, 2002a).

Em 07 de maio de 2002, o Decreto nº 41.585 alterou novamente a redação do artigo 15 do Decreto nº 32.498, de 16 de fevereiro de 1987 da seguinte forma

As REDECs, órgãos intermediários do Sistema de Defesa Civil, vinculadas administrativamente à CEDEC, serão instaladas de maneira gradual, preferencialmente nos municípios-sede dos Comandos Regionais de Polícia Ostensiva da Brigada Militar, nas regiões que apresentem maior índice de ocorrências de desastres. (RIO GRANDE DO SUL, 2002b).

Nota-se que esta mudança trouxe o termo **preferencialmente**, possibilitando a instalação da REDEC em município diferente do que sediava o CRPO. Neste ano, 2002, houve a instalação das Regionais de Defesa Civil, por meio de Portaria, com sede nos município de Porto Alegre, Passo Fundo, Santa Maria, Pelotas e Santo Ângelo, de acordo com a figura 8.

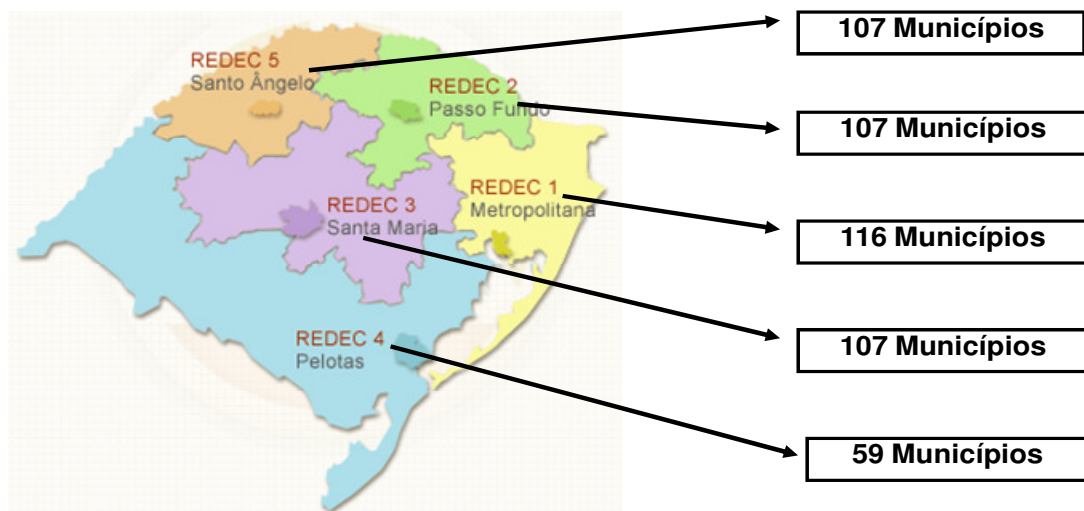


Figura 8: Localização geográfica das Regionais de Defesa Civil  
Fonte: CEDEC, 2009.

Em 18 de julho de 2003, novas mudanças. Na busca de uma identidade ao Sistema Estadual de Defesa Civil, o Decreto nº 42.355 insere a sigla SIEDEC. No entanto, a principal alteração está na atribuição dos seguintes objetivos aos seus integrantes:

- I - estudar, pesquisar, elaborar projetos, planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem;
- II - atuar em situações concretas de desastres, bem como na iminência destes acontecerem;
- III - adotar meios adequados para prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas e recuperar áreas deterioradas por desastres. (RIO GRANDE DO SUL, 2003a).

Em 07 de janeiro de 2004, o Decreto nº 42.811 alterou novamente a definição da sede dos municípios das REDECs da seguinte forma: “A instalação das Regionais de Defesa Civil, bem como a definição de seus municípios-sede, dar-se-á por ato do Chefe da Casa Militar, mediante estudo técnico do Subchefe da Defesa Civil” (RIO GRANDE DO SUL, 2004). No entanto, somente no ano de 2010 há criação de novas Regionais.

A grande reformulação legal se dá em 09 de julho de 2008, com a promulgação do Decreto nº 45.745, o qual está em vigor. Esta modificação teve o escopo principal de adequar-

se a legislação nacional, que havia sido alterada em 17 de fevereiro de 2005 pelo Decreto 5.376, que dispõe sobre o SINDEC.

Com relação à subordinação da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, constata-se que desde suas origens estava ligada ao Gabinete do Governador. O Decreto nº 20.357, em seu art. 10, determina que “O Governador do Estado designará, preferencialmente dentre seus auxiliares diretos do mais elevado escalão hierárquico” (RIO GRANDE DO SUL, 1970). Mas somente em 15 de março de 1979, o Decreto nº 28.648, em seu art. 9º, normatiza explicitamente que o Chefe da Casa Militar é o Coordenador-Geral do Sistema Estadual de Defesa Civil, definição esta que permanece até os dias atuais (RIO GRANDE DO SUL, 1979b). A figura 9 mostra o organograma básico da Casa Militar.

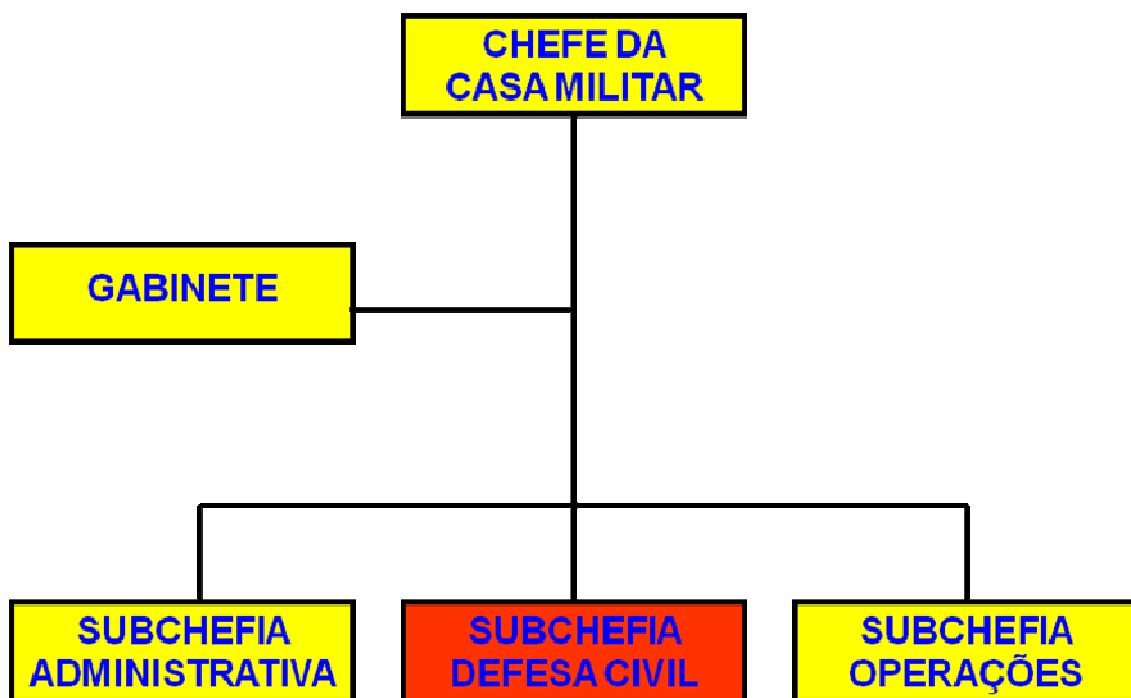


Figura 9: Organograma da Chefia da Casa Militar  
Fonte: CEDEC, 2009.

No que tange à estrutura organizacional, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil também passou por várias transformações. A seguir destacam-se as mais recentes.

Em 11 de março de 1996, o Decreto nº 36.498 aprovou o Regimento Interno da Casa militar, estruturando a Subchefia de Defesa Civil em:

1. Divisão de Prevenção de Eventos Adversos;
2. Divisão de Apoio Técnico;
3. Divisão de Convênios;
4. Divisão de Comunicação Social;
5. Divisão de Assistência às Comunidades Atingidas (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

Na data de 07 de janeiro de 2004, o Decreto nº 42.811 alterou o Decreto nº 36.498, de 11 de março de 1996, estruturando a Subchefia de Defesa Civil da seguinte forma:

1. Divisão Administrativa;
2. Divisão de Apoio Técnico;
3. Divisão de Assistência às Comunidades Atingidas;
4. Divisão de Convênios;
5. Divisão de Relações Comunitárias;
6. Regionais de Defesa Civil. (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

O organograma da sub-chefia da Defesa Civil é apresentado na figura 10.

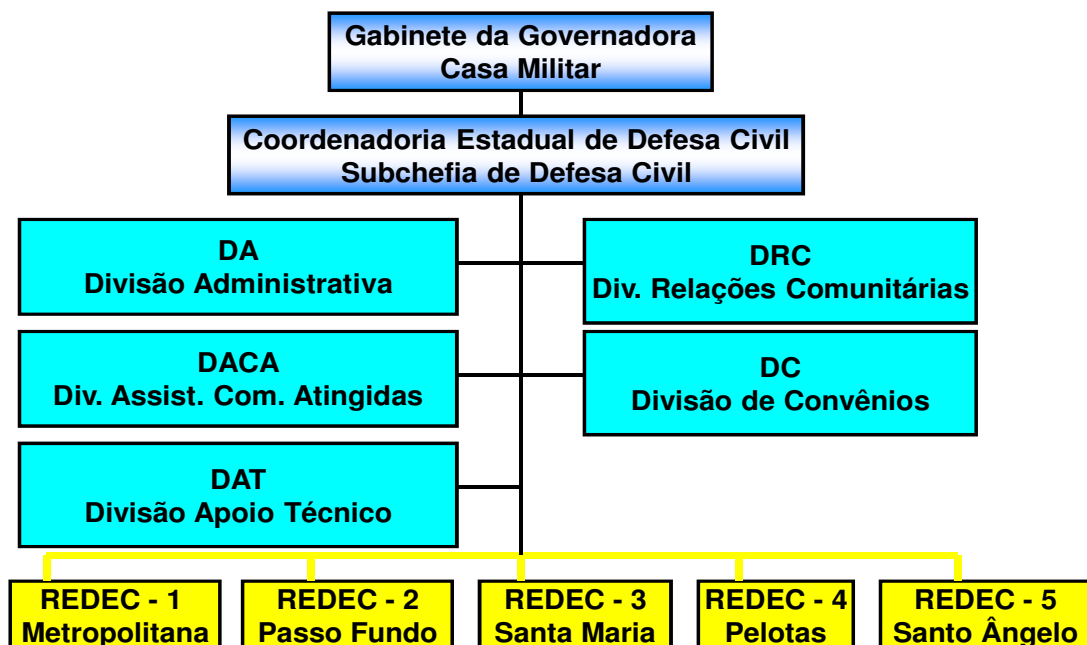


Figura 10: Organograma da Sub-chefia de Defesa Civil  
Fonte: CEDEC, 2009.

### **4.3 As Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil no Brasil**

O PNDC não normatiza padrões com relação à estruturação organizacional e/ou subordinação das Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil. Assim sendo, compete a cada Unidade Federada fazer tal articulação administrativa.

Uma análise das estruturas indica que os Sistemas Estaduais de Defesa Civil se organizam de forma diversa nos diferentes Estados Federados do Brasil. Neste item analisa-se o arranjo da Defesa Civil em alguns Estados e no Distrito Federal, bem como se apresenta um quadro comparativo da ligação/subordinação e denominação destas em todos os Estados do Brasil.

No Estado do Acre, através da Lei nº 984, de 4 de julho de 1991, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil integra a estrutura básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Acre, sendo o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros o Coordenador Estadual de Defesa Civil.

No Estado de Amazonas de acordo com a Emenda Constitucional nº 031 de 29/11/98, que emancipou o Corpo de Bombeiros da Polícia Militar, é atribuído o planejamento, coordenação e execução de atividades de Defesa Civil ao Corpo de Bombeiros Militar.

No Estado de Santa Catarina o Departamento Estadual de Defesa Civil integra a Secretaria Executiva de Justiça e Cidadania e está organizada em quatro gerências: Prevenção; Minimização de Desastres, Administração e Apoio Operacional.

Em São Paulo, o Decreto nº 48.526, de 4 de março de 2004, que reorganizou a Casa Militar do Gabinete do Governador e deu providências correlatas, prescreve em seu artigo 1º que

A Casa Militar, integrada pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, é órgão do Gabinete do Governador destinado à prestação de serviços à comunidade, prioritariamente, na área de redução de desastres, por intermédio de intervenções preventivas, de socorro, assistenciais ou recuperativas, de modo sistêmico e com ênfase no desenvolvimento e na proteção do ser humano. (SÃO PAULO, 2004).

O referido Decreto preceitua também que o Secretário-Chefe da Casa Militar do Gabinete do Governador é o Coordenador Estadual de Defesa Civil.

No Estado do Espírito Santo, a Lei Complementar nº 299, de 08 de novembro de 2004, a qual reorganiza o Sistema Estadual de Defesa Civil, estabelece no inciso II do artigo 5º, que a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, está subordinada ao Corpo de Bombeiros Militar Estadual, e, em seu artigo 8º, que “a função de Coordenador Estadual de Defesa Civil é privativa de oficial da ativa do último posto do Corpo de Bombeiros Militar Estadual” (BRASIL, 2004).

Em Minas Gerais, de acordo com o Decreto nº 43.424, de 10 de julho de 2003, o qual dispõe sobre a organização do Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais prescreve em seu art. 2º que o Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais tem por finalidade planejar, coordenar e executar atividades da Defesa Civil (MINAS GERAIS, 2003).

Na Bahia, a Coordenação Estadual de Defesa Civil, instituída através da Lei Delegada nº 38, de 14 de março de 1983 e regida pela Disposição da Lei nº 2.321, de 11 de abril de 1966, integra a estrutura da Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte. Já no Distrito Federal, a Subsecretaria do Sistema de Defesa Civil foi criada através da Lei nº 2.997, de 03 de julho de 2002, e está diretamente subordinada à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social.

No Estado do Ceará, a CEDEC, de acordo com a Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, integra o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CBMCE).

Dados esses exemplos, a tabela 1 apresenta a relação das Unidades Federativas do Brasil, a ligação do órgão a quem compete as ações de Defesa Civil, bem como sua designação.

Tabela 1: Estados, de acordo com a estruturação e a denominação da Defesa Civil

| <b>Estado</b>       | <b>Estruturação</b>                                         | <b>Designação</b>      |
|---------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------|
| Acre                | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Alagoas             | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Amapá               | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Amazonas            | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Bahia               | Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte        | Coordenadoria          |
| Ceará               | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Distrito Federal    | Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social   | Subsecretaria          |
| Espírito Santo      | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Goiás               | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Maranhão            | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Minas Gerais        | Gabinete Militar                                            | Coordenadoria          |
| Mato Grosso do Sul  | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Mato Grosso         | Secretaria de Estado de Meio Ambiente                       | Superintendência       |
| Pará                | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Paraíba             | Secretaria de Estado da Infra Estrutura                     | Coordenadoria          |
| Pernambuco          | Casa Militar                                                | Coordenadoria          |
| Piauí               | Secretaria de Estado de Defesa Civil                        | Secretaria             |
| Paraná              | Casa Militar                                                | Coordenadoria          |
| Rio de Janeiro      | Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil                | Subsecretaria          |
| Rio Grande do Norte | Secretaria de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania | Coordenadoria          |
| Rio Grande do Sul   | Casa Militar                                                | Coordenadoria          |
| Rondônia            | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Roraima             | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |
| Santa Catarina      | Secretaria Executiva de Justiça e Cidadania                 | Departamento           |
| Sergipe             | Secretaria Geral de Governo                                 | Coordenadoria Especial |
| São Paulo           | Casa Militar                                                | Coordenadoria          |
| Tocantins           | Corpo de Bombeiros                                          | Coordenadoria          |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na análise de documentos legais.

Tabela 2: Estruturação da Defesa Civil, de acordo com sua ligação

| <b>Estruturação</b>                                         | <b>Quantidade</b> |
|-------------------------------------------------------------|-------------------|
| Corpo de Bombeiros                                          | 13                |
| Casa Militar                                                | 04                |
| Gabinete Militar                                            | 01                |
| Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte        | 01                |
| Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social   | 01                |
| Secretaria de Estado de Meio Ambiente                       | 01                |
| Secretaria de Estado da Infra Estrutura                     | 01                |
| Secretaria de Estado de Defesa Civil                        | 01                |
| Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil                | 01                |
| Secretaria de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania | 01                |
| Secretaria Executiva de Justiça e Cidadania                 | 01                |
| Secretaria Geral de Governo                                 | 01                |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na análise de documentos legais

Tabela 3: Estruturação da Defesa Civil, de acordo com sua similaridade

| Estruturação                         | Quantidade |
|--------------------------------------|------------|
| Corpo de Bombeiros                   | 13         |
| Casa/Gabinete Militar                | 05         |
| Secretaria de Estado de Defesa Civil | 02         |
| Outras Secretarias                   | 08         |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na análise de documentos legais

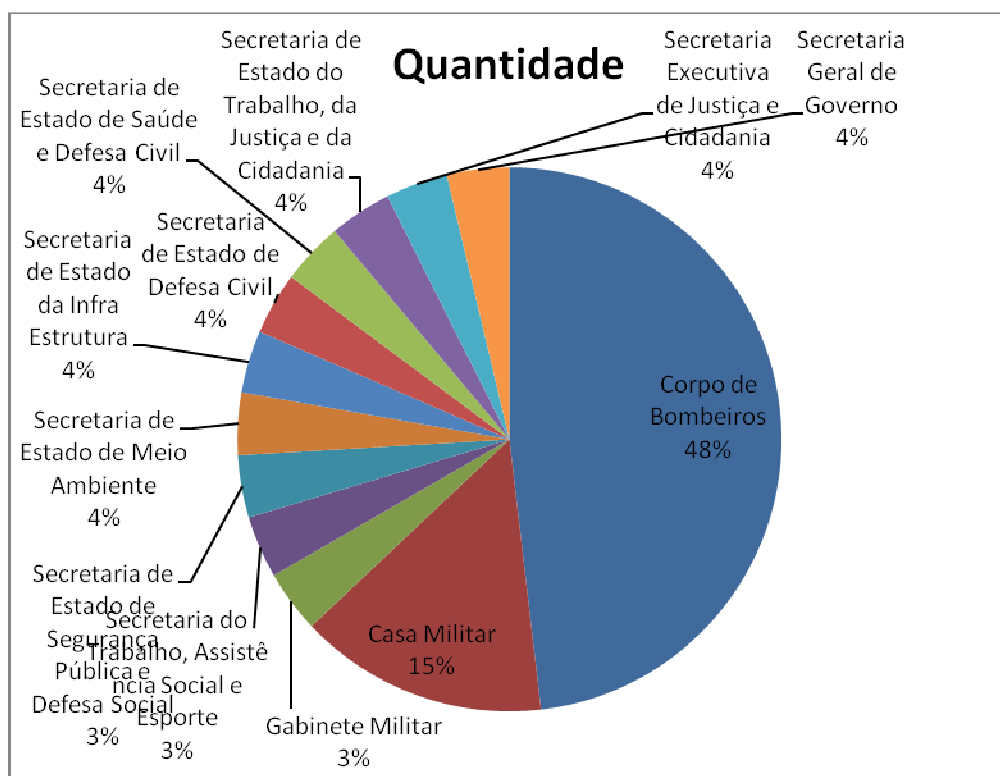


Figura 11: Gráfico referente à estruturação da Defesa Civil

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na análise de documentos legais.

