

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CASSIANE ROCHA JAROSZEWSKI
CRISTINA GOMES BALTAZAR
SIMONE BEGA HARNIK

**DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
DESAFIOS À ARTICULAÇÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS**

São Paulo
2013

CASSIANE ROCHA JAROSZEWSKI

CRISTINA GOMES BALTAZAR

SIMONE BEGA HARNIK

**DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
DESAFIOS À ARTICULAÇÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS**

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gelis Filho.

São Paulo

2013

Jaroszewski, Cassiane Rocha; Baltazar, Cristina Gomes; Harnik, Simone Bega.
Defesa Civil do Município de São Paulo: Desafios à Articulação e Relações
Institucionais / Cassiane Rocha Jaroszewski, Cristina Gomes Baltazar, Simone Bega
Harnik. - 2013.
129 f.

Orientador: Antonio Gelis Filho
Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Defesa civil - São Paulo (SP). 2. Administração municipal - São Paulo (SP). 3.
Relações intergovernamentais. 4. Administração de emergências. 5. Prevenção de
calamidades públicas. I. Baltazar, Cristina Gomes. II. Harnik, Simone Bega. III. Gelis
Filho, Antonio. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de
São Paulo. V. Título.

CDU 355.58(816.11)

CASSIANE ROCHA JAROSZEWSKI

CRISTINA GOMES BALTAZAR

SIMONE BEGA HARNIK

DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
DESAFIOS À ARTICULAÇÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Data da aprovação 27/ 08 / 2013

Banca examinadora:

Prof. Dr. Antonio Gelis Filho (Orientador)
FGV-EAESP-MPGPP

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho
USP - EACH

Prof. Dr. Peter Kevin Spink
FGV-EAESP-MPGPP

Prof. Ronaldo Malheiros Figueira
Geólogo da Prefeitura Municipal de São Paulo

São Paulo

2013

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Antonio Gelis Filho pela confiança e pelo apoio durante a execução desse trabalho. As conversas e sugestões nos levaram adiante e mantiveram nossa motivação em alta. À Fundação Getulio Vargas, em particular, à coordenadora do MPGPP, professora Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco, que nos proporcionou nesse mestrado uma formação tão rica. A todos os professores do MPGPP, sempre muito dedicados e comprometidos. Um agradecimento especial ao professor Dr. Peter Kevin Spink, um verdadeiro conselheiro e ouvinte nesta etapa final de dissertação.

Aos profissionais da Prefeitura de São Paulo, em especial aos da Coordenadoria de Defesa Civil (COMDEC), da SMSU, da SMSP e aos subprefeitos, pela disponibilidade em nos receber e pela gentileza com que fomos tratadas em todas as visitas. Ao Ronaldo Malheiros Figueira, da COMDEC, e à Giovanna Moura Rocha Lima, da SMSU, em particular, pela paciência, energia, ensinamentos e troca produtiva.

Ao Eduardo Soares de Macedo, do IPT, por compartilhar conosco seus estudos e sua crítica.

Aos amigos do MPGPP pela troca de conhecimento e apoio e à nossa mentora Ana Carolina Evangelista, que se mostrou sempre disponível.

À Fabiana da Cunha Pereira, pela revisão dedicada.

E a todos os que acreditaram na realização desse trabalho.

Cassiane agradece:

Ao Senhor, por guiar todos os meus passos.

Aos meus familiares, por todo apoio concedido, em especial à minha irmã Aline e ao meu cunhado, Fernando, pela acolhida generosa durante minha estada em terras paulistanas.

Aos meus chefes Luiz Elias e Léa Contier, pois sem o apoio de vocês esse mestrado não seria possível.

Aos queridos amigos Paulo, Ione e Miguel Egler pelo incentivo ao longo desses anos.

Aos meus colegas e professores do MPGPP pelos ensinamentos diários.

Ao Claudio, por tudo.

Cristina agradece:

A Deus por iluminar o meu caminho durante essa jornada tão complexa, por me dar força, paciência e sabedoria para a concretização de um sonho tão almejado e hoje realizado!

Ao meu querido marido Fábio, pelo apoio, incentivo, carinho e, principalmente, pela compreensão.

Aos meus amados pais, Eduardo e Gildete, que sempre acreditaram no meu potencial, ininterruptamente me incentivaram a estudar, nunca deixaram que eu esmorecesse e ensinaram-me que o conhecimento é para vida toda! Ao meu irmão Marcos, um grande torcedor.

À Nancy Cavallette e à Rosa Sakamoto, pelo incentivo e pela compreensão nos momentos que precisei me ausentar no trabalho. Vocês foram companheiras, e tenho muito orgulho de trabalhar com pessoas tão dedicadas ao serviço público, sendo um modelo de inspiração profissional.