Percebe-se da análise das tabelas e gráfico acima que não há uma padronização na estruturação da Coordenadoria de Defesa Civil nos Estados, nem mesmo de sua denominação. Contudo, na grande maioria, totalizando 13 Estados, o que equivale a aproximadamente 48%, o órgão que responsável pelas ações de Defesa Civil está estruturado junto ao Corpo de Bombeiros, sendo que o Comandante desta corporação acumula a função de Coordenador Estadual de Defesa Civil.

## **5 DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DA COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL (CEDEC-RS)**

Neste capítulo serão apresentadas as ações, projetos, programas, bem como demais atividades realizadas pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1999 a 2009, ou seja, a realidade institucional da Defesa Civil. Definiu-se separar por períodos, visto alguns relatórios estarem também destacados, consequência da alteração de gestão no governo do Estado. Desta forma, o capítulo está dividido em 3 sub-capítulos, sendo os Períodos I e II de 4 anos, e o Período III de 3 anos.

### **5.1 Gestão 1999–2002 – Período I**

Em 1999 assumiu o governo do Estado o Partido dos Trabalhadores (PT), sob a administração do Sr. Olívio de Oliveira Dutra.

Neste período a Subchefia de Defesa Civil ainda estava estruturada, de acordo com o Decreto nº 36.040, de 20 de junho de 1995 e Decreto nº 36.498, de 11 de março de 1996, da seguinte forma:

1. Divisão de Prevenção de Eventos Adversos;
2. Divisão de Apoio Técnico;
3. Divisão de Convênios;
4. Divisão de Comunicação Social;
5. Divisão de Assistência às Comunidades Atingidas (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

O Relatório de Subchefia de Defesa Civil deste período é dividido em dois volumes, o primeiro subdividido em: Centro de Operações de Defesa Civil (CODEC), Divisão de Convênios, Divisão de Comunicação Social, Divisão de Assistência às Comunidades Atingidas; e o volume dois subdividido em REDEC Metropolitana, REDEC Passo Fundo, REDEC Pelotas, REDEC Santa Maria, REDEC Santo Ângelo, Divisão de Prevenção de Eventos Adversos e Divisão de Apoio Técnico.

Destaca-se no relatório do CODEC, criado em 2002, a publicação do *site* da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, o qual disponibilizava informações sobre a previsão do tempo, alertas meteorológicos, notícias atualizadas, convênios formalizados, fiscalização

do transporte de produtos perigosos, cadastro das COMDECs, distribuição das REDECs, legislação de Defesa Civil, enfim, uma gama de dados e informações sobre o tema.

Em maio de 2002, a Ordem de Serviço nº 001/2002 regulava o funcionamento do Centro de Operações de Defesa Civil (CODEC), prescrevendo como missão

coordenar e centralizar as comunicações relativas às atividades desenvolvidas pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – RS, auxiliando nas ações de Defesa Civil 24 horas por dia, em apoio as atividades de prevenção, socorro, assistência, reabilitação e a reconstrução das localidades atingidas por desastres. (RELATÓRIO 1999-2002).

Outra subdivisão do Relatório apresenta a Divisão de Convênios, a qual compete, de acordo com o art. 15 do Decreto 36.498/96,

a) estabelecer os procedimentos referentes a oficialização para decretação do estado de emergência ou calamidade das localidades atingidas; b) fiscalizar a correta aplicação dos recursos liberados; c) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas. (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

Cabe sublinhar que as ações da Divisão de Convênios normalmente acontecem em situação de anormalidade (resposta e reconstrução), embora exista a possibilidade de estabelecerem-se convênios com vistas à prevenção, como por exemplo, a construção de casas para a retirada de pessoas em locais de vulnerabilidade.

De acordo com o Decreto 36.498/96, a Divisão de Comunicação Social tinha a competência de:

a) planejar e dirigir medidas necessárias à integração das atividades de Defesa Civil com a comunidade;  
b) organizar grupos de trabalhos com a finalidade de desenvolver atividades de pesquisa e campanhas publicitárias;  
c) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas. (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

O referido relatório, ainda que se intitule pelo período de quatro anos, apresenta dados apenas do ano de 2002, com as seguintes atividades:

- Mais de 700 reportagens publicadas;
- Inúmeras entrevistas;
- Participação no 1º Acampamento Técnico de Defesa Civil;

- Organização, em parceria com a Divisão de Vigilância Sanitária do Estado do RS do “1º Curso de Ações de Resposta a Emergências de Origem Radiológica”;
- Organização em parceria com a Associação Rio-grandense de Imprensa, Instituto do Meio Ambiente da PUC-RS (IMA) e a Secretaria Municipal de Preservação Ambiental de Canoas do II Seminário Sobre Acidentes Químicos, Atuação da Mídia;
- Criação de Vídeo Institucional da Defesa Civil;
- Edição de Boletim Informativo impresso;
- Confecção da cartilha Conhecendo a Defesa Civil. (RELATÓRIO 1999-2002).

Agregado a estas ações, desenvolveu os seguintes projetos: Apoio aquático voluntário; Rádio-Amador Voluntário; e Defesa Civil na Escola.

O relatório indica críticas e sugestões. Deixa como críticas a falta de um profissional da área da comunicação, associado à falta de recursos humanos, materiais e financeiros; e como sugestões o saneamento destas carências. Por derradeiro, faz referências a “importantes avanços”, tais como: criação da página Oficial, instalação do Centro de Operações e das Coordenadorias Regionais, linha telefônica gratuita e maior integração com a sociedade.

Embora exista um sub-capítulo que aborda a Divisão de Assistência às Comunidades Atingidas, esta não será analisada visto suas ações se desenrolarem essencialmente nas situações de anormalidade.

De acordo com o volume 2 do Relatório 1999-2002, a REDEC Metropolitana, criada em 10 de abril de 2002, atuou em eventos adversos, ou seja, na resposta a desastres. No que tange a prevenção e a preparação a desastres, consta no item “Programas Preventivos” a operação da Ordem de Serviço nº 03/02, a qual tinha a finalidade de

Regular a atividade de Pesquisa de Campo das Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (REDEC) junto aos municípios vulneráveis a enchentes, objetivando a confecção do “Plano Local de Redução dos efeitos de Acidentes Naturais do tipo Vendaval, Enchentes, Enxurrada e outros”, face à possibilidade da ocorrência do fenômeno *El Niño* a partir do segundo semestre de 2002. (RELATÓRIO 1999-2002).

O relatório traz a menção de que a grande maioria dos municípios não restituiu o questionário de prevenção.

Em sua conclusão, constam como problemas e dificuldades enfrentadas:

- localização da sede da REDEC junto às divisões da CEDEC;

- falta de efetivo;
- falta de local apropriado para instalar o CODEC;
- falta de meios de informática. (RELATÓRIO 1999-2002).

No item de sugestões, apresenta as propostas de:

- descentralizar a sede da REDEC;
- completar o efetivo;
- dotar de recursos de informática atualizados;
- reestudar a distribuição das áreas de atuação das REDECs;
- não permitir que a REDEC Metropolitana desempenhe as funções das Divisões da Subchefia de Defesa Civil;
- instalar o CODEC em local apropriado;
- realizar um trabalho direto junto aos municípios para a criação das COMDECs. (RELATÓRIO 1999-2002).

Na seção da REDEC Passo Fundo, destaca-se o acréscimo das COMDECs. No período de 09 de maio de 2002, data de criação da Regional, quando havia 18 Coordenadorias Municipais, até o final do ano houve o aumento de 366%, chegando a um total de 66 COMDECs. Pode-se enfatizar também outras ações da REDEC, como: reunião com a Coordenadoria Regional de Educação visando implementar o Projeto de Defesa Civil na Escola; solicitação aos municípios de planos de ação para prevenção e atendimento a desastres; e a possibilidade de convênio com a Universidade de Passo Fundo.

Na parte da REDEC Pelotas a formalista da confecção do relatório já é outra: nos meses de abril e maio com periodicidade semanal, e de junho a outubro mensal, não constando novembro e dezembro. Há relatos de ações de levantamento técnico e fotográfico de danos em municípios e repasse de materiais em caráter assistencial, configurando ações de resposta. Destaca-se nessa exposição a implementação do Projeto Defesa Civil na Escola, pelo qual alunos receberam noções sobre o tema, agregado à “visitas preventivas” em alguns municípios. Destas visitas, resultou a revitalização da COMDEC em seis municípios e criação em um. Outras narrativas referem-se às necessidades da REDEC, como: computador, impressora com copiadora, aparelho de fax, as quais permanecem até o último relatório referente ao mês de outubro.

Na fração referente à REDEC Santa Maria, localizada junto à sede do Comando Regional de Bombeiros percebe-se um aporte de recursos materiais disponibilizados por esta unidade. Com relação às atividades realizadas verifica-se que foram feitas visitas aos presidentes de Associação de Municípios; visitas a prefeitos municipais visando a criação de

COMDEC; levantamento de recursos existentes no municípios vulneráveis a enchentes e incentivo a medidas preventivas; reunião com Universidades; implementação do programa Defesa Civil na Escola; e atendimento a ocorrências de desastres. Como sugestões há o acréscimo de efetivo e investimento em infra-estrutura (meios de comunicação e viaturas). Destaca que a instalação da REDEC aproximou o Estado dos municípios, tanto em situação de normalidade, com atividades preventivas assim como em situações de anormalidade agilizando a resposta.

No componente da REDEC de Santo Ângelo, instalada em 16 de maio de 2002 consta atuação em desastres e repasse de verba a municípios atingidos em situações de anormalidade. No tocante a ações preventivas relata a realização de 14 palestras, participação em dois seminários e um curso, além do acréscimo de COMDECs, de antes 32 para 93, totalizando um aumento de 290%. Também há narrativas de melhoria na interação com comunidades afins e do tempo-resposta visto a proximidade dos municípios. Há críticas atinentes às viaturas inadequadas e equívoco na divisão territorial das REDECs.

No relatório analisado existe uma parte para a Divisão de preparação para eventos adversos, todavia não há registros.

Na peça Divisão de Apoio Técnico existe um resumo de suas atribuições, e entre estas, apoiar a Divisão de preparação para eventos adversos. Tem a narrativa de oito seminários regionais realizados, com a participação de integrantes do Poder Executivo, das Forças Armadas e da Brigada Militar, totalizando 1042 participantes em todo o Estado.

Cada seminário teve três painéis, contendo a Política Nacional de Defesa Civil e o Sistema Nacional de Defesa Civil; a criação, organização e funcionamento das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC; e, os procedimentos para a declaração da decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública de acordo com a legislação em vigor. (RELATÓRIO 1999-2002).

Registra a participação no decorrer dos quatro anos de governo do “Mutirão do Rio dos Sinos” e do Exercício de Emergência Aeronáutica Completo, o qual mobiliza os integrantes do Plano de Emergência do Aeroporto Internacional Salgado Filho. O relatório explana a participação no Grupo Executivo Estadual de Controle da Dengue; na Rede Hidro (busca soluções nas áreas críticas de enchentes e enxurradas); na Convenção 174 da

Organização Internacional do Trabalho; no Conselho de Desenvolvimento e Integração do Extremo Sul (CODESUL), com

assinatura de protocolo de intenções pelos governadores para atuação conjunta, em apoio e socorro, no caso de ocorrências de eventos adversos e acidentes tecnológicos envolvendo produtos perigosos, troca de informações de acompanhamento meteorológico e disposição de banco de dados de defesa civil. (RELATÓRIO 1999-2002).

Outras ações descritas: levantamento de áreas de risco para enchentes nas bacias hidrográficas do Rio Uruguai e Taquari; realização do 1º Encontro de Órgãos Estaduais envolvidos em ocorrências relacionados a produtos perigosos; a coordenação das atividades durante o período de suspeita de contaminação por antraz, em conjunto com a Secretaria Estadual de Saúde, logo após os atentados terroristas de 11 de setembro nos EUA; realização de 21 palestras a diversos tipos de públicos; reativação do Conselho Técnico de Defesa Civil (CONTEC) de acordo com o Decreto 32.498 e suas alterações; edição de manuais técnicos, cartilha preventiva e boletim técnico; capacitação do recursos humanos da CEDEC; e, realização de operações em rodovias estaduais e federais, com fiscalização de veículos transportadores de produtos químicos. Na conclusão há o relato que:

as metas traçadas pela Divisão de Apoio Técnico foram atingidas na quase totalidade, tanto nas fases preventivas, recuperativas ou assistenciais. [...] a alta prioridade com a qual as autoridades maiores do Estado tem dedicado a Defesa Civil e o pleno reconhecimento da sociedade, foram fatores fundamentais para alcançarmos a atual performance das ações realizadas nesse período. (RELATÓRIO 1999-2002).

## 5.2 Gestão 2003–2006 – Período II

Neste período há uma mudança no governo do Estado, caracterizando um novo momento histórico, no qual o PT passou o governo ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tendo como governador o Sr. Germano Antônio Rigotto.

O relatório deste período é também dividido em volumes, iniciando-se com um Relatório de 100 dias, o qual constitui os dois primeiros volumes. Consta um “Relatório de Avaliação”, no qual os novos integrantes analisam, tanto as Divisões da CEDEC bem como a *fase de transição*, momento que houve uma reunião integrada e os oficiais que estavam deixando as funções relataram suas experiências, deixando sugestões para os entrantes.

Faz parte um componente chamado “Observações constatadas”, no qual são especificadas situações deparadas em cada divisão, ficando claro a falta de: estrutura como salas adequadas, equipamentos de informática, orçamento, verbas e recursos humanos.

Destaca-se aqui uma ênfase na explanação de prejuízo na fase de transição, com falta de documentos e pouco tempo disponível para a apresentação das rotinas diárias. Há relatos de “dificuldade de localizar programas, projetos e documentações realizadas” e que “a equipe de Defesa Civil recebeu as funções através de relatórios sucintamente elaborados e sem maiores esclarecimentos ou acompanhamentos”. Esta solução de continuidade fica bastante clara neste relato: “foi feito contato com dois MEs disponíveis que repassaram poucas informações sobre o funcionamento da tramitação de documentos, comunicando inclusive que não tinham interesse de repassar mais informações após a exoneração” (RELATÓRIO 2003-2006).

De acordo com o novo encarregado da Divisão de Comunicação Social “existe, culturalmente, pouca preocupação com a sub-chefia de Defesa Civil, no que se refere a meios humanos e materiais”, e acrescenta que:

deve ser implementada uma política planejada, profissional, forte e bem definida de comunicação social de Defesa Civil. A atual conjuntura é incipiente e não agrega uma imagem institucional que pode ser muito melhor explorada, haja visto que o eixo do serviço de comunicação é centrado no trabalho de uma estagiária. A infraestrutura física deve ser significativamente melhorada pela importância estratégica da Defesa Civil, com melhores espaços internos no Palácio Piratini, assim como o quadro de pessoal da Brigada Militar deve ser ampliado moderadamente. (RELATÓRIO 2003-2006).

Outro espaço deste documento faz uma análise do relatório do período 1999-2002, e expõe críticas quanto a superficialidade na abordagem dos temas, mesmo tratando-se de um “documento bastante extenso”, onde cada divisão ou REDEC estabeleceu critérios diferentes para a elaboração do referido relatório.

Consta no final do Volume II a elaboração de um Plano Plurianual 2004/2007 com a proposta de “reunir dados para elaborar o Plano Estadual de Defesa Civil”. Apresenta como metas a criação de uma REDEC no município de Uruguaiana; aquisição de viaturas para as REDECs; a readequação do espaço físico da CEDEC, com destinação de área específica para o CODEC; organização administrativa com criação de pastas dos municípios; levantamento de locais de risco; aumento do número de COMDECs; realização de simulados e

treinamentos; intercâmbio com Universidades; qualificação técnica dos integrantes da CEDEC; confecção de cartilhas de orientação.

Percebe-se que ainda em 2003 foi instalada a Divisão Administrativa, embora apenas na data de 07 de janeiro de 2004 o Decreto nº 42.811 tendo alterado o Decreto nº 36.498, de 11 de março de 1996, criando a referida Divisão.

Contata-se uma ênfase ao Programa Estadual de Controle de Transporte Rodoviário de Cargas Perigosas, com operações periódicas no transcorrer de todo o período de governo, em vários municípios do Estado, com cronograma anual, que envolve a CEDEC, Secretaria da Fazenda, Secretaria dos Transportes, Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM); Brigada Militar por meio dos Batalhões de Polícia Militar (BPM), do Comando do Corpo de Bombeiros (CCB), do Comando Ambiental (CABM), e do Comando Rodoviário (CRBM); Petrobrás Distribuidora S.A.; Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Nacional (INMETRO) e Polícia Rodoviária Federal. Realizam-se reuniões preparatórias e de avaliação das operações.

Na data de 09 de julho de 2003 foi promulgado o Decreto Estadual nº 42.327, de criação do Centro de Pesquisas da Defesa Civil (CPDEC), “com o objetivo de realizar análises como fator primordial para o desenvolvimento de ações preventivas e a implementação de projetos e programas na área da Defesa Civil”, prescrevendo que sua instalação dar-se-á por ato do Chefe da Casa Militar (RIO GRANDE DO SUL, 2003b).

Das ações realizadas neste período, pode-se citar: participação em Seminário Ação dos Ventos em Edificações, organizado pela Universidade Federal de Santa Maria; Curso de Defesa Civil em São Jose do Norte; confecção do Plano de Chamada da Subchefia de Defesa Civil; Projeto A Defesa Civil Estadual e a Comunidade Indígena, com o objetivo de facilitar a assistência e o socorro a estes grupos; reuniões e audiências com prefeitos municipais, de forma direta ou por meio de Associação de Municípios ou da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); busca de intercâmbio e parcerias com Universidades, tais como: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Unidade Integrada Vale do Taquari de Ensino Superior (UNIVATES), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Universidade Católica de

Pelotas (UCPel), Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade de Passo Fundo (UPF), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); confecção de Plano de Auxílio Mútuo (PAM) em algumas localidades; recepção de visitantes e autoridades nas dependências da CEDEC; diversas visitas a empresas, órgãos públicos e outras instituições; visita de alguns oficiais à Defesa Civil de Santa Catarina e Paraná; visita de integrantes da CEDEC para conhecerem a estrutura e funcionamento da Secretaria Nacional de Defesa Civil e confecção de “Vídeo Institucional da Defesa Civil” (RELATÓRIO 2003-2006).

Agregado a essas ações relata a assinatura de convênio prevendo a construção de casas a famílias carentes que residiam em áreas de risco no município de Charqueadas; confecção do plano de emergência do parque estadual Delta do Jacuí; participação em curso de Gerenciamento de Situações de Alto Risco, organização de Seminários em Santa Rosa, Rio Grande e Torres; organização e participação do Curso de Administração e Planejamento para Redução de Desastres (APRD); organização e participação do Curso de Prevenção e Preparação para Emergências com Produtos Químicos (PEQUIM), em Porto Alegre; organização e participação do Curso Operacional de Defesa Civil (CODC); Seminário de Atuação da Mídia nos Acidentes Químicos; participação na Campanha do Agasalho; participação no Exercício de Emergência Aeronáutica Completo no Aeroporto Salgado Filho; participação no Curso de Preparação de Instrutores realizado em Recife - PE; participação no Seminário de Estruturação do Sistema Nacional de Informações para a Vigilância Ambiental em Saúde relacionada aos Acidentes com Produtos Perigosos; participação no Dia Nacional de Prevenção a Dengue; realização do Encontro Estadual de Defesa Civil, no município de Bento Gonçalves; participação no Curso de Prevenção e Preparação para Emergências com Produtos Químicos em Florianópolis – SC; participação no Curso de Prevenção e Preparação para Emergências com Produtos Químicos em São Paulo – SP; participação no Curso de Proteção Ambiental da Camada de Ozônio em Florianópolis – SC; participação no Seminário de Controle de Ozônio na Fronteira no Rio de Janeiro – RJ; e a confecção do Projeto de um Centro de Gerenciamento Móvel para Ações de Defesa Civil (CEGEM), para emprego imediato as respostas frente aos eventos adversos (RELATÓRIO 2003-2006).

Ainda de acordo com esses documentos aconteceu o concurso de redação em decorrência do Dia Internacional de Desastres na REDEC de Passo Fundo; treinamento e estudo para desastres em barragens, com visita à Barragem Dona Francisca, com orientação

de inspeções nas barragens no RS; participação no Seminário Nacional Prevenção, Integração e Cidadania - I Fórum Nacional de Defesa Civil, em Santo André – SP; realização do 1º Treinamento em Defesa Civil para comunidades em Porto Alegre; e a participação de dois integrantes da CEDEC no Curso de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil, em nível de pós-graduação *lato sensu*, em Santa Catarina (RELATÓRIO 2003-2006).

Relata a parceria com o Corpo Voluntário de Socorro e Resgate, da COMDEC de Gravataí, o qual presta apoio ao Corpo de Bombeiros, e disponibiliza-se para prestar apoio à CEDEC; e assinatura de um Protocolo de Intenções celebrado com a Sociedade Ginástica Navegantes São João e Associação Náutica Desportiva Veleiros do Sul, com o objetivo na conjugação de esforços e atuação integrada para execução de atividades preventivas e de socorro no Lago Guaíba (RELATÓRIO 2003-2006).

Destacam-se reuniões com outras Secretarias de Estado, tais como Secretaria da Agricultura e Secretaria da Saúde, em conjunto com outras instituições, sobre a integração de banco de dados, bem como a possibilidade de intercâmbio com a Defesa Civil do Distrito Federal.

Consta ainda uma Ata de Reunião do Comitê de Hidrologia formado pelos seguintes órgãos: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH), Centro de Sensoriamentos Remoto da UFRGS, Centro de Informações Hidrometeorológicas da UNIVATES, CODESP (Ministério dos Transportes), Programa Pró Guaíba e Fundação Universidade de Rio Grande – FURG, “visando a confecção de um plano de alerta e produção e análise de dados hidrológicos para a prevenção de desastres ocasionados por inundação” (RELATÓRIO 2003-2006).

No mês de março de 2004 inicia-se, por meio de uma parceria com a Rede de Climatologia Urbana de São Leopoldo, o monitoramento das condições do tempo, com divulgação diária no site da Defesa Civil do Estado e repassadas às REDECs e unidades da Brigada Militar. Contudo, incessantemente os relatórios dão conta de muitas deficiências, tais como: instalações físicas da CEDEC e das REDECs; falta de materiais, principalmente na área de informática; precária situação das viaturas; falta de material de expediente, de verba para pequenos consertos, de Equipamento de Proteção Individual (EPIs), de meios de

comunicação (telefones celulares funcionais e rádios de comunicação) e de efetivo (RELATÓRIO 2003-2006).

Embora não conste nos documentos pesquisados algum projeto específico, há a exposição da necessidade da criação do Fundo Estadual de Defesa Civil.

### **5.3 Gestão 2007–2009 – Período III**

Neste momento há uma nova mudança no governo do Estado, quando o PMDB passou o governo ao Partido Socialista Democrático Brasileiro (PSDB), tendo como governadora a Sra. Yeda Rorato Crusius. Em decorrência do ter sido eleita em segundo turno com o apoio de seu antecessor, percebe-se uma transição mais amena, até mesmo com a permanência de alguns integrantes.

Neste período, são poucos os relatórios formais de gestão. Desta forma a pesquisa foi efetuada essencialmente com a busca de documentos físicos e disponibilizados eletronicamente pela CEDEC.

Os documentos expressam alguns planos de metas, os quais, mesmo com a rotatividade dos gestores, se complementam e se interligam.

- Implantar o Centro de Pesquisa criado através do Decreto n.º 42.327, de 09 de julho de 2003;
- Implantar o Centro de Estudo e Pesquisa para Redução de Desastres – CEPED;
- Criar o Fundo Estadual da Defesa Civil – FUNDEC;
- Qualificar os recursos humanos – cursos, palestras e seminários;
- Implantar uma sala de projeção na sede da CEDEC;
- Elaborar um manual de Defesa Civil para as COMDEC's;
- Buscar o funcionamento efetivo das COMDECs;
- Implantação do Sistema de Defesa Civil – SISDC, o qual possibilita a inserção de dados dos municípios de forma eletrônica;
- Efetivar a construção do Centro de Gerenciamento Móvel – CEGEM;
- Atualizar a legislação estadual que define o Sistema Estadual de Defesa Civil, a saber, Decreto n.º 42.355 de 18 de julho de 2003, principalmente em função da publicação do Decreto n.º 5.376, de 17 de fevereiro de 2005;
- Elaborar um manual técnico e desenvolver curso sobre fiscalização do transporte rodoviário de produtos perigosos;
- Mapear as empresas que produzem, manipulam, armazenam e transportam produtos perigosos;
- Mapear de locais de riscos;
- Fazer a readequação das áreas das REDECs;

- Confeccionar o plano diretor de defesa civil nos municípios. (RELATÓRIO 2007-2009).

Da pesquisa documental e relato de entrevistados constataram-se as seguintes realizações:

- Coordenação das atividades de apoio e auxílio aos familiares das vítimas do acidente aéreo da TAM ocorrido em julho de 2007 no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, durante todo o período de identificação, com atuação direta de técnicos da defesa civil, peritos e área de saúde, tanto no aeroporto Salgado Filho como na cidade de São Paulo, num período aproximado de 60 dias;
- Realização de campanha para a escolha do nome do mascote da Defesa Civil, com votação on-line pelo site da Defesa Civil, sendo escolhido e batizado como “Defesito”. O boneco “Defesito” simboliza a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, visando uma maior aproximação com a comunidade, em especial ao público infantil;
- Operação e Fiscalização Rodoviária de Produtos Perigosos;
- Participação na Campanha do Agasalho;
- Celebração de convênio com a Brigada Militar, para medição de índices pluviométricos;
- Celebração de convênio com a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado do Paraná, para utilização do software SISDC (Sistema de Defesa Civil);
- Assinatura de Convênio de cooperação técnico-científica entre o Ministério da Ciência e da Tecnologia – MTC, por intermédio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e o Estado do Rio Grande do Sul, visando estabelecer e regular o programa de cooperação técnico-científico entre o INPE e a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, em 31 de dezembro de 2008;
- Confeção de folders com ênfase nas ações de prevenção e preparação para as emergências;
- Recebimento de viaturas do extinto Gabinete da Reforma Agrária, com repasse às REDECs, bem como identificação institucional destas;
- Participação na elaboração do Plano Estadual de Contingência contra a Dengue em apoio ao Centro Estadual de Vigilância Saúde, (CEVS) Secretaria da Saúde – Tramandai/RS;
- Realização do 1º Seminário Regional de Mudanças Climáticas;
- Inclusão da Defesa Civil no “Programa Estruturantes Nossas Cidades. (RELATÓRIO 2007-2009, grifo do autor).

Concernente à capacitação dos recursos humanos, os documentos anotam:

- Exercício de apoio logístico as atividades de defesa civil, realizado pelo Exército Brasileiro, em Curitiba-PR;
- Encontro Nacional de Coordenadores Estaduais de Defesa Civil – Salvador/BA;
- Curso do Sistema Operacional de Defesa Civil – SODC – Florianópolis/SC;
- Fórum Nacional de Defesa Civil, realizado em Jaraguá-SC;
- Curso de Gestão Integrada de Riscos Químicos realizado de 29 a 31 de outubro em Brasília/DF;
- Curso de Comissão Estadual de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos - P2R2, realizado em Brasília-DF;
- Seminário Nacional de Defesa Civil, realizado em Recife-PE;
- Curso de Sistema de Defesa Civil, realizado em Curitiba-PR;
- Curso Operacional de Prevenção de Emergência Química com Produtos Perigosos – COPEQUIM, realizado no município de Canoas-RS;

- Seminário do 1º Comando Regional de Bombeiros, em Porto Alegre-RS;
- Oficinas intersetoriais de Gestão de Risco e Redução de Desastres, realizadas em Tramandaí - RS;
- Seminário de Desmistificação de Riscos, realizado em Canoas-RS;
- Palestra na Escola de Bombeiros sobre atuação da Defesa Civil frente à tragédia do VÔO 3054 da TAM, em Porto Alegre;
- Palestras sobre a importância das COMDEC, com orientações sobre a confecção de documentos. (RELATÓRIO 2007-2009).

A tabela 4 apresenta a realização das edições do Curso Operacional de Defesa Civil (CODC), realizadas no transcorrer do ano de 2009, bem como o número de pessoas e municípios participantes.

Tabela 4: Relação de participação no CODC/2009

| <b>Municípios</b>     | <b>Mês</b> | <b>Nº. de Participantes</b> | <b>Nº de Municípios</b> | <b>REDEC</b> |
|-----------------------|------------|-----------------------------|-------------------------|--------------|
| Cassino               | fevereiro  | 40                          | 09                      | 4            |
| Capão da Canoa        | fevereiro  | 42                          | 20                      | 1            |
| Bom Princípio         | março      | 35                          | 09                      | 1            |
| Cruz Alta             | março      | 38                          | 17                      | 3            |
| Passo Fundo           | março      | 32                          | 21                      | 2            |
| Ijuí                  | abril      | 35                          | 33                      | 5            |
| Santa Cruz do Sul     | abril      | 35                          | 15                      | 3            |
| Três Passos           | abril      | 41                          | 25                      | 5            |
| Santana do Livramento | maio       | 30                          | 16                      | 4            |
| Erechim               | junho      | 35                          | 27                      | 2            |
| Caxias do Sul         | julho      | 29                          | 23                      | 1            |
| Frederico Westphalen  | julho      | 48                          | 39                      | 5            |
| Porto Alegre          | agosto     | 45                          | 31                      | 1            |
| Palmeira das Missões  | setembro   | 26                          | 16                      | 3            |
| São Luiz Gonzaga      | Setembro   | 40                          | 29                      | 5            |
| Porto Alegre          | outubro    | 33                          | 28                      | 1            |
| Soledade              | outubro    | 32                          | 25                      | 3            |
| Lagoa Vermelha        | Novembro   | 27                          | 20                      | 2            |
| <b>Total</b>          |            | <b>643</b>                  | <b>403</b>              |              |

Fonte: CEDEC, 2009.

## **6 A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE DEFESA CIVIL**

Como já foi observado no Capítulo 3 Metodologia, a proposta da pesquisa foi trazer a percepção e o relato de um grande número de gestores do Sistema de Defesa Civil. Neste sentido, buscou-se alcançar integrantes da Secretaria Nacional de Defesa Civil, Coordenadores Estaduais, Coordenadores Regionais e Chefes de Divisão da CEDEC, os quais foram autores de relatórios analisados ou citados nestes e demais documentos analisados; e ainda Coordenadores Municipais, abrangendo uma amostra de municípios de pequeno, médio e grande porte. Contudo, houve uma reduzida aquiescência por parte dos sujeitos da pesquisa, pois somente 20% daqueles que receberam o questionário/entrevista responderam. Destaca-se que no que tange a coordenadores municipais civis, ou seja, aqueles que não são integrantes da Brigada Militar, da ativa ou aposentados, somente dois, totalizando 0,5% responderam.

A entrevista semi-estruturada (apresentada em anexo) estabelecia um roteiro composto por quatro grandes temas, sendo estes: tempo de gestão, gestão e políticas públicas; participação popular e efetividade da PNDC, com questionamentos derivados destes, quando possível, entretanto observando as especificidades de cada função, com assuntos peculiares a determinados cargos. Neste sentido tais temáticas estão sistematizados em sub-capítulos, com exceção do tempo que o entrevistado permaneceu na função, informação esta já inserida na Metodologia. A identificação NR – Não Respondeu – refere-se a omissão do entrevistado com relação a resposta.

### **6.1 Gestão Pública e Políticas Públicas**

O quadro 5 apresenta uma tabulação de respostas dos entrevistados referente ao tópico Gestão e Políticas Públicas.

|             | <b>Principais ações, projetos e/ou programas implementados</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Foi realizado planejamento estratégico</b>                                                           | <b>Houve avaliação da implementação e do planejamento</b> | <b>PNDC como base</b>          |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------|
| <b>ATS1</b> | Capacitação de recursos humanos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Não sabe                                                                                                | Não sabe                                                  | Sim                            |
| <b>ATS2</b> | Obras estruturantes em áreas vulneráveis e eventos de capacitação                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | PPA articulado entre Ministério da Integração Nacional e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | Nem sempre                                                | Sim                            |
| <b>CE</b>   | Mapeamento de áreas de riscos; palestras; CODC e fortalecimento das REDECs (recursos humanos e materiais)                                                                                                                                                                                                                                                                      | Plano operacional de contingência e atendimento ao desastre                                             | Avaliações periódicas com correções de situações surgidas | Sim                            |
| <b>CR</b>   | Instalação da REDEC; criação de COMDECs; entrega do Manual de Defesa Civil; visitas; palestras; cursos; reuniões; monitoramento de cheias; atendimento emergencial às comunidades carentes                                                                                                                                                                                     | Sim, baseado na política desenvolvida pelo governo do Estado e CEDEC                                    | Avaliação permanente de todo o processo                   | Não                            |
| <b>CD1</b>  | Inclusão da Defesa Civil no “Programa Estruturante Nossas Cidades”; programas de capacitação; convênio com o INPE; reedição do decreto regulamentador da Defesa Civil (Dec. 45.745/2008), criando o Comitê Técnico de Defesa Civil; ampliação das REDECs; renovação da frota de veículos; renovação de equipamento de informática e participação no evento Verão Legal RS 2009 | Sim                                                                                                     | Sim                                                       | Sim                            |
| <b>CD2</b>  | Qualificação dos técnicos; compra de veículos e computadores e ampliação das REDECs                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Sim                                                                                                     | Sim                                                       | Sim                            |
| <b>CD3</b>  | Criação do CEPED/RS; cursos de capacitação e estoque de material disponibilizado pela SEDEC                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Não                                                                                                     | NR                                                        | Não                            |
| <b>CM1</b>  | Retirada de moradores das áreas de risco, palestras em escolas municipais, monitoramento de previsões meteorológicas e índices pluviométricos em diversos bairros da cidade com pontos com leitura automatizados e drenagem em locais de risco                                                                                                                                 | Sim                                                                                                     | Sim                                                       | Não                            |
| <b>CM2</b>  | Realização de exercícios simulados, elaboração de Planos de Contingência, mapeamento de áreas de risco, estabelecimento de abrigos temporários, reuniões com COMDEC, criação do Fundo Municipal de Defesa Civil e realização da Conferência Municipal de Defesa Civil                                                                                                          | Não                                                                                                     | NR                                                        | NR                             |
| <b>CM3</b>  | Organização da legislação; criação de NUDECs; instalação em sala própria e nomeação de componentes da COMDEC                                                                                                                                                                                                                                                                   | Sim (somente pelo coordenador)                                                                          | Sim (somente pelo coordenador)                            | Sim (somente pelo coordenador) |
| <b>CM4</b>  | Criação de NUDECs; limpeza das margens de rios; plantio de árvores; gincana; palestras e grupo de teatro em escolas e criação de <i>site</i>                                                                                                                                                                                                                                   | Não                                                                                                     | Não                                                       | Não                            |

|            |                                 |     |     |     |
|------------|---------------------------------|-----|-----|-----|
| <b>CM5</b> | Somente resposta e reconstrução | Não | Não | Não |
| <b>CM6</b> | Somente resposta e reconstrução | Não | Não | Não |

Quadro 5: Percepção dos entrevistados sobre Gestão e Políticas Públicas

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas.