Aos amigos e colegas da SEHAB que contribuíram de alguma forma para concretização dessa etapa.

E, por fim, a todos os amigos e familiares que fizeram parte desse momento tão esperado!

“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo”.

Nelson Mandela

Simone agradece:

A todos os meus professores: da pré-escola ao mestrado, cada um deixou marcas profundas.

A meus pais, Rodimir Harnik e Sandra Bega Harnik, pelo apoio e pela torcida sem fim. Aos meus avós, Francisco Bega e Odette Vicentini Bega, que mantêm a beleza da vida, e aos que já partiram, Emília Pereira Maia Harnik e Fernando Harnik. Ao meu irmão, sempre animado, Bruno Bega Harnik, por me abastecer com energia nesta etapa final.

Aos meus amigos do mestrado, do jornalismo, da estatística, da vida. Em especial, à minha querida Paula Reis Kasmirski, que se tornou uma parceira profissional e um grande apoio.

À Fabiana da Cunha Pereira, pela parceria, paciência e compreensão.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é analisar o arranjo institucional vigente na Defesa Civil do município de São Paulo, no qual os responsáveis pela formulação e pela execução dessa complexa política pública pertencem a secretarias municipais distintas (SMSU e SMSP). A partir de revisão da literatura, de entrevistas e de visitas de campo, procurou-se mostrar como o arranjo institucional é percebido pelos profissionais envolvidos na defesa civil paulistana.

Além do diagnóstico da situação atual, essa dissertação pretende discutir arranjos institucionais alternativos para a organização da política pública de defesa civil. Por fim, tem a intenção de propor medidas para melhorias incrementais na defesa civil na capital paulista, a fim de que ela exerça de modo pleno as atribuições de atendimento a emergências e de planejamento e gestão de riscos de desastres.

Palavras-chave: Defesa Civil. São Paulo. Município. Arranjos institucionais. Prevenção. Emergência. Gestão de riscos de desastres.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the current civil defense institutional arrangement for the municipality of São Paulo, in which the entities responsible for formulating and carrying out such a complex policy belong to two distinct municipal secretaries (SMSU and SMSP). From bibliographical revision, interviews and fieldwork, we intend to show how such an institutional arrangement is viewed by professionals who are involved with the civil defense of São Paulo. In order to reach this goal, we have undertaken a historical analysis of civil defense policy in both national and municipal scope.

In addition to the diagnostic of the current situation, this dissertation aims to discuss alternative institutional arrangements for the organization of civil defense public policy. Finally, we intend to propose measures for incremental improvements in the civil defense of the city, so that it may fully fulfill its responsibility of emergency and disaster risk management.

Keywords: Civil Defense. São Paulo. Municipality. Institutional arrangements. Prevention. Emergency. Disaster Risk Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Atores entrevistados	19
Figura 2 – Noções de curto, médio e longo prazos	20
Figura 3 – Eixos do Programa Estrutural em Áreas de Risco de Belo Horizonte.....	38
Figura 4 – Órgãos diretamente relacionados à defesa civil do município de São Paulo.....	45
Figura 5 – Arranjos institucionais possíveis e estudados	53
Figura 6 – Combinações de arranjos possíveis, com e sem Gabinete de Gestão de Riscos.....	61
Figura 7 – Mapa de processos do atendimento de uma ocorrência recebida pelo 199.....	68
Figura 8 – Panfleto sobre áreas de risco	72
Figura 9 – Proposta de organograma para uma CODDEC.....	81
Figura 10 – Ciclo de gestão em proteção e defesa civil	85

Gráficos

Gráfico 1 – Recursos destinados à resposta aos desastres e reconstrução.....	34
Gráfico 2 – Análise de atores envolvidos na política pública de defesa civil no município....	48

Quadros

Quadro 1 – Ações da Defesa Civil do Rio de Janeiro	40
Quadro 2 – Metas relacionadas às ações de defesa civil no Programa de Metas 2013-2016... 45	
Quadro 3 – Os três níveis de planejamento	66
Quadro 4 – Proposta de grade curricular para assessores de defesa civil.....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atores envolvidos e valores relativos de sua influência e importância para a política municipal de defesa civil	47
Tabela 2 – Potência relativa dos atores envolvidos com maiores graus de influência e importância (o quanto ganha ou perde com mudanças ou continuidades) na política municipal de defesa civil	62
Tabela 3 – Potências e posturas dos agentes	64
Tabela 4 – Valores de aprovação ou reprovação política para cada arranjo institucional.....	64