Pode-se sublinhar que, com relação às ‘Principais ações, projetos e/ou programas implementados’ há consonância entre as repostas dos entrevistados e os relatórios da CEDEC, até mesmo na percepção dos integrantes da Secretaria Nacional de Defesa Civil. No que tange ao planejamento estratégico e avaliação da implementação deste, nota-se que não há consenso nas respostas, nem mesmo nas respectivas esferas. Alguns gestores declaram que há planejamento estratégico, outros declinam que não, e enquanto que outro ‘não sabe’. Nota-se que a nível nacional e estadual existe, de certa forma, um planejamento, no entanto, longe de ser estratégico. Planejamento estratégico implica em longo prazo, com a intenção de um futuro desejado, constituindo-se em um instrumento primordial no processo de implementação de políticas públicas. Sugere estratégias que viabilizam a integração das competências disponíveis, pela via de ações planejadas e intencionais, tendo como foco o bem estar da sociedade. O que se percebe, corroborado pelos documentos analisados, que as ações são desconectadas e muitas vezes contingenciais.

No que se refere ao fato de ter como embasamento normativo a Política Nacional de Defesa Civil, tomando como universo somente os atores do Estado do Rio Grande do Sul, seis entrevistados declaram que a PNDC foi tomada por base, enquanto que cinco relatam que não foi. Contudo, na análise dos relatórios da CEDEC, em nenhum momento encontra-se esta política pública citada como embasamento, tanto para projetos como para ações.

## **6.2 Participação popular**

O quadro 6 apresenta uma tabulação de respostas dos entrevistados referente à percepção dos atores com relação à participação popular e sobre as ações dos órgãos responsáveis pela Defesa Civil. O questionamento sobre a percepção da participação popular no processo de elaboração de políticas públicas de defesa civil e de implementação de programas, projetos e ações de defesa civil foram realizados a integrantes das três esferas de gestão. Já a opinião sobre ações da CEDEC/RS, REDECs e COMDECs foi feito aos sujeitos da esfera federal e estadual, enquanto que a opinião sobre as ações da CEDEC/RS no período de 1999 a 2009 foi feito somente aos integrantes da esfera federal. Com relação às principais entidades que atuam na Defesa Civil, esta questão foi realizada aos atores das esferas estadual e municipal.

A participação popular é importante, imprescindível, primordial e válida. Isto é consenso. Contudo há preponderância no entendimento que esta também é incipiente,

modesta e pouca participativa, “condicionada aos eventos adversos existente no local, ou seja, a mobilização é maior em municípios propensos a desastres naturais, principalmente das Prefeituras Municipais” (entrevistado CR), e “relacionada às ações de resposta aos desastres, principalmente da assistência” (entrevistado ATS2). O entrevistado CD3 declara que a participação “está arraigada à preparação e resposta (...) não da mitigação e gestão dos riscos”.

De igual forma, a opinião referente às ações da CEDEC, REDECs e COMDECs há predominância de sua importância e que houve avanços nos últimos anos, mas que precisam estar mais bem preparadas, capacitadas e organizadas, pois atualmente atuam de forma limitada.

|             | <b>Percepção sobre a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas de defesa civil</b>                                                                     | <b>Percepção sobre a participação popular no processo de implementação de programas, projetos e ações de defesa civil</b>                                                                                                                                                                                 | <b>Opinião sobre as ações da CEDEC/RS, REDECs e COMDECs<sup>2</sup></b>                                                                                                                                                                                                                      | <b>Opinião sobre as ações da CEDEC - RS no período de 1999 a 2009<sup>3</sup></b><br><br><b>Principais entidades ou segmentos que atuam na Defesa Civil<sup>4</sup></b>                                                                                                                                      |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ATS1</b> | Importante                                                                                                                                                                        | Imprescindível                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Necessitam melhorar                                                                                                                                                                                                                                                                          | Melhoraram muito                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>ATS2</b> | Muito variável. Em alguns municípios brasileiros a importância da ação de Defesa Civil ainda é desconhecida pelos gestores públicos e mais ainda pela população                   | Mais expressiva relacionada às ações de resposta aos desastres principalmente da assistência, quando todos os segmentos da sociedade se mobilizam. Em outras ações é muito incipiente. O voluntariado é mais significativo na Região Sul, influenciado certamente pela formação cultural de sua população | Refletem a diversidade das 27 unidades federadas. Alguns são mais preparados, guardando uma relação direta com os respectivos níveis de organização administrativa. Ex.: Estados que atuam com REDECs, melhorando a efetividade das ações, por estarem mais próximos dos gestores municipais | Melhoria significativa na gestão de suas ações a partir da regionalização da Defesa Civil, ainda que algumas regionais sejam muito grandes em termos de área e de número de municípios, fatores que dificultam a tempestividade do apoio emergencial e o acompanhamento permanente para a atuação preventiva |
| <b>CE</b>   | Atualmente existe uma grande participação da sociedade devido a intensidade e frequência dos desastres                                                                            | Participação efetiva com vistas a prevenir a ocorrência de desastres em sua comunidade e minimizar as consequências se porventura venham a acontecer                                                                                                                                                      | As coordenadorias vêm cumprindo com o seu papel, mas infelizmente na oportunidade em que fui gestor público a maioria das COMDECs só existiam no papel                                                                                                                                       | Secretaria de Saúde, BM (Bombeiros, Policiamento Ambiental e Rodoviário), FEPAM, DAER, UFRGS, INPE                                                                                                                                                                                                           |
| <b>CR</b>   | Está condicionada aos eventos adversos existente no local, ou seja, a mobilização é maior em municípios propensos a desastres naturais, principalmente das Prefeituras Municipais | Está condicionada aos eventos adversos existente no local, ou seja, a mobilização é maior em municípios propensos a desastres naturais, principalmente das Prefeituras Municipais                                                                                                                         | Fundamental. As COMDECs são decorrentes da composição de pessoas da comunidade local, autoridades e lideranças. Conhecem a realidade, o contexto e necessariamente deparam se primeiro com o desastre. A COMDEC organizada possui capacidade de articulação e pronto atendimento.            | Prefeituras Municipais, associações comunitárias, Universidades, órgãos do Estado                                                                                                                                                                                                                            |

<sup>2</sup> Questão realizada somente aos integrantes da SEDEC e da CEDEC

<sup>3</sup> Questão realizada aos integrantes da SEDEC

<sup>4</sup> Questão realizada aos integrantes da CEDEC e COMDECs

|            |                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CD1</b> | Vejo de forma positiva, pois vem de encontro com o proposto pelo Sistema Nacional de Defesa Civil                                                                                                                                                | A participação popular é primordial para o sucesso de qualquer implementação de políticas públicas (programas, projetos e ações), ainda mais no que tange ações de Defesa Civil, caso contrário será inócua e infértil. | Se o Sistema não estiver forte e preparado, atuaremos na resposta e reconstrução. As COMDECs são importantíssimas para a implementação de programas de prevenção e preparação para emergências e desastres, juntamente com a CEDEC                                                  | Brigada Militar (Corpo de Bombeiros e Policiamento Ostensivo), Secretarias de Estado (Saúde, Obras Públicas, Infra-estrutura e Logística, Meio Ambiente...); Exército Brasileiro, CONAB                                        |
| <b>CD2</b> | Pouco participativa. Deveríamos cobrar atitudes mais rápidas de nossos governantes e principalmente dos legisladores. O município necessita de melhor estrutura para enfrentar ou prevenir desastres                                             | Pouca participação, mas os órgãos responsáveis também enfrentam dificuldades para provocar tal participação                                                                                                             | São ações quase nulas. Acredito que nos últimos anos houve avanços, mas pouco, perto das necessidades                                                                                                                                                                               | O Estado com todas as suas secretarias, Deputados Federais e FAMURS. A imprensa em campanhas, em busca de doações, para os afetados por eventos adversos.                                                                      |
| <b>CD3</b> | Excelente mas arraigada na preparação e resposta, ou seja, na formulação de planejamento das consequências dos eventos e não da mitigação e gestão dos riscos. Pouco se trabalha em prevenção, fruto do pensamento predominante na própria CEDEC | A população está disposta a participar sempre                                                                                                                                                                           | Muito limitada. Existe uma evolução contínua, uma conscientização gradativa, mas ainda persiste a idéia de implementação de COMDEC como pré-requisito para captação de recursos. Na maioria dos casos, não há o viés técnico do agente de defesa civil, com conhecimento específico | Brigada Militar através do Corpo de Bombeiros, Comitê de Ação Solidária, Secretarias de Obras, Fazenda, Planejamento e Agricultura, FAMURS (resposta)                                                                          |
| <b>CM1</b> | Bastante modesta. As pessoas não conhecem o que é Defesa Civil                                                                                                                                                                                   | A participação é válida                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Secretarias, Associações de Bairros, Associação dos Pescadores da Ilha da Pintada, Associação Voluntários Igreja São Brás, Clube dos Jipeiros do RGS, Associação dos Veteranos Marinheiros, Clube de Mães Ilha dos Marinheiros |
| <b>CM2</b> | Compete ao Poder Público criar as condições necessárias para que a população participe. A 1ª Conferência Municipal de Defesa Civil obteve grande aceitação e participação popular                                                                | Há participação                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Brigada Militar (Bombeiros e Policiamento), Exército, Secretarias Estaduais e Municipais, Entidades Patronais da Indústria e Comércio, Clubes de Serviço                                                                       |
| <b>CM3</b> | Nenhuma, sem ação externa dos órgãos públicos                                                                                                                                                                                                    | Conforme fomentado, a sociedade participa                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Associações de bairros; entidades públicas e privadas de nível escolar                                                                                                                                                         |

|            |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                          |  |                                                                                          |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CM4</b> | Como os eventos adversos acontecem ‘com os outros’, a participação popular fica apenas na espera que ‘o outro’ é que deve resolver o ‘meu problema’ | Pouca participação                                                                                                                       |  | NR                                                                                       |
| <b>CM5</b> | Não havendo ações por parte município, não há participação da população                                                                             | Não há                                                                                                                                   |  | Poder executivo, bombeiros, Brigada Militar, Exército, hospitais, Associações de Bairros |
| <b>CM6</b> | Pouco participativa, e de certa forma, interesseira. Falta conscientização para a população sobre o que é e como funciona a Defesa Civil            | Pouco participativa, e de certa forma, interesseira. Falta conscientização para a população sobre o que é e como funciona a Defesa Civil |  | NR                                                                                       |

Quadro 6: Percepção dos entrevistados sobre Participação Popular.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na análise de entrevistas.

### 6.3 Efetividade da PNDC

O item Efetividade da PNDC buscou trazer o juízo dos atores no que tange a eficiência, eficácia e efetividade desta; diretrizes, metas e projetos prescritas na PNDC implementadas; os principais entraves na implementação das diretrizes, metas e projetos prescritos na PNDC; as consequências sociais e ambientais a não implementação da PNDC pode acarretar no desenvolvimento sustentável; bem como as medidas a ser tomadas para que a PNDC fosse plenamente implementada, apresentados no quadro 7.

A eficiência, eficácia e efetividade da implementação da PNDC são vista de forma diversa pelos sujeitos da pesquisa. Com relação à esfera federal enquanto um assessor declara que ‘sim’, outro declara que não dispõem de dados para emitir juízo. Na esfera estadual, o entrevistado CE declara que “é eficiente pois estabelece a doutrina nacional com as suas diversas variantes”, mas não faz referência à eficácia e a efetividade, enquanto que dois entrevistados declinam que a implementação está aquém do que deveria e um afirma que ‘sim’. Já na esfera municipal quatro entrevistados alegam categoricamente que ‘não’ é eficiente, eficaz e efetiva, um entrevistado afirma que ‘sim’, e outro não respondeu.

No que tange a implementação de diretrizes, metas e projetos há coerência dos entrevistados das esferas estadual e federal com os relatórios analisados. Na esfera municipal dois entrevistados não responderam, o entrevistado CM6 declarou que ‘nada’ foi implementado e três entrevistados citam algumas ações relacionadas às prescrições da PNDC.

Com relação aos principais entraves para a implementação da PNDC, a limitação de recursos financeiros; a alta rotatividade e a falta de qualificação dos recursos humanos; a politicagem e a falta de seriedade no trato com o tema são alguns obstáculos citados pelos entrevistados; e, enquanto medidas para plena implementação desta política pública destacam a vontade política; a conscientização e a priorização nas três esferas de governo; a articulação e integração entre setores do governo e entre estes e a sociedade; e a efetiva implementação das COMDECs. Tangenciado as consequências sociais e ambientais e o desenvolvimento sustentável, o relato dos entrevistados vai ao sentido de que a não implementação da PNDC implica na segurança global, no agravamento das vulnerabilidades sociais e na qualidade de vida.

|             | <b>A implementação da PNDC é eficiente, eficaz e tem efetividade</b>                                                                                                                  | <b>Diretrizes, metas e projetos prescritas na PNDC implementadas</b>                                                                                     | <b>Principais entraves na implementação das diretrizes, metas e projetos prescritos na PNDC</b>                                                                                                    | <b>Consequências sociais e ambientais a não implementação da PNDC pode acarretar no desenvolvimento sustentável</b>                                                                           | <b>Medidas a ser tomadas para que a PNDC (diretrizes, metas, projetos) fosse plenamente implementada</b>                                                                                                                                                  |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ATS1</b> | Sim                                                                                                                                                                                   | Capacitação de recursos humanos, regionalização do apoio da CEDEC/RS às COMDECs dos municípios afetados por eventos adversos                             | Limitação de recursos financeiros                                                                                                                                                                  | Deterioro das condições de vida da população e desvio de recursos de outros projetos para tapar buracos                                                                                       | A vontade política e firme propósito de implementá-la                                                                                                                                                                                                     |
| <b>ATS2</b> | Não emitiu juízo pois não dispõem de dados para uma análise fundamentada                                                                                                              | De forma geral, a atuação contempla os aspectos da prevenção, preparação, resposta e reconstrução                                                        | Uma das principais dificuldades enfrentadas pelos órgãos estaduais e municipais de Defesa Civil é a alta rotatividade do pessoal capacitado, comprometendo a continuidade dos programas e projetos | A desconsideração das áreas de risco nos assentamentos humanos vem acrescentando mais vulnerabilidade à população residente em áreas inundáveis e em encostas instáveis, dentre outros riscos | As medidas necessárias dependem de uma complexa articulação inter e intra-governamental com participação de todos os segmentos da sociedade, firmando um pacto entre Governo e Sociedade para considerar os riscos de desastres em todos os investimentos |
| <b>CE</b>   | É eficiente, pois estabelece a doutrina nacional com as suas diversas variantes bem como a maneira de estabelecer o regramento hierárquico no SINDEC respeitando as suas competências | Ressaltar a importância das COMDECs, estimular a participação da sociedade na discussão da prevenção a desastres e o Programa de Prevenção de Desastres. | Previsão Orçamentária. Deveria existir Fundo Estadual e Municipal de Defesa Civil.                                                                                                                 | No campo social refere-se a segurança global da população que é o fator principal (proteção a vidas). No campo ambiental é a degradação e danos sérios ao meio ambiente                       | A conscientização dos governantes na destinação de recursos, previsão orçamentária, principalmente nos projetos de prevenção ao desastre                                                                                                                  |
| <b>CR</b>   | É fundamental sua observação                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>CD1</b>  | Sim                                                                                                                                                                                   | NR                                                                                                                                                       | A politicagem foi o principal entrave.                                                                                                                                                             | Se ações fortes não forem adotadas através da implementação da PNDC nosso futuro poderá trazer problemas ainda mais graves do que vemos hoje a níveis ambientais e sociais                    | Vontade política sem politicagem.                                                                                                                                                                                                                         |

|            |                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CD2</b> | Não na sua totalidade                                                                                          | Diretrizes: nenhuma da forma que são exemplificadas no PNDC; Metas: 1 e 2 sim, 3 em fase de implantação e demais não; Projetos: alguns projetos, foram implementados mas situações emergenciais e devido a mobilização de representantes do Estado que encaminhavam demandas da população afetada por eventos adversos                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Acredito que as questões de defesa civil não são tratadas, ainda, com seriedade. A atuação está restrita em questões emergenciais e não preventivas | Não crescer de forma planejada torna vulnerável toda a estrutura do Estado, mas principalmente afeta a capacidade do ser humano de viver em harmonia na sua coletividade bem como dificuldades no atendimento de suas necessidade básicas de sobrevivência               | Necessita ser respeitada pelos gestores tendo ao mesmo tempo um mecanismo de controle da sociedade                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>CD3</b> | Não está no ritmo que deveria e está sendo encarado de forma empírica, sem maiores preocupações ou valorização | Diretriz 2 (quase na totalidade dos municípios), 5, 6 e 13 (iniciou-se a implantação através do CEPED. Metas implementadas: 1, 3 (em andamento), 4 ( integração de pesquisadores com outros CEPEDs. RS tornou-se um depósito estratégico de materiais para atender a região sul. Projetos de prevenção, monitoramento e alarme, mapeamento, redução de vulnerabilidade (1 a 6), deram sua partida com a criação do CEPED/RS, onde já existem diversas pesquisas e desenvolvimento tecnológico em andamento junto com a SEDEC. Projeto 8: CODC, atualização dos cursos de capacitação e melhoria dos currículos junto à SEDEC. | Rotatividade e limitação do conhecimento técnico dos gestores em defesa civil                                                                       | A não mitigação e a não gestão integral dos riscos pode acarretar em prejuízos catastróficos ao Estado. Não trabalhar na resiliência da população torna o índice de vulnerabilidade do Estado muito alarmante, pois a intensidade dos eventos adversos tendem a aumentar | Maior integração técnica com a SEDEC com participação mais efetiva nos trabalhos realizados, e maior capacitação e conhecimento técnico. Multiplicação do conhecimento e divulgação das ações não de maneira sensacionalista ou “marketeira” é importante em todas as fases, não só na resposta aos eventos adversos |
| <b>CM1</b> | Não                                                                                                            | Cumpra a diretriz 2. Cursos realizados pela CEDEC, criação do CEPED e estudos referentes a meta nº4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Pouco se trabalha preventivamente em nível federal                                                                                                  | Agravo dos problemas enfrentados                                                                                                                                                                                                                                         | Descentralização e maior investimento na prevenção dos Estados com maior capacidade                                                                                                                                                                                                                                  |

|            |     |                                                                                                                                                                          |                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                   |
|------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CM2</b> | Sim | Diretrizes nº 2, 4,5, 6, 7, 8, 13; Meta nº 2, através da capacitação de Agentes Voluntários de Defesa Civil (AVDC); Parcialmente os projetos nº 2, 4, 8, 14, 16, 18 e 21 | Os custos imediatos envolvidos                                                                       | O desenvolvimento sustentável é um conceito extremamente ampla sendo a única alternativa para a própria sobrevivência do homem                                                                                 | Ser adotada como prioridade nas três esferas do Poder                                             |
| <b>CM3</b> | Não | Diretriz nº 8 através do treinamento de 150 AVDC, Meta nº 2, em Desenvolvimento e projeto nº 2                                                                           | A falta de apoio das lideranças executivas e legislativas que só atuam quando têm vantagens pessoais | Dificuldade de mobilidade urbana, maior índice de perda de vidas em desastres, desmobilização da população para agir coordenada em situações de risco, diminuição da qualidade de vidas, perdas de patrimônios | Determinação a nível federal e estadual com restrição de repasse de recursos caso não legalizados |
| <b>CM4</b> | NR  | NR                                                                                                                                                                       | NR                                                                                                   | NR                                                                                                                                                                                                             | NR                                                                                                |
| <b>CM5</b> | Não | NR                                                                                                                                                                       | Falta de legislação                                                                                  | Desastres de maior monta                                                                                                                                                                                       | Efetiva implementação da COMDEC                                                                   |
| <b>CM6</b> | Não | Nada                                                                                                                                                                     | NR                                                                                                   | NR                                                                                                                                                                                                             | NR                                                                                                |

Quadro 7: Percepção dos entrevistados sobre a Efetividade da PNDC

Fonte: Elaborado pelo autor com base na análise de entrevistas

## **7 A EFETIVIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Tenório (2004, p. 13) lembra que “o tema *gestão social* (grifo do autor) tem sido evocada nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas”. Neste sentido este capítulo tem a pretensão de responder à questão central que orientou esta pesquisa, ou seja, avaliar “**Em que aspectos se evidenciam a eficiência, a eficácia e a efetividade da Política Nacional de Defesa Civil – PNDC, no Estado do Rio Grande do Sul**”. Para tanto, fez-se uma análise das ações e práticas realizadas pela CEDEC no período de 1999 a 2009, relacionando-as às prescrições desta política.

Como já foi destacado, a Política Nacional de Defesa Civil organiza-se da seguinte forma: I – Condicionantes; II – Objetivos; III – Instrumentos; IV- Conceituação, Classificação Geral dos Desastres e Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos; V – Diretrizes; VI – Metas; VII – Planos Diretores de Defesa Civil; VIII – Programas, e, por derradeiro, IX – Projetos. Contudo, apenas diretrizes, metas e projetos são prescritas com possibilidade de implantação, e desta forma constituem os sub-capítulos 7.1, 7.2 e 7.3 respectivamente. Cabe destacar que embora estas ações estão de alguma forma associadas aos preceitos da PNDC, e alguns dos entrevistados declinam que esta política pública foi base para tais ações, em nenhum momento os relatórios analisados a citam como embasamento. O sub-capítulo 6.4 faz um rápido relato referente às carências enfrentadas pela CEDEC no período considerado.

### **7.1 Das Diretrizes**

A Política Nacional de Defesa Civil estabelece um total de quinze diretrizes. O quadro 8 fornece, além da descrição das Diretrizes, algumas ações realizadas pela CEDEC e o período em que foram implementadas. Destaca-se que determinadas diretrizes competem somente à União viabilizá-las, identificadas no quadro como NC – Não Compete. A identificação NO – Não Observado - diz respeito a ações não descritas em relatórios ou entrevistas. Logo após, faz-se considerações concernente a algumas diretrizes.

| Diretriz<br>n° | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Ações                                                                                                    | Período    |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 01             | 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                                                                                                                           | NC                                                                                                       |            |
| 02             | Implementar a organização e o funcionamento das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC                                                                                                                                                                                                           | Criação de COMDEC                                                                                        | I, II      |
| 03             | Apoiar estados e municípios na implementação de Planos Diretores de Defesa Civil                                                                                                                                                                                                                             | NO                                                                                                       |            |
| 04             | Promover a ordenação do espaço urbano, objetivando diminuir a ocupação desordenada de áreas de riscos de desastres, com a finalidade de reduzir as vulnerabilidades das áreas urbanas aos escorregamentos, alagamentos e outros desastres.                                                                   | Construção de casas a famílias carentes que residiam em áreas de risco no município de Charqueadas.      | II         |
| 05             | Estabelecer critérios relacionados com estudos e avaliação de riscos, com a finalidade de hierarquizar e direcionar o planejamento da redução de riscos de desastres para as áreas de maior vulnerabilidade do território nacional.                                                                          | NC                                                                                                       |            |
| 06             | Priorizar as ações relacionadas com a Prevenção de Desastres, através de atividades de avaliação e de redução de riscos de desastres                                                                                                                                                                         | Plano Local de Redução dos efeitos de Acidentes Naturais do tipo Vendaval, Enchentes, Enxurrada e outros | I          |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Levantamento de áreas de risco para enchentes nas bacias hidrográficas do Rio Uruguai e Taquari          | I          |
| 07             | Implementar a interação entre os órgãos do governo e a comunidade, especialmente por intermédio das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC ou órgãos correspondentes e dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC, com a finalidade de garantir uma resposta integrada de toda a sociedade | Criação do <i>site</i>                                                                                   | I          |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Projeto Defesa Civil na Escola                                                                           | I          |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Entrevistas para imprensa                                                                                | I, II, III |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Matérias jornalísticas                                                                                   | I, II, III |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Reuniões, Cursos, Seminários, palestras e outros eventos                                                 | I, II, III |
| 08             | Implementar programas de mudança cultural e de treinamento de voluntários                                                                                                                                                                                                                                    | Projeto Defesa Civil na Escola                                                                           | I          |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Cartilha “Conhecendo a Defesa Civil”                                                                     | I          |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Criação do mascote “Defensito”                                                                           | III        |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Reuniões, Cursos, Seminários, palestras e outros eventos                                                 | I, II, III |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Parceria com o Corpo Voluntário de Socorro e Resgate, da COMDEC de Gravataí                              | II         |
| 09             | Promover a integração da Política Nacional de Defesa Civil com as demais políticas nacionais, especialmente com as políticas nacionais de desenvolvimento social e econômico e com as políticas de proteção ambiental                                                                                        | NC                                                                                                       |            |

|    |                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                   |            |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 10 | Implementar o Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil - SINDESB e promover estudos epidemiológicos                                                                 | NO                                                                                                                                |            |
| 11 | Buscar novas fontes de recursos financeiros para o Sistema Nacional de Defesa CMI - SINDEC                                                                                  | NO                                                                                                                                |            |
| 12 | Implementar as atividades do Comitê Brasileiro do Decênio Internacional para Redução dos Desastres Naturais – CODERNAT (*) - e o intercâmbio internacional                  | NC                                                                                                                                |            |
| 13 | Estimular estudos e pesquisas sobre desastres                                                                                                                               | Decreto nº 42.327, de 09 de julho de 2003 cria o Centro de Pesquisas da Defesa Civil – CPDEC                                      | II         |
|    |                                                                                                                                                                             | Reunião com Universidades                                                                                                         | I, II, III |
|    |                                                                                                                                                                             | Curso de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil, em nível de pós-graduação <i>lato sensu</i> , em Santa Catarina | II         |
| 14 | Implementar projetos de desenvolvimento científico e tecnológico do interesse da Defesa Civil                                                                               | Tratativas para a implementação do CEPED-RS                                                                                       | III        |
| 15 | Promover a inclusão de conteúdos relativos à redução de desastres, valorização da vida humana, primeiros socorros e reanimação cardiorrespiratória nos currículos escolares | NO                                                                                                                                |            |

Quadro 8: Diretrizes implementadas pela CEDEC-RS, no período de 1999–2009.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na análise de documentos e entrevistas.

Com relação à Diretriz nº 2 “implementar a organização e o funcionamento das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC ou órgãos correspondentes em todo território nacional, enfatizando a necessidade e importância da resposta, articulada e oportuna, do órgão local” (BRASIL, 2007, p. 14), não há dados de quantos municípios possuíam COMDEC no início do período avaliado, 1999, visto que a primeira informação é de 2002 com 326 COMDECs. Todavia fica claro pelos documentos avaliados e com a análise das entrevistas que, quando da instalação das Regionais de Defesa Civil, uma das principais metas, se não a de maior prioridade, foi a criação de COMDECs onde não havia. Neste sentido percebe-se um acréscimo de 162 municípios até 2005, totalizando 488. Já em 2006 o Estado possuía 492 COMDECs, dado que permanece até os dias atuais, restando a criação em 4 municípios. O quadro 9 apresenta a realidade de criação de COMDECs no Estado.

| REGIONAL                 | MUNICÍPIOS | COM COMDEC |      | SEM COMDEC |
|--------------------------|------------|------------|------|------------|
|                          |            | 2002       | 2005 | 2006       |
| REDEC I METROPOLITANA    | 116        | 70         | 112  | 4          |
| REDEC II<br>PASSO FUNDO  | 107        | 57         | 107  | 0          |
| REDEC III<br>SANTA MARIA | 107        | 68         | 107  | 0          |
| REDEC IV<br>PELOTAS      | 59         | 49         | 55   | 0          |
| REDEC V<br>SANTO ÂNGELO  | 107        | 82         | 107  | 0          |
| TOTAL                    | 496        | 326        | 488  | 4          |

Quadro 9: Comparativo de municípios com COMDEC

Fonte: CEDEC, 2009.

No entanto, a diretriz orienta para *organização e funcionamento* das COMDECs, e de acordo com os documentos pesquisados e entrevistas analisadas, a realidade que se apresenta carece de atenção.

Carlos (2006) **questiona a efetividade destas COMDECs**, pois em pesquisa realizada para Trabalho de Conclusão de Curso, depois de encaminhado questionário e diversas reiteraões de resposta, menos de 30% dos municípios a responderam.

Outra comprovação da apatia das Coordenadorias Municipais se dá no momento em que a CEDEC realizou, em 2002, pesquisa de campo junto aos municípios vulneráveis a enchentes, objetivando a confecção do “Plano Local de Redução dos efeitos de Acidentes Naturais do tipo Vendaval, Enchentes, Enxurrada e outros”, face a possibilidade da ocorrência do fenômeno *El Niño* a partir do segundo semestre daquele ano, quando a grande maioria dos municípios não restituiu o questionário de prevenção.

As entrevistas corroboram neste sentido. Na esfera federal o entrevistado ATS2 declina que “a importância da ação da defesa civil ainda é desconhecida pelos gestores públicos”. Na esfera estadual, o entrevistado CE declara que “a maioria das COMDECs só existem no papel”; enquanto que o entrevistado CD2 afirma que “as ações são quase nulas” e o entrevistado CD3 relata que as ações da COMDEC são muito limitadas.

A Conferência Nacional de Defesa Civil (CNDC) realizada em março de 2010 aprovou, enquanto diretriz do Eixo I - Desafios para a efetivação da defesa civil no século XXI, inserida no tema 4 – Estrutura Organizacional, “estabelecer incentivos para que as prefeituras criem e dêem condições adequadas administrativas e financeiras de funcionamento e fortalecimento às COMDECs, com apoio da Coordenadoria Estadual, visando tornarem-se multiplicadoras da defesa civil, atuando objetivamente na sociedade” (BRASIL, 2010).

Valêncio (2009, p. 26) alerta que

se as instâncias superiores do SINDEC não incitarem os municípios a implantar e fazer funcionar a contento suas coordenadorias municipais e capacitá-las adequadamente na comunicação do risco e do desastre [...] os problemas se evidenciarão em circunstâncias nas quais as Coordenadorias Estaduais e Secretaria Nacional tampouco suprirão as demandas por esclarecimentos no tempo em que as providências em campo serão exigidas. Dito de outro modo, o sistema entrará em colapso quando a cadeia de eventos preditos ocorrer. Não se trata de alarmismo, mas de uma perspectiva que a inércia desenha.

Nesta perspectiva, é premente que a CEDEC, por meio das REDECs, ampare e estimule os municípios a, além de criarem COMDECs naqueles que ainda não as possuem, faça com que essas coordenadorias sejam operantes, eficientes e eficazes, que realmente cumpram com sua finalidade, desempenhem sua função de dar resposta rápida em casos de desastres, preparadas para atender aos mais diversos sinistros, quando ocorrerem, mas sobretudo façam da prevenção seu mote principal.

Outra Diretriz de relevância é a nº 8, que versa sobre mudança cultural. Pelo fato de haver previsão também de “Projetos de Mudança Cultural”, este tema será abordado naquele subcapítulo.

A Diretriz nº 11 orienta no sentido de “Buscar novas fontes de recursos financeiros para o Sistema Nacional de Defesa CMI – SINDEC”. Embora esta seja específica ao SINDEC, Sistema Nacional, há inúmeros relatos da imperiosa criação de um **Fundo Estadual de Defesa Civil** e de **Fundos Municipais de Defesa Civil**, os quais darão suporte financeiro às ações de Defesa Civil, desde a prevenção até a reconstrução. Neste viés, a CNDC aprovou, inserida no tema 4 – Estrutura Organizacional; no tema 5 – Financiamento/Fontes de Investimento; no tema 7 – Legislação, e no Tema 9 – Proteção Civil; todos pertencentes ao Eixo I - Desafios para a efetivação da defesa civil no século XXI, diretriz que estabelece a instituição de fundos de defesa civil, com dotação orçamentária proveniente dos três níveis de governo, com possibilidade de transferência fundo a fundo, com objetivo de emprego de recursos em todas as etapas de atuação da Defesa Civil, inclusive da estruturação dos órgãos de defesa civil (BRASIL, 2010).

As Diretrizes nº 13 e nº 14 também serão abordadas *a posteriori*, juntamente com a previsão de projetos sobre esses temas.

A criança, durante a vida escolar, normalmente desenvolve diversos conteúdos previstos, conforme as propostas de ensino. Perin (2002, p. 27) ressalta que “as crianças imitam as atitudes dos adultos”, e complementa: “os alunos agem, interagem e mudam o comportamento conforme o modelo que lhes são apresentados”. Em sua situação peculiar de ente em desenvolvimento, adquire hábitos, atitudes, costumes que poderão formar uma personalidade comprometida com a vida. A escola é concebida como um espaço de aprendizagem, onde é possível assimilar conhecimentos que modificam o comportamento social. Em contrassenso a esta perspectiva, a Diretriz nº 15, que tem como objetivo “Promover a inclusão de conteúdos relativos à redução de desastres, valorização da vida humana, primeiros socorros e reanimação cardiorrespiratória nos currículos escolares” (BRASIL, 2007, p. 16), não foi implementada. Projetos como “Defesa Civil na Escola” acontecem de forma incipiente e isolada, sem continuidade. É imperioso que as ações de proteção e preservação da vida sejam estimuladas já nas primeiras séries, por meio de ações que possibilitem construir uma nova cultura. A criança, após “conquistada” difunde o trabalho

e transmite os ensinamentos de maneira verdadeira e dedicada, incorporando um “multiplicador” de ideais solidários e humanitários.

## 7.2 Das Metas

No que se refere às metas, há previsão de seis, sendo que da 1 a 4 são quantitativas a nível nacional, e não fazem referência às unidades federadas. De qualquer forma, pode-se realçar a implementação de COMDECs (Meta nº 1), já referenciada anteriormente; o desenvolvimento de Recursos Humanos (Meta nº 2), apesar desta objetivar estruturação de quadros permanentes, o que dissona da realidade gaúcha; e as tratativas para a implementação do Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres - CEPED - (Meta nº 3). Com relação a esta última, considerando que consta na previsão de projetos, também será abordada em subcapítulo posterior.

A Meta nº 5 orienta no sentido de

Promover, em todos os municípios com mais 20 mil habitantes, estudos de riscos de desastres, objetivando o micro zoneamento urbano, com vistas à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988 (Art. 182, parágrafo primeiro) (BRASIL, 2007, p. 17).

Nesta perspectiva, percebe-se que no transcorrer da temporada analisada foram efetuados estudos de riscos de desastres, poucos, diga-se de passagem, em determinados pontos ou municípios, os quais estão relatados nos sub-capítulos 6.1 e 6.3 - diretrizes e projetos, respectivamente, mas deixou-se de lado o critério populacional, não especificando em relatórios que critérios foram utilizados para eleger este ou aquele estudo de risco.