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCOI	Centro de Controle Integrado
CECOM	Central de Comunicação da Defesa Civil Paulistana
CEDEC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
CGC	Centro de Gestão de Crises
CODDEC	Coordenadoria Distrital de Defesa Civil
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
COMPDEC	Coordenadoria Municipal de Proteção e de Defesa Civil
CONDEC	Conselho Nacional de Defesa Civil
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CONSDEC	Conselho Municipal de Defesa Civil
COSIDEC	Coordenação Geral do Sistema de Defesa Civil
CREAR	Centro de Referência em Área de Risco
EIRD	Estratégia Internacional de Redução de Desastres
EM-DAT	Emergency Events Database
GCM	Guarda Civil Metropolitana
GEAR	Grupo Executivo de Áreas de Risco
GRD	Gestão de Risco de Desastre
GTE	Grupo de Trabalho Especial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
MAH	Marco de Ação de Hyogo
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MI	Ministério da Integração Nacional
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAC	Núcleo de Alerta de Chuvas
NUDEC	Núcleo de Defesa Civil
ONEMI	Oficina Nacional de Emergência do Ministério do Interior e Segurança Pública
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PASE	Plano de Auxílio em Situações de Emergência

PEAR	Programa Estrutural em Áreas de Risco
PNDC	Política Nacional de Defesa Civil
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PPA	Plano Plurianual
PRODAM	Empresa de Tecnologia de Informação e Comunicação do município de SP
S2ID	Sistema Integrado de Informação sobre Desastres
SECONSERVA	Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos
SEDEC	Secretaria Nacional de Defesa Civil
SGOC	Sistema de Gerenciamento de Ocorrências Críticas
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMSEG	Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial
SMSP	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SMSDC	Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil
SNGR	Secretaria Nacional de Gestão de Riscos
SUBDEC	Subsecretaria de Defesa Civil
UNISDR	The United Nations Office for Disaster Risk Reduction
URBEL	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
2.	METODOLOGIA	17
2.1.	Pesquisas bibliográfica e documental	17
2.2.	Pesquisa empírica	17
2.3.	Proposição de medidas e de arranjos institucionais hipotéticos	19
3.	CONTEXTO INTERNACIONAL	21
3.1.	Marco de Ação de Hyogo	21
3.2.	Chile.....	23
3.3.	Colômbia.....	24
3.4.	Equador.....	25
4.	DEFESA CIVIL NO BRASIL	28
4.1.	Histórico pré-1988	28
4.2.	Arcabouço legal pós-1988	29
4.3.	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil	31
4.4.	Plano Plurianual e Plano de Aceleração do Crescimento	33
4.5.	Experiências de dois municípios.....	35
4.5.1.	Belo Horizonte	35
4.5.2.	Rio de Janeiro.....	39
5.	DEFESA CIVIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	41
5.1.	Situação atual.....	41
5.2.	Apresentação do problema.....	46
5.3.	Análise de atores envolvidos	47
6.	ARRANJOS INSTITUCIONAIS POSSÍVEIS	51
6.1.	Desenho dos arranjos institucionais possíveis	53
6.1.1.	Arranjo institucional vigente.....	54
6.1.2.	Integração da SMSU e da SMSP via centro informatizado	55
6.1.3.	Incorporação das CODDECs pela SMSU	55
6.1.4.	Incorporação da COMDEC pela SMSP	57
6.1.5.	Criação da Secretaria de Defesa Civil.....	57
6.2.	Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres.....	58
6.3.	Análise de viabilidade dos arranjos	61
7.	MEDIDAS	66
7.1.	Propostas de nível operacional	67
7.1.1.	Padronização do registro das ocorrências de defesa civil recebidas na central 199.....	67
7.1.2.	Criação de banco de dados de sistema de informações gerenciais.....	69

7.1.3.	Padronização de relatórios das CODDECs para a COMDEC	71
7.1.4.	Confecção de materiais informativos	71
7.1.5.	Elaboração de levantamento das condições materiais e humanas das CODDECs e de suas atribuições em cada subprefeitura	73
7.1.6.	Revisão da formação dos funcionários das CODDECs e expansão da formação em defesa civil para outros funcionários das subprefeituras	74
7.2.	Propostas de nível institucional	75
7.2.1.	Desenho do perfil do ocupante do cargo de assessor de defesa civil	75
7.2.2.	Recomposição da equipe da Coordenação de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC	77
7.2.3.	Equiparação salarial entre todos os assessores de defesa civil	78
7.2.4.	Criar uma rede de comunicação permanente entre assessores de defesa civil	78
7.2.5.	Revitalização e reforma do Conselho Municipal de Defesa Civil	79
7.3.	Propostas de nível estratégico	80
7.3.1.	Profissionalização das CODDECs com a criação de uma Coordenação de Defesa Civil nas subprefeituras com nome, cargos e atribuições específicas	80
7.3.2.	Harmonizar o instrumento normativo municipal com a legislação federal vigente	83
7.3.3.	Criação do sistema de gestão de riscos, com Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres vinculado ao prefeito	84
8.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88
	GLOSSÁRIO	95
APÊNDICE A.	Lista de entrevistas realizadas	98
APÊNDICE B.	Transcrição de trechos das entrevistas com os principais atores envolvidos	99
ANEXO A.	Termo de Referência	109
ANEXO B.	Legislação federal referente ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)	112
ANEXO C.	Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Trechos Selecionados)	114
ANEXO D.	Decreto municipal nº 47.534, de 1º de agosto de 2006	121

1. INTRODUÇÃO

A defesa civil, conforme o Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010¹, constitui o “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social”. Trata-se de uma política pública regulamentada por leis e normas nos três níveis de poder: federal, estadual e municipal. É possível entender a defesa civil como política pública, já que esta, conforme conceituação de Lynn (1980), *apud* Souza (2006), pode ser resumida como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”.