## 7.3 Dos Projetos

Com relação aos projetos prescritos pela PNDC, o item programas e subprogramas os dividem em seis de prevenção de desastres, onze de preparação para emergências e desastres, três de resposta aos desastres e três de reconstrução, totalizando vinte e três projetos. Em consequência disto, serão analisados os dezessete primeiros.

Da mesma forma que na análise das diretrizes, o quadro 10 fornece, além da descrição dos projetos, algumas ações realizadas pela CEDEC e o período em que foram implementadas. Os primeiros – 1. Projetos de Avaliação de Riscos de Desastres e 2. Projetos

de Mapeamento de Áreas de Riscos – assim como o 16. Projetos de Mobilização e o 17. Projetos de Aparelhamento e Apoio Logístico dizem respeito à utilização e difusão de **metodologias**, e, considerando que a CEDEC utiliza toda a doutrina preconizada pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, estão sinalizados com a abreviatura DA – De Acordo. A identificação NO – Não Observado - diz respeito a ações não descritas em relatórios ou entrevistas.

| Projeto n° | Descrição                                                                         | Ação                                                                                                                              | Período    |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 01         | Projetos de Avaliação de Riscos de Desastres                                      | DA                                                                                                                                |            |
| 02         | Projetos de Mapeamento de Áreas de Riscos                                         | DA                                                                                                                                |            |
| 03         | Redução das Vulnerabilidades às Secas e às Estiagens                              | NO                                                                                                                                |            |
| 04         | Redução das Vulnerabilidades às Inundações e aos Escorregamentos em Áreas Urbanas | Plano Local de Redução dos efeitos de Acidentes Naturais do tipo Vendaval, Enchentes, Enxurrada e outros                          | I          |
|            |                                                                                   | Levantamento de áreas de risco para enchentes nas bacias hidrográficas do Rio Uruguaia e Taquari                                  | I          |
| 05         | Projetos de Redução das Vulnerabilidades aos demais Desastres Naturais            | Plano Local de Redução dos efeitos de Acidentes Naturais do tipo Vendaval, Enchentes, Enxurrada e outros                          | I          |
|            |                                                                                   | Treinamento e levantamento de dados na Barragem de Dona Francisca                                                                 | II         |
| 06         | Projetos de Redução das Vulnerabilidades aos Desastres Humanos e Mistos           | Programa Estadual de Controle de Transporte Rodoviário de Cargas Perigosas                                                        | I, II, III |
| 07         | Projetos de Desenvolvimento Institucional                                         | site da CEDEC                                                                                                                     | I          |
|            |                                                                                   | Entrevistas                                                                                                                       | I, II, III |
|            |                                                                                   | Reportagens                                                                                                                       | I, II, III |
|            |                                                                                   | Criação de vídeo institucional                                                                                                    | I, II      |
|            |                                                                                   | Reuniões, Cursos, Seminários, palestras e outros eventos                                                                          | I, II, III |
|            |                                                                                   | Projetos com escolas                                                                                                              | I, II      |
|            |                                                                                   | Capacitação de recursos humanos                                                                                                   | I, II, III |
|            |                                                                                   | Recebimento de viaturas usadas                                                                                                    | III        |
|            |                                                                                   | Centro de Gerenciamento Móvel para Ações de Defesa Civil – CEGEM (projeto)                                                        | II, III    |
| 08         | Projetos de Desenvolvimento de Recursos Humanos                                   | Seminários, Cursos e Encontros                                                                                                    | I, II, III |
|            |                                                                                   | Curso de Ações de Resposta à Situações de Emergência de Origem Radiológica                                                        | I          |
|            |                                                                                   | Curso de Administração e Planejamento para Redução de Desastres – APRD,                                                           | II, III    |
|            |                                                                                   | Curso de Prevenção e Preparação para Emergências com Produtos Químicos – PEQUIM                                                   | II, III    |
|            |                                                                                   | Curso Operacional de Defesa Civil – CODC                                                                                          | II, III    |
|            |                                                                                   | Curso de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil, em nível de pós-graduação <i>lato sensu</i> , em Santa Catarina | II         |
|            |                                                                                   | Visitas à SEDEC e CEDECs                                                                                                          | II         |

|    |                                                                      |                                                                                                                                   |            |
|----|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 09 | Projetos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico                 | Decreto nº 42.327, de 09 de julho de 2003 cria o Centro de Pesquisas da Defesa Civil – CPDEC                                      | II         |
|    |                                                                      | Curso de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil, em nível de pós-graduação <i>lato sensu</i> , em Santa Catarina | II         |
|    |                                                                      | Reuniões com Universidades                                                                                                        | I, II, III |
|    |                                                                      | Convênio com INPE                                                                                                                 | III        |
|    |                                                                      | Tratativas para a implementação do CEPED-RS                                                                                       | III        |
| 10 | Projetos de Mudança Cultural                                         | Projeto Defesa Civil na Escola                                                                                                    | I          |
|    |                                                                      | Cartilha “Conhecendo a Defesa Civil”                                                                                              | I          |
|    |                                                                      | Criação do mascote “Defensito”                                                                                                    | III        |
|    |                                                                      | Reuniões, Cursos, Seminários, palestras e outros eventos                                                                          | I, II, III |
| 11 | Projetos de Motivação e Articulação Empresarial                      | NO                                                                                                                                |            |
| 12 | Projetos de Informações e Estudos Epidemiológicos sobre Desastres    | NO                                                                                                                                |            |
| 13 | Projetos de Monitorização, Alerta e Alarme                           | Monitoramento das condições do tempo                                                                                              | I, II, III |
|    |                                                                      | Medição de índices pluviométricos                                                                                                 | III        |
| 14 | Projetos de Planejamento Operacional e de Contingência               | Plano de Chamada CEDEC                                                                                                            | II         |
|    |                                                                      | Plano de Auxílio Mútuo – PAM                                                                                                      | I, II, III |
|    |                                                                      | Plano de Emergência do parque Delta do Jacuí                                                                                      | II         |
| 15 | Projetos de Proteção de Populações contra Riscos de Desastres Focais | NO                                                                                                                                |            |
| 16 | Projetos de Mobilização                                              | DA                                                                                                                                |            |
| 17 | Projetos de Aparelhamento e Apoio Logístico                          | DA                                                                                                                                |            |

Quadro 10: Projetos implementados pela CEDEC-RS, no período de 1999–2009

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na análise de documentos e entrevistas.

Constatou-se no decorrer da pesquisa uma ênfase ao Programa Estadual de Controle de Transporte Rodoviário de Cargas Perigosas, com operações periódicas mensais, em vários municípios do Estado, o qual envolve a CEDEC, Secretaria da Fazenda, Secretaria dos Transportes, IBAMA, FEPAM; Brigada Militar por meio de BPMs, CCB, CABM, e CRBM; Petrobrás Distribuidora S.A., INMETRO e Polícia Rodoviária Federal. Realizam-se reuniões preparatórias e de avaliação das operações, e desta forma enquadram-se em Projetos de Redução das Vulnerabilidades aos Desastres Humanos e Mistos.

A Defesa Civil não só no Estado do Rio Grande do Sul como em todo o Brasil e no mundo está “se mostrando”, principalmente pelo aumento indiscriminado no índice de desastres. Nesta perspectiva, algumas ações como o *site* da CEDEC, entrevistas, reportagens, criação de vídeo institucional, seminários, palestras, projetos com escolas, aquisição e melhorias de equipamentos e viaturas, descentralização por meio da criação das Regionais de Defesa Civil aconteceram neste período, direcionados ao Desenvolvimento Institucional, previsto como Projetos 07.

Associado a estas ações, o projeto de um CEGEM, munido com meios de comunicações e equipamentos tecnológicos adequados para emprego imediato e fazer frente a um evento adverso, idealizado em 2004, inserido em praticamente todos os “planos de metas” constantes em relatórios, também merece destaque, todavia sem previsão de efetivação.

Percebe-se um considerável aumento na qualificação dos recursos humanos, tanto dos integrantes da CEDEC, como da população em geral. Curso de APRD, Curso de PEQUIM e CODC são alguns exemplos de eventos que aconteceram neste período, bem como entendidos como Projetos de Desenvolvimento de Recursos Humanos.

A PNDC prescreve em seu item 9, Projetos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que objetivam principalmente a criação de CEPED, em consonância com as Diretrizes 13 e 14. Nesta linha o Decreto nº 42.327, de 09 de julho de 2003, cria o “Centro de Pesquisas da Defesa Civil (CPDEC) com o objetivo de realizar análises como fator primordial para o desenvolvimento de ações preventivas e a implementação de projetos e programas na área da Defesa Civil”, entretanto não instalado (RIO GRANDE DO SUL, 2003b). Documentos pesquisados relatam reuniões buscando troca de informações e intercâmbio com várias Universidades, algumas com bons resultados, outras nem tanto, enquanto que o

entrevistado CD2 expõe que há tratativas para a implementação do CEPED-RS. Esta informação é confirmada por notícia veiculada no Jornal da UFRGS de abril de 2010, a qual anuncia a criação do Centro Estadual de Ensino e Pesquisas em Desastres por meio de acordo firmado com a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (SILVA, 2010).

A orientação de Sachs (1993) é no sentido de se criar estratégias pró-ativas que viabilizam a integração de competências, por meio de ações planejadas, com a associação entre sociedade civil, empresas privadas e organizações públicas e incentivo a pesquisas tecnológicas.

Neste viés é imperioso que a efetivação do CEPED faça parte da agenda governamental, inserindo o meio acadêmico às práticas empíricas da Defesa Civil.

O componente 10 refere-se a Projetos de Mudança Cultural. Corroborando nesta necessidade consta em relatório que

notou-se contudo que tendo em vista não estando os municípios sujeitos a muitos eventos adversos com exceção de vendavais e chuvas de granizo, grande parte dos chefes dos Executivos visitados não demonstram muita preocupação com a matéria, **havendo sim a necessidade de conscientização sobre o assunto e um trabalho forte de mudança cultural** (grifo nosso) (RELATÓRIO 2003-2006).

Mesmo a nível interno, na Casa Militar, há uma exposição de que “existe, culturalmente, pouca preocupação com a sub-chefia de Defesa Civil, no que se refere a meios humanos e materiais” (RELATÓRIO 2003-2006).

A CNDC aprovou, inserida no tema 3 – Articulação Institucional do Eixo I - Desafios para a efetivação da defesa civil no século XXI, diretriz sugerindo que a “Política Nacional, Estadual e Municipal deve ser pautada na dignidade da pessoa humana e da cidadania, **objetivando uma mudança significativa na cultura institucional (...)**” (grifo nosso) (BRASIL, 2010).

Uma mudança de cultura não acontece do dia para noite, por meio de ações isoladas. Para mudar sua cultura, uma sociedade precisa redesenhar seus conceitos, revisar seus valores, desenvolver uma “identidade social” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 309), buscando o aprendizado de novos valores com as práticas formais de socialização,

desenvolvendo seu amadurecimento. Devido à “diversidade cultural”, “à racionalidade limitada”, “às lógicas de ator”, “à teoria dos papéis” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006), uma mudança de cultura implica em modificar padrões compartilhados, mudar sentimentos, internalizar percepções comuns, passando a ser concebida como um processo de construção e aprimoramento individual e social.

Infelizmente, a sociedade brasileira apresenta uma cultura reativa e imediatista. “Reativa” no sentido de (re) agir a situações já existentes, sem prever ou planejar algo; e “imediatista” na acepção de pensar e agir com base em interesses imediatos, momentâneos. Neste contexto social é pertinente pensar práticas que remetam à construção de uma cultura pró-ativa e prevencionista.

Beck (2008) enfatiza que nos encontramos na modernidade reflexiva, e nesta, a modernização está relacionada ao saber, à reflexão sobre fundamentos, conseqüências, e problemas por ela provocados. O autor aborda também a reflexividade, em uma compreensão ampla, associando também as conseqüências indiretas da modernização, onde considera-se que, a partir de novos contextos reflexivos gerados pelos impactos da perspectiva do risco, novos padrões cognitivos estão se delineando para nortear tomadas de decisões, tanto político-governamentais como no cotidiano social.

Appiah (1999, p. 234) orienta que em um mundo globalizado, na complexidade contemporânea, não se precisa de cidadãos focados em uma cultura comum, mas sim “cidadãos comprometidos com instituições comuns, com as condições necessárias a uma vida comum” com a promoção da dignidade humana e a garantia dos direitos fundamentais. Sachs (1993) explica que, para a formulação das estratégias de transição para século XXI, há de se atentar a algumas premissas fundamentais, e entre estas, a cobertura de um período de três a quatro décadas, pois mudanças culturais e comportamentais são lentas, modificações nos estilos de vida e nos padrões de consumo demandam um longo período de tempo.

Reuniões, cursos, seminários, palestras, projetos com escolas, confecção de cartilhas educativas, a criação do mascote “Defensito” são algumas ações da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, às vezes em parceria com outros organismos. No entanto, estão muito aquém, se a proposta for realmente a construção de uma cultura prevencionista.

## 7.4 As Carências na Gestão da Defesa Civil

A ampliação de desastres nas cidades brasileiras bem como nas porções rurais, em municípios de todos os portes, não é apenas um cenário que os eventos extremos relacionados às mudanças climáticas podem sugerir num futuro incerto. É uma realidade evidente, que os jornais estampam todos os dias, e tanto se associa aos eventos atípicos que aqui e acolá pipocam, como se associa à crescente imobilidade do gestor público, nos diversos níveis, para lidar com a vulnerabilidade. (VALÊNCIO, 2009, p.10)

Embora se possa observar várias ações, projetos e realizações da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e das suas Regionais, os documentos analisados e as informações trazidas pelos entrevistados dão conta de inúmeras lacunas. A falta de recursos humanos e a desqualificação daqueles existentes, a falta de verba para ações preventivas, a precariedade de equipamentos e materiais adequados são preocupações da Defesa Civil não só no Estado do Rio Grande do Sul, mas em todo o território nacional.

O sistema nacional de Defesa Civil está diante de uma das operações de salvamento mais complicadas de sua história: o da própria Defesa Civil. Às voltas com falta de dinheiro, equipamentos precários e amadorismo, o sistema atravessa uma situação de emergência, reconhecida até mesmo pelas autoridades da área. No Rio Grande do Sul, onde fenômenos climáticos severos ocorrem com regularidade assustadora, a fragilidade expõe a população a prejuízos e mortes (GONZATTO e MELO, 2010, p. 26).

Percebe-se no início do período analisado, principalmente quando da instalação do CODEC e das REDECs a precariedade de recursos. Instalações físicas inadequadas, falta de recursos materiais (emprestados pelas unidades da BM ou uso de computador particular, por exemplo), falta de viaturas, ou em precárias condições; falta de material de expediente; falta de verba para conserto de viatura e para remessa de documentos via correios são algumas das situações enfatizadas em diversos documentos. Nota-se que gradualmente essas **necessidades básicas** são contempladas, entretanto nem todas.

Em 2003 foi confeccionado um plano de metas para a Divisão de Comunicação Social muito bem elaborado, constando objetivos, recursos necessários, planejamento de atividades a curto, médio e longo prazo, entretanto muitas das necessidades ainda persistem.

Consta em relatório que

um amplo avanço na qualificação do serviço prestado, embasado, principalmente na qualificação dos recursos humanos, pela capacitação e na relação profissional

estabelecida. Também na conquista de recursos materiais e financeiros como foram os casos: aquisição de materiais de informática tipo notebooks, gravador e leitor de CD's e DVD's e máquinas fotográficas digitais. Embora o avanço que fora dado pela equipe anterior, existe a necessidade do desenvolvimento de muitas atividades e iniciativas para qualificar mais ainda a atuação da CEDEC. (RELATÓRIO 2003-2006).

Com o passar do tempo, agregam-se outras carências: necessidade de um caminhão baú para transporte de materiais; barracas para serem utilizadas em locais de sinistros; um depósito específico para guardar materiais diversos; equipamentos de proteção individual – EPI; melhoria nos equipamentos de informática, entre outras, as quais ainda não foram contempladas. A localização do CODEC e da sede da REDEC Metropolitana são deficiências trazidas à baila em alguns relatos.

Com relação às carências de recursos humanos existe a falta tanto de capacitados em áreas complementares, um profissional da área da comunicação sugerido em relatório, por exemplo, quanto gestores e técnicos em Defesa Civil.

“A fragilidade começa nos órgãos municipais, passa pelas coordenadorias estaduais e atinge a Secretaria Nacional de Defesa Civil (...) Em geral, o brasileiro só ouve falar dessas estruturas depois das devastações” (GONZATTO e MELO, 2010, p. 26). As comissões ou coordenadorias municipais contam com pessoas que acumulam outras funções públicas, sem treinamento e sem dedicação exclusiva para essa área, normalmente voluntárias.

Na concepção do entrevistado CD3 “existe uma evolução contínua, uma conscientização gradativa, mas ainda persiste a idéia de implementação de COMDEC como pré-requisito para captação de recursos. Na maioria dos casos, não há o viés técnico do agente de defesa civil, com conhecimento específico”.

No entanto, esta característica não se restringe à esfera municipal. Uma das principais carências da gestão da Defesa Civil a nível estadual reside no viés político-partidário. O desinteresse em repassar informações; a falta de documentos e pouco tempo disponível para a apresentação das rotinas diárias; a “dificuldade de localizar programas, projetos e documentações realizadas” (RELATÓRIO 2003-2006) são situações enfrentadas pelos novos integrantes, sucessivamente. “A equipe de Defesa Civil recebeu as funções através de relatórios sucintamente elaborados e sem maiores esclarecimentos ou

acompanhamentos” (RELATÓRIO 2003-2006), causando um grande prejuízo na fase de transição. Esta solução de continuidade fica bastante clara neste relato: “foi feito contato com dois MEs disponíveis que repassaram poucas informações sobre o funcionamento da tramitação de documentos, comunicando inclusive que não tinham interesse de repassar mais informações após a exoneração” (RELATÓRIO 2003-2006).

Outro relato destaca a preocupação de um coordenador regional com a descontinuidade das ações realizadas:

A cada dois anos o Sistema Nacional de Defesa Civil recebe uma desaceleração nas suas atividades, em virtude das eleições municipais e estaduais. Via de regra, o resultado das urnas altera o poder dos chefes dos executivos e, conseqüentemente, a equipe da defesa civil, pois na grande maioria ocupam cargo de confiança (RELATÓRIO 2005).

Em dado documento, o relator cita “a equipe da CEDEC **do Governo Rigotto**” (RELATÓRIO 2005, grifo nosso), deixando claro seu comprometimento com o Governo, e não com o Estado.

O entrevistado CE, quando questionado sobre critérios de escolha dos integrantes da CEDEC e coordenadores das REDECS, responde que foram utilizados “critérios técnicos dentre os escolhidos do **critério político que prevaleceu**” (grifo nosso), ou seja, primeiramente escolhem-se aqueles que vão atuar na Casa Militar, e dentre esses, direciona-se aqueles “técnicos” para atuarem na Defesa Civil.

Também se observa o *discurso político-demagógico* naqueles que integram a CEDEC e não possuem o conhecimento técnico: “acreditamos que as metas serão atingidas, pois a cada dia buscamos a perfeição das atividades de defesa civil”, ou, quando relatada alguma deficiência, esclarece que “fato que com certeza em breve será solucionado” (RELATÓRIO 2003-2006).

O entrevistado CD3 entende como principais entraves na implementação das diretrizes, metas e projetos prescritos na PNDC “a rotatividade e limitação do conhecimento técnico dos gestores em defesa civil”. Neste mesmo viés, o entrevistado CD1 cita a **politicagem** como o principal entrave.

Outro fato que reforça a questão da sobreposição da política em relação à técnica, se apresenta em um ofício do Coordenador Estadual da Defesa Civil do RS que solicita a “intervenção da FAMURS junto à bancada federal gaúcha no sentido de viabilizar liberação de verba” (RELATÓRIO 2005). Ou seja, se não houver *pressão política*, não há verba.

Entretanto, o relato de um integrante que combina o conhecimento técnico com o preceito político expressa que:

Os estudos preventivos realizados nos darão sustentação técnica a qualquer governo, pois as questões de defesa civil são do interesse público e não devem terminar a cada fim de um mandato eletivo. Os projetos atravessarão várias administrações e sempre serão atualizados para que o administrador público possa implementar suas ações (RELATÓRIO 2005).

A Secretária Nacional de Defesa Civil Ivone Valente alerta que é preciso reformular profundamente a estruturação do sistema de Defesa Civil, com processos de discussão e um maior envolvimento da sociedade (GONZATTO e MELO, 2010, p. 27).

A PNDC sugere, ainda que não de forma implícita, a importância da participação popular nas ações de defesa civil, contudo percebe-se que tal participação é reduzida, tanto no processo de elaboração de políticas públicas como no processo de implementação de programas, projetos e ações de defesa civil. O entrevistado CR afirma que a participação popular “está condicionada aos eventos adversos existentes no local”, e o entrevistado CM1 corrobora alegando que “as pessoas não conhecem o que é Defesa Civil”. Entretanto percebe-se, de forma incipiente, uma gradativa mudança deste cenário, onde a sociedade começa a deixar essa zona de conforto.

Em março de 2010, realizou-se a Conferência Nacional de Defesa Civil. Antecedendo este evento, a partir dos meses finais de 2009 até sua realização; dos 5564 municípios brasileiros, 1179 realizaram conferências no âmbito municipal, intermunicipal ou regional totalizando 35319 participantes. A etapa estadual, realizada em 19 unidades da federação e entre estas o Estado do Rio Grande do Sul, reuniu 5340 pessoas, enquanto que a etapa nacional congregou 1434 participantes (SND, 2010). O entrevistado CM2 defende que “compete ao poder público criar condições necessárias para que a população participe. A 1ª Conferência Municipal de Defesa Civil obteve grande aceitação e participação popular”. Nesta perspectiva, Calmon e Costa (2007) explicam que no processo de formação da agenda

governamental vários são os atores que atuam no debate, classificando-se basicamente em governamentais e não-governamentais, e entre estes enquadram-se os ‘grupos de interesses’, que exercem pressão social para que suas propostas sejam consideradas na construção de políticas públicas. Tenório (2004) alerta que no exercício de cidadania e de democracia, o cidadão não deve ser visto apenas como público alvo ou meta, mas deve ter participação ativa e efetiva na elaboração destas políticas, desde o processo de constatação do problema, do planejamento, da execução até a avaliação da implementação desta.

Desta forma, constata-se que, no período analisado, há carência de recursos humanos, tanto no aspecto quantitativo como de capacitação técnica, agregado às necessidades de recursos materiais e financeiros e a imperiosa análise da estruturação institucional da Defesa Civil no Rio Grande do Sul.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este espaço tem a pretensão de apresentar os resultados da questão principal que direcionou esta pesquisa, bem como estabelecer conclusões referentes à eficiência, à eficácia e à efetividade da implementação da Política Nacional de Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul.

Tenório (2004, p. 18) traz a concepção de que “a pesquisa social deve conter sempre um componente histórico, não no sentido cronológico, mas como base de possibilidades de mudança de transformações”. Neste entendimento, embora dividida em períodos de gestão, esta pesquisa não tem por escopo avaliar qual governo foi mais ou menos eficaz, eficiente e efetivo, mas sim trazer à baila momentos históricos importantes para a Defesa Civil do Rio Grande do Sul, suas ações, suas realizações, enfim, uma radiografia institucional da Coordenadoria Estadual. E neste sentido, percebe-se um *amadurecimento institucional*, tanto da Coordenadoria Estadual quanto da temática Defesa Civil, no entanto, por demasiado lento.

O objetivo principal da Defesa Civil é a redução de desastres, e, em caso de sua ocorrência, a minimização de seus danos. As ações que impõem esse objetivo abrangem os seguintes aspectos globais: a prevenção de desastres; a preparação para emergências e desastres; a resposta aos desastres, e a reconstrução, os quais constituem o *ciclo prevencionista de desastres*. Conceitua-se desastre como “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais, e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 2007, p. 11).

O Estado do Rio Grande do Sul é atingido, periodicamente, por inúmeros eventos adversos: vendaval, ciclone, enchente, enxurrada, estiagem, granizo e incêndios são alguns dos mais freqüentes. Chuvas intensas e secas são fenômenos cíclicos. O clima no estado se alterna entre décadas com muita chuva e outras com períodos prolongados de seca. Todavia, no mês de março de 2004, quando o Furacão Catarina atingiu cerca de 40.000 residências no litoral norte do Estado e o sul do Estado de Santa Catarina causando 3 mortes, concomitantemente houve a decretação de situação de emergência em 321 municípios, por estiagem. Fatos como esse mostram os riscos extremos a que a sociedade está exposta, momentos de secas e de precipitações intensas, praticamente em espaços físicos e temporais idênticos ou próximos confirmam a teoria de Beck (1998), as situações excepcionais prenunciam transformarem-se em situações de normalidade.

Das ações realizadas e projetos implementados pela CEDEC no período analisado, percebe-se obras isoladas, sem um planejamento institucional. Os Planos de Metas se repetem, muitas vezes sem sua concretização. Matus explica que

os gerentes não tem tempo para planejar, porque os processos de gestão pública são tão deficientes que tudo o que deveria ser normal tem de ser tocado como se fossem emergências. Nesse quadro, a ação dissocia-se do planejamento. Planeja-se o que não se faz e faz-se o que não se planeja. O resultado é evidente: a acumulação angustiante dos problemas e a incapacidade dos governos de manejar seu balanço de gestão pública (HUERTAS, 1996).

Nota-se também uma dispersão de esforços, com reuniões/projetos que não evoluem, que não se concretizam. Embora algumas das ações desempenhadas estejam inseridas, de alguma forma na PNDC, esta política pública não serve de embasamento, como algo a ser implantado em sua totalidade.

Contudo, mesmo de forma muito branda, há avanços. Destes, sublinha-se como um dos principais a instalações das REDECs, que após permanecerem por 23 anos somente na previsão legal, finalmente cinco coordenadorias são instituídas e instaladas em 2002. É claro que praticamente sem recursos materiais, com viaturas em péssimas condições, sem local definido para sua sede. No entanto, esse fato aproximou a Defesa Civil dos municípios, possibilitando uma maior interação com os protagonistas do Sistema, e ao mesmo tempo possibilitando a participação social, embora esta seja reduzida. Depois de repetidas sugestões constantes em relatórios, em janeiro de 2010 (espaço temporal fora da análise desta pesquisa)

acontece a instalação de mais cinco Regionais. O Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, de 29 de janeiro de 2010, por meio da Portaria nº 001/DC-CM/2010 expressa a instalação de dez Regionais de Defesa Civil, nos seguintes municípios: Porto Alegre, Passo Fundo, Santa Maria, Pelotas, Santo Ângelo, Santana do Livramento, São Luiz Gonzaga, Imbé, Caxias do Sul e Uruguaiana; e em 18 de novembro do mesmo ano a Portaria nº 004/DC-CM/2010 redefine as áreas de ação das regionais existentes, incluindo a REDEC 11, localizada no município de Lajeado.

Outras melhorias substanciais ocorrem fora do período de pesquisa, mas se faz importante o relato, mesmo por que os processos iniciaram ainda no transcorrer do tempo analisado: a aquisição de onze veículos novos e a criação do Centro Estadual de Ensino e Pesquisas em Desastres no Estado do Rio Grande do Sul. A aquisição de veículos novos irá suprir uma das necessidades básicas para os coordenadores regionais: a locomoção tanto para locais atingidos por desastres assim como para planejar e implementar as ações preventivas e preparativas. Já a criação do CEPED/RS irá integrar estudos independentes que ora são realizados. A temática Defesa Civil, coligada à dinâmica política, econômica, tecnológica e social que perpassa a sociedade de risco, pode ser contemplada multi, pluri, inter e transdisciplinarmente (MICHAUD apud BAUER, 1999), pois permeia as mais diversas áreas do conhecimento e saberes profissionais. Para o professor do Departamento de Engenharia Civil da UFRGS Luiz Carlos Pinto da Silva Filho, coordenador do CEPED/RS a proposta é fugir do isolamento das ciências clássicas, com uma proposta de ação transversal, a qual possibilita “uma série de pessoas pesquisando sobre o mesmo tema, tirando um pouco do peso político que isso tem” (SILVA, 2010).

Dos achados empíricos desta pesquisa constataram-se também fragilidades e carências, tanto com relação a recurso materiais e financeiros como no aspecto de recursos humanos.

Para solucionar as questões de recursos materiais, a pesquisa documental associa-se às entrevistas: criação do Fundo Estadual de Defesa Civil e de Fundos Municipais de Defesa Civil. Corroborar também nesse sentido a diretriz nº 24, aprovada por ocasião da plenária final da Conferência Nacional de Defesa Civil que preceitua a

instituição de fundos de Defesa Civil, com dotação orçamentária proveniente dos três níveis de governo, cabendo aos municípios contribuição conforme sua capacidade produtiva e população, com o objetivo de financiar projetos e ações de prevenção e estruturação dos órgãos de defesa civil, além de contar com recursos oriundos de multa, de leilões, de loterias federais, com transferência de recursos para o município, fundo a fundo, a serem geridos pela COMDEC, se comprovada a sua existência e operacionalidade (SNDC, 2010).

Já no que tange à outra carência, o viés político-partidário X caráter técnico dos recursos humanos, esse tema carece de um estudo aprofundado, que não é a proposta de pesquisa desse estudo. Matus alerta que “deve haver uma *interação* entre o técnico e o político, não uma consulta” (HUERTAS, 1996), diferente do que acontece na realidade da CEDEC, onde prevalece o critério político, e tem-se a politicagem como um dos principais entraves.

Entretanto pode-se sublinhar que das 27 Unidades Federativas do Brasil, em 13, ou seja, 48%, a Defesa Civil está estruturada junto ao Corpo de Bombeiros, quando o Comandante dessa instituição acumula a função de Coordenador Estadual de Defesa Civil. Para o coronel Álvaro Maus, comandante do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina “os bombeiros representam a principal força de resposta aos desastres, são reconhecidos e admirados por isso, mas é preciso que as corporações participem também do processo decisório e do planejamento no âmbito de defesa civil”, enquanto que o Coronel Luiz Humberto Navarro complementa que “a consolidação dos bombeiros dentro do Sistema Nacional de Defesa Civil é muito importante (...) nos estados em que a Defesa Civil é administrada pelo comandante do Corpo de Bombeiros, as operações de defesa civil são facilitadas” (SENABOM, 2010, p. 17).

A implementação de políticas públicas não é panacéia para inibir todos os desastres, nem mesmo para minimizar todas suas conseqüências, e por si só não fará com que os resultados sejam alcançados. No entanto, a participação social na formação da agenda governamental, a construção e implementação de políticas públicas voltadas à cultura da prevenção podem constituir-se em importantes ferramentas estratégicas na (re) construção da realidade, na transformação de atitudes, hábitos e comportamentos que concorram para garantir a qualidade de vida como patrimônio da coletividade, constituindo-se em um efetivo momento de mudanças e novas definições da sociedade de risco que vivemos, além de ser um instrumento necessário para sustentabilidade do planeta.

Neste sentido, o princípio da precaução, associado ao princípio da prevenção, deve ser instrumento norteador, não só de políticas e pesquisas, mas também de práticas individuais e sociais focadas na minimização de riscos e desastres. O risco é uma “construção social histórica” (BECK, 1998, 2008), pois a vida social, humana e não-humana acontece no ambiente, onde o natural e o social confundem-se, estão interconectados, necessitando desta forma, tomada de decisões práticas e éticas.

Na *reflexividade* reside a auto-análise, a ponderação e confrontação constante sobre os contextos sociais da modernização, de onde geram-se novas perspectivas, novos modelos. A avaliação da Política Nacional de Defesa Civil, bem como das ações realizadas pela Secretaria Nacional, Coordenaria Estadual e Coordenadorias Municipais é imperiosa, para que se faça um Planejamento Estratégico Situacional (HUERTAS, 1996) e se consiga implementar políticas públicas voltadas à preservação da vida, reconhecendo a dignidade humana e seus direitos fundamentais em uma dimensão inter, intrageracional, concebida pelo princípio da solidariedade.

A temática Defesa Civil, assim como a cultura prevencionista, ainda não está intrínseca, ainda não faz parte do DNA do cidadão gaúcho nem brasileiro, quicá dos gestores e atores sociais implementadores das ações de Defesa Civil. Desta forma, tem-se um Sistema com uma estrutura precária, débil, impotente. No que tange à boa utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos, ou seja, a *eficiência* da PNDC no Estado do Rio Grande do Sul, em situação de normalidade, objeto desse estudo, percebe-se que raros são os investimentos na prevenção e na preparação, com incidência de atividades e recursos praticamente na resposta aos desastres. Isto implica conseqüentemente, em sua eficácia e sua efetividade, pois se não houve o investimento substancial na prevenção e na preparação, não se tem como observar se as ações permitiram alcançar os resultados previstos (*eficácia*), muito menos examinar em que medida seus resultados, em termos de benefícios ou mudanças gerados, estão incorporados de modo permanente à realidade da população atingida (*efetividade*).

Nesta perspectiva, a eficiência, a eficácia e a efetividade da implementação da Política Nacional de Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul em situação de normalidade, ou seja, com ações de prevenção e preparação para emergências e desastres estão por deveras prejudicadas.

Para reverter este quadro, é cogente que os gestores públicos, os quais detêm o poder decisório ‘olhem com outros olhos’ para o Sistema de Defesa Civil. É imprescindível a criação de Fundo de Defesa Civil, nas três esferas de governo, bem como investimentos pesados em recursos materiais e financeiros. Agregado a isto, deve-se fazer investimentos cruciais no capital humano, tanto no aspecto quantitativo como em sua qualificação, priorizando o caráter técnico ao político partidário. Por derradeiro, é mister uma análise da estruturação institucional da Defesa Civil no Rio Grande do Sul, com critérios técnicos, avaliando suas competências e suas capacidades, e por meio de uma gestão estratégica, implementar políticas públicas com eficiência, eficácia e efetividade, na busca constante da excelência na prestação dos serviços de resposta aos desastres e reconstrução; mas essencialmente na prevenção e preparação para emergências e desastres.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas**: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000 – Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002.

APPIAH, Kwame Anthony. Cultura, comunidade e cidadania. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto: 1999. p. 219-250.

ATLAS Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=334>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

BACHELET, Michel. **Ingerência ecológica**: direito ambiental em questão. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

BAUER, Rubem. **Gestão de mudança**: caos e complexidade nas organizações. São Paulo: Atlas, 1999.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**: Hacia una nueva modernidad. Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1998.

\_\_\_\_\_. **La sociedad del riesgo mundial**: em busca de La seguridad perdida. Tradução de Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós, 2008.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 5.376**, de 17 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 299**, de 08 de novembro de 2004. Reorganiza o Sistema Estadual de Defesa Civil SINDEC – ES e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.defesacivil.es.gov.br/pdf/lei\\_complementar\\_n\\_299\\_reorganiza\\_o\\_sidec-es.pdf](http://www.defesacivil.es.gov.br/pdf/lei_complementar_n_299_reorganiza_o_sidec-es.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Glossário de defesa civil**: estudo de riscos e medicina de desastres. 3 ed. rev. Brasília: MI, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre

Desastres. **1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária - Por uma ação integral e contínua**: caderno de diretrizes aprovadas / Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED UFSC, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de atenção às Urgências**. Ministério da Saúde. 3. ampl. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 2048**, de 5 de novembro de 2002. Aprova o Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2002/Gm/GM-2048.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 2072**, de 30 de outubro de 2003. Institui o Comitê Gestor Nacional de Atenção às Urgências. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2003/GM/GM-2072.htm>> Acesso em: 30 abr. 2010.

BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação empresarial**: teoria e pesquisa. Barueri: Manole, 2003.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de políticas públicas no Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental. In: **Encontro da ANPAD**, XXXI, Rio de Janeiro, 2007.

CAMPOS, André. **Refugiados ambientais**. 2006. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=834>>. Acesso em: 24 mar. 2010.

CARLOS, Luis Fernando Santos. **A participação comunitária na gestão de riscos e a redução de desastres**. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v. 1.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de planejamento em defesa civil**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Defesa Civil, 1999. 4 v.

CEDEC/RS. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.defesacivil.rs.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. et al. **Modelos de gestão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GONZATTO, Marcelo; MELO, Itamar. **Estrutura Precária**, Defesa Civil em estado de emergência. Porto Alegre, 24 jan. 2010

HUERTAS, Franco. **O método PES**: entrevista com Matus / Franco Huertas; tradução de Giselda Barroso Sauveur. – São Paulo : Fundap, 1996.

KRETZMANN, Carolina; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Do progresso ao risco: certeza, insegurança e precaução para o ambiente na visão de Ulrich Beck. In: PAVIANI, Jayme; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. **Homem, natureza, direito**: notas de estudo sobre biodireito e direito ambiental. Caxias do Sul: Educs, 2005. p. 113-134.

KUNSCH, Margarida M. Kohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

MARINHO, Alexandre; FRANÇA, Luis Otávio. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais de avaliação. Texto para discussão IPEA, n. 787. Disponível em: <[http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_0787.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0787.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2009.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.424**, de 10 de julho de 2003. Dispõe sobre a organização do Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.defesacivil.mg.gov.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINTZBERG, Henry et al. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis: UFSC, 2004.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de Vasconcelos. **Teoria geral da administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

O ESTADÃO. Especialista em desastres naturais da ONU critica o Brasil. 22 jan. 2009. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/vidae/not\\_vid311350,0.htm](http://www.estadao.com.br/vidae/not_vid311350,0.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2010.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito ambiental internacional**: o papel do soft law em sua efetivação. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

ONU. 23 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/01/23/segundo-a-onu-em-2008-aumentaram-os-desastres-naturais-relacionados-as-mudancas-climaticas/>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

PERIN, Marta Sozo. **O pensar que redimensiona a educação:** professores e alunos no diálogo do conhecimento. Porto Alegre: Alcance, 2002.

PORTO, Voltaire. **TRE decide que eleições em Pinto Bandeira serão em 2012.** Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=189836>. Acesso em: 03 nov. 2010.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA CEDEC/RS. Porto Alegre/RS, 1999-2002.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA CEDEC/RS. Porto Alegre/RS, 2005.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA CEDEC/RS. Porto Alegre/RS, 2003-2006.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA CEDEC/RS. Porto Alegre/RS, 2007-2009

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 20.357**, de 9 de julho de 1970. Organiza o Sistema de Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece normas de funcionamento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 19 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 23.823**, de 12 de março de 1975. Organiza e regulamenta o Sistema de Defesa Civil do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>> . Acesso em: 19 fev 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 28.648**, de 15 de março de 1979. Dispõe sobre a organização, funcionamento e atribuições da Casa Militar do Gabinete do Governador. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 29.149**, de 8 de outubro de 1979. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 32.498**, de 16 de fevereiro de 1987. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 36.040**, de 20 de junho de 1995. Dispõe sobre a estrutura básica da Casa Militar e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 36.498**, de 11 de março de 1996. Aprova o Regimento Interno da Casa Militar. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 19 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 41.441**, de 28 de fevereiro de 2002a. Altera a redação do artigo 15 do Decreto nº 32.498, de 16 de fevereiro de 1987. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 19 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 41.585**, de 07 de maio de 2002b. Altera a redação do artigo 15 do Decreto nº 32.498, de 16 de fevereiro de 1987. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 19 mar. 2010

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.355**, de 18 de julho de 2003a. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.327**, de 09 de julho de 2003b. Cria o Centro de Pesquisas da Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.811**, de 07 de janeiro de 2004. Altera o Decreto nº 36.498, de 11 de março de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 24 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 45.745**, de 09 de julho de 2008. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1996.

ROSA, José Antônio. **Planejamento estratégico: roteiro, instruções e formulários**. São Paulo: STS, 2001.

SAAD, Andréa Zamin; SIEDENBERG, Dieter Rugar. A região do Médio Alto Uruguai no Estado do Rio Grande do Sul. In: TENÓRIO, Fernando G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007. p. 427- 487.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio Ambiente**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

\_\_\_\_\_. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. In: STROH, Paula Yone (Org.). 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SÃO PAULO. **Decreto nº 48.526**, de 4 de março de 2004. Reorganiza a Casa Militar do Gabinete do Governador e dá providências correlatas. Disponível em: <[http://www.casamilitar.sp.gov.br/legislacao/decreto\\_48526.htm](http://www.casamilitar.sp.gov.br/legislacao/decreto_48526.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2010.

SAUSEN, Jorge Oneide. **Adaptação estratégica organizacional: o caso da Kepler Weber S/A**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2003.

SNDC. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

SENABOM, Reforço na defesa civil. **Revista Emergência**, Novo Hamburgo, n. 22, p. 17, ago/set. 2010.

SILVA, Caroline da. **Lições de desastres**. 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/comunicacaosocial/jornaldauniversidade/pagina7.htm>>. Acesso em 15 mai. 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2010.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o 3º setor**: o espectro do mercado. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2004.

VALARELLI, Leandro Lama. **Indicadores de resultados de projetos sociais**. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/gestao\\_teste/download/indicadores\\_resultados.zip](http://www.rits.org.br/gestao_teste/download/indicadores_resultados.zip)> Acesso em: 10 maio 2010.

VALÊNCIO, Norma Felicidade. Reflexividade institucional. **Revista Emergência**, Novo Hamburgo, n. 4, p. 33-37, jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Da morte da quimera à procura de pégaso: A Importância da interpretação sociológica análise do fenômeno denominado desastre. In: VALÊNCIO, Norma Felicidade et al. **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa, 2009. p. 03-18.

\_\_\_\_\_. O Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) diante das mudanças climáticas: desafios e limitações da Estrutura e dinâmica institucional. In: VALÊNCIO, Norma Felicidade et al. **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa, 2009. p. 19-33.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

\_\_\_\_\_. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Senac, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WATSON, Tony J. Organização e trabalho em transição: da lógica “sistêmico-controladora” à lógica “processual-relacional”. **Revista da Administração de Empresas**, v. 45, p. 14-23, jan./mar. 2005.

ZANETTI JUNIOR, Hermes. O escopo democrático participativo da jurisdição em matéria ambiental e a dimensão política dos direitos fundamentais. In: SOUSA, Mônica Teresa Costa; LOUREIRO, Patrícia (Orgs.). **Cidadania**: novos temas, velhos desafios. - Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 19-43.

## **ANEXOS**

## **Anexo: Questionário aos gestores de Defesa Civil**

### **Integrantes da Secretaria Nacional de Defesa Civil**

#### **Data:**

#### **1. Identificação**

Nome:

Idade:

Inserção na Defesa Civil:

Escolaridade:

#### **1. Tempo de gestão:**

Há quanto tempo o (a) senhor (a) está na Secretaria Nacional de Defesa Civil?

#### **2. Gestão e Políticas Públicas**

- 2.1 Quais as principais ações, projetos e/ou programas de defesa civil implementados pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, principalmente nas dimensões de prevenção e preparação para emergências e desastres?
- 2.2 Foi realizado planejamento estratégico pela Secretaria, e quem participou da elaboração deste?
- 2.3 A implementação deste planejamento foi constantemente, ou periodicamente avaliada/reavaliada, assim como o planejamento?
- 2.4 Para confecção deste planejamento, a Política Nacional de Defesa Civil foi tomada como base? Por quê?

#### **3. Participação Popular**

- 3.1 Como o (a) senhor (a) percebe a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas de defesa civil?
- 3.2 Como o (a) senhor (a) percebe a participação popular no processo de implementação de programas, projetos e ações de defesa civil?
- 3.3 Qual a sua opinião sobre as ações das Coordenadorias Estaduais e Coordenarias Municipais de Defesa Civil?
- 3.4 Qual a sua opinião sobre as ações da CEDEC - RS no período de 1999 a 2009?

#### **4. Efetividade da PNDC**

- 4.1 Em seu ponto de vista, a implementação da PNDC no Estado do Rio Grande do Sul é eficiente, eficaz e tem efetividade?
- 4.2 Das diretrizes, metas e projetos prescritos no PNDC, quais foram implementadas no RS?
- 4.3 Quais os principais entraves na implementação das diretrizes, metas e projetos prescritos na PNDC em nível estadual, e especificamente no RS?
- 4.4 Que consequências socioambientais a não implementação da PNDC pode acarretar no desenvolvimento sustentável dos estados federados?
- 4.5 Que medidas poderiam/deveriam ser tomadas para que a PNDC (diretrizes, metas, projetos) fosse plenamente implementada?
- 4.6 Em sua opinião, a discussão e reavaliação da PNDC, enquanto política pública é necessária?

## **Coordenador Estadual de Defesa Civil**

### **Data:**

#### **1. Identificação do Coordenador**

Nome:

Idade:

Inserção na Defesa Civil:

Escolaridade:

#### **1. Tempo de gestão:**

Há quanto tempo o senhor está/permaneceu como Coordenador Estadual de Defesa Civil?

#### **2. Gestão e Políticas Públicas**

- 2.1 Quais as principais ações, projetos e/ou programas de defesa civil implementados sob sua coordenação, principalmente nas dimensões de prevenção e preparação para emergências e desastres?
- 2.2 Foi realizado planejamento estratégico em sua gestão/coordenação, e quem participou da elaboração deste?
- 2.3 A implementação deste planejamento foi constantemente, ou periodicamente avaliada/reavaliada, assim como o planejamento?
- 2.4 Para confecção deste planejamento, a Política Nacional de Defesa Civil foi tomada como base? Por quê?
- 2.5 Que critérios foram avaliados para a escolha dos integrantes da CEDEC e Coordenadores das Redecs?

#### **3. Participação Popular**

- 3.1 Como o senhor percebe a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas de defesa civil?
- 3.2 Como o senhor percebe a participação popular no processo de implementação de programas, projetos e ações de defesa civil?
- 3.3 Qual a sua opinião sobre as ações das Coordenadorias Regionais e Coordenarias Municipais de Defesa Civil?
- 3.4 Quais as principais instituições, entidades ou segmentos que atuam na Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul?

**4. Efetividade da PNDC**

- 4.1 Em seu ponto de vista, a implementação da PNDC no Estado do Rio Grande do Sul é eficiente, eficaz e tem efetividade?
- 4.2 Das diretrizes prescritas no PNDC, quais foram implementadas na sua gestão? (será disponibilizada PNDC ao entrevistado)
- 4.3 Das metas prescritas no PNDC, quais foram implementadas na sua gestão? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.4 Dos projetos prescritos no PNDC, quais foram implementadas na sua gestão? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.5 Quais os principais entraves na implementação das diretrizes, metas e projetos prescritos na PNDC em nível estadual, e em nível local?
- 4.6 Que consequências sociais e ambientais a não implementação da PNDC pode acarretar no desenvolvimento sustentável do RS?
- 4.7 Que medidas poderiam/deveriam ser tomadas para que a PNDC (diretrizes, metas, projetos) fosse plenamente implementada?
- 4.8 Em sua opinião, a discussão e reavaliação da PNDC, enquanto política pública, é necessária?

## **Coordenador Regional de Defesa Civil**

### **Data:**

#### **1. Identificação do Coordenador**

Nome:

Idade:

Inserção na Defesa Civil:

Escolaridade:

#### **1. Tempo de gestão:**

Há quanto tempo o senhor está/permaneceu como Coordenador Regional de Defesa Civil?

#### **2. Gestão e Políticas Públicas**

- 2.1 Quais as principais ações, projetos e/ou programas de defesa civil implementados sob sua coordenação, principalmente nas dimensões de prevenção e preparação para emergências e desastres?
- 2.2 Foi realizado planejamento estratégico em sua gestão/coordenação, e quem participou da elaboração deste?
- 2.3 A implementação deste planejamento foi constantemente, ou periodicamente avaliada/reavaliada, assim como o planejamento?
- 2.4 Para confecção deste planejamento, a Política Nacional de Defesa Civil foi tomada como base? Por quê?

#### **3. Participação Popular**

- 3.1 Como o senhor percebe a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas de defesa civil?
- 3.2 Como o senhor percebe a participação popular no processo de implementação de programas, projetos e ações de defesa civil?
- 3.3 Qual a sua opinião sobre as ações das Coordenarias Municipais de Defesa Civil?
- 3.4 Quais as principais instituições, entidades ou segmentos que atuam na Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul?

**4. Efetividade da PNDC**

- 4.1 Em seu ponto de vista, a implementação da PNDC no Estado do Rio Grande do Sul é eficiente, eficaz e tem efetividade?
- 4.2 Das diretrizes prescritas na PNDC, quais foram implementadas na região sob sua coordenação? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.3 Das metas prescritas na PNDC, quais foram implementadas na região sob sua coordenação? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.4 Dos projetos prescritos na PNDC, quais foram implementados na região sob sua coordenação? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.5 Quais os principais entraves na implementação das diretrizes, metas e projetos prescritos na PNDC em nível regional, e em nível local?
- 4.6 Que consequências sociais e ambientais a não implementação da PNDC pode acarretar no desenvolvimento sustentável do RS?
- 4.7 Que medidas poderiam/deveriam ser tomadas para que a PNDC (diretrizes, metas, projetos) fosse plenamente implementada?
- 4.8 Em sua opinião, é necessária a discussão e avaliação da PNDC, enquanto política pública?

## **Integrante da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil**

### **Data:**

#### **1. Identificação do Gestor**

Nome:

Idade:

Profissão:

Inserção na Defesa Civil:

Escolaridade:

#### **1. Tempo de gestão:**

Há quanto tempo o senhor está/permaneceu como Integrante da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil?

#### **2. Gestão e Políticas Públicas**

- 2.1 Quais as principais ações, projetos e/ou programas de defesa civil implementados pela CEDEC, principalmente nas dimensões de prevenção e preparação para emergências e desastres?
- 2.2 Foi realizado planejamento estratégico para a implementação destas ações, projetos e/ou programas, e quem participou da elaboração deste?
- 2.3 A implementação deste planejamento foi constantemente, ou periodicamente avaliada/reavaliada, assim como o planejamento?
- 2.4 Para confecção deste planejamento, a Política Nacional de Defesa Civil foi tomada como base? Por quê?
- 2.5 Existe suporte por parte da CEDEC?

#### **3. Participação Popular**

- 3.1 Como o senhor percebe a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas de defesa civil?
- 3.2 Como o senhor percebe a participação popular no processo de implementação de programas, projetos e ações de defesa civil?
- 3.3 Qual a sua opinião as ações das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil?
- 3.4 Quais as principais instituições, entidades ou segmentos que atuam na Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul?

**4. Efetividade da PNDC**

- 4.1 Em seu ponto de vista, a implementação da PNDC no Estado do Rio Grande do Sul é eficiente, eficaz e tem efetividade?
- 4.2 Das diretrizes prescritas no PNDC, quais foram implementadas no Estado do Rio Grande do Sul quando o senhor integrava a CEDEC? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.3 Das metas prescritas no PNDC, quais foram implementadas no Estado do Rio Grande do Sul quando o senhor integrava a CEDEC? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.4 Dos projetos prescritos no PNDC, quais foram implementados no Estado do Rio Grande do Sul quando o senhor integrava a CEDEC? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.5 Quais os principais entraves na implementação das diretrizes, metas e projetos prescritos na PNDC em nível estadual, e em nível local?
- 4.6 Que consequências sociais e ambientais a não implementação da PNDC pode acarretar no desenvolvimento sustentável do RS?
- 4.7 Que medidas poderiam/deveriam ser tomadas para que a PNDC (diretrizes, metas, projetos) fosse plenamente implementada?
- 4.8 Em sua opinião, a discussão e avaliação da PNDC, enquanto política pública, é necessária?

## **Coordenador Municipal de Defesa Civil**

### **Data:**

#### **1. Identificação do Gestor**

Nome:

Idade:

Profissão:

Inserção na Defesa Civil:

Escolaridade:

#### **1. Tempo de gestão:**

Há quanto tempo o senhor está/permaneceu na função de Coordenador Municipal de Defesa Civil?

#### **2. Gestão e Políticas Públicas**

- 2.1 Quais as principais ações, projetos e/ou programas de defesa civil implementados sob sua coordenação, principalmente nas dimensões de prevenção e preparação para emergências e desastres?
- 2.2 Foi realizado planejamento estratégico em sua gestão/coordenação, e quem participou da elaboração deste?
- 2.3 A implementação deste planejamento foi constantemente, ou periodicamente avaliada/reavaliada, assim como o planejamento?
- 2.4 Para confecção deste planejamento, a Política Nacional de Defesa Civil foi tomada como base? Por quê?
- 2.5 Existe suporte por parte da CEDEC?

#### **3. Participação Popular**

- 3.1 Como o senhor percebe a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas de defesa civil?
- 3.2 Como o senhor percebe a participação popular no processo de implementação de programas, projetos e ações de defesa civil?
- 3.3 Quais as principais instituições, entidades ou segmentos que atuam na Defesa Civil no Estado do Rio Grande do Sul?

**4. Efetividade da PNDC**

- 4.1 Em seu ponto de vista, a implementação da PNDC no município sob sua coordenação é eficiente, eficaz e tem efetividade?
- 4.2 Das diretrizes prescritas na PNDC, quais foram implementadas no município sob sua coordenação? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.3 Das metas prescritas na PNDC, quais foram implementadas no município sob sua coordenação? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.4 Dos projetos prescritos na PNDC, quais foram implementados no município sob sua coordenação? (será disponibilizada a PNDC ao entrevistado)
- 4.5 Quais os principais entraves na implementação das diretrizes, metas e projetos prescritos na PNDC em nível local?
- 4.6 Que consequências sociais e ambientais a não implementação da PNDC pode acarretar no desenvolvimento sustentável em seu município?
- 4.7 Que medidas poderiam/deveriam ser tomadas para que a PNDC (diretrizes, metas, projetos) fosse plenamente implementada?
- 4.8 Em sua opinião, é necessária a discussão e avaliação da PNDC, enquanto política pública?

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)