Bucci (1997), por sua vez, define políticas públicas como “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, e as avalia como um problema a ser estudado também pelo direito público. De fato, as normas jurídicas que regem a política pública são uma dimensão para o conhecimento da ação do Estado. Quanto à defesa civil, o marco normativo passou por mudanças recentes, principalmente devido à baixa capacidade estatal, em sentido lato, de planejar e prevenir eventos adversos da natureza ou provocados pelo homem, e de atender a emergências.

Dois exemplos da dificuldade do poder público em responder a desastres foram as inundações no Vale do Itajaí (SC), em 2008, e os deslizamentos na região serrana do Rio de Janeiro, em 2011, que deixaram centenas de mortos e milhares de desabrigados, comovendo a população brasileira e sensibilizando (e também, por que não, pressionando) o Poder Executivo. É neste contexto que foi publicada a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

Uma nova lei federal para o segmento implica adaptações aos governos dos estados e, sobretudo, dos municípios, os quais são os executores da política nacional em nível local. Sob este panorama, o trabalho aqui apresentado, e realizado a partir da parceria com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) de São Paulo, por meio da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), visa, em sentido amplo, discutir os desafios para a consecução dos objetivos da lei federal no município, a saber:

- I - reduzir os riscos de desastres;
- II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- III - recuperar as áreas afetadas por desastres;

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

- IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
- XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente. (BRASIL, 2012)

Em sentido estrito, essa investigação pretende responder à situação-problema exposta em termo de referência anexado, que demanda análise específica sobre o arranjo institucional vigente, no qual parcela significativa da coordenação da política de defesa civil se encontra sob comando da SMSU, por meio da COMDEC, e grande parte da execução, sob a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP), por meio das Coordenadorias Distritais de Defesa Civil (CODDECs), instaladas nas 31 subprefeituras do município.

Segundo análise de Rothstein (1998), não há modelos normativos precisos que levem ao alcance de sucesso na execução de políticas públicas, porque a organização pública não é monolítica e homogênea – diversos atores podem ser envolvidos nas ações, não necessariamente respondendo à mesma hierarquia – e porque desenhos e legitimidade das políticas podem variar muito, conforme a localidade e o assunto sobre o qual versam. No entanto, na visão do estudioso, há uma lição a ser aprendida: uma forma inadequada de organização ou de arranjo institucional frequentemente leva ao fracasso na implementação de políticas do Estado.

A priori, não é possível afirmar que o arranjo institucional formulado para a execução da política municipal de defesa civil seja inconsistente com os objetivos do marco normativo federal. A PNPDEC aponta para a necessidade de integração da defesa civil “às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia”

e outras que venham a estar relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Este, por sua vez, conforme Da Veiga (2006), tem como fundamento três tipos de conhecimentos: “o dos comportamentos humanos, econômicos e sociais; [...] o da evolução da natureza; [...] o da configuração social do território”. Trata-se de uma temática transversal, assim como a política de defesa civil e, portanto, é plausível que mais de uma secretaria esteja envolvida em sua formulação e implementação.

Cabe ressaltar ainda que a política de defesa civil é atribuição de diferentes órgãos, em distintas esferas administrativas. A título de exemplificação, são elencados alguns deles: o Corpo de Bombeiros paulista, organização vinculada à Polícia Militar do Estado de São Paulo, por exemplo, executa ações de defesa civil, principalmente no que se refere ao atendimento a emergências; a COMDEC atende chamados e tem a atribuição de planejar ações, entre outras, nas áreas de riscos geológicos, que podem implicar desabamentos ou escorregamentos; a SMSP, com a contratação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) do Estado de São Paulo, mapeou as áreas de risco, com fotografias aéreas e terrestres e com descrição aprofundada, cujas informações são compartilhadas com a SMSU; há ainda uma Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC) e uma Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), que demandam informações para a formação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

Para verificar os obstáculos que o arranjo atual impõe à política, bem como suas qualidades, foram realizadas entrevistas presenciais com os atores envolvidos, sejam eles responsáveis pela coordenação ou pela execução da política. Os resultados dessa investigação serão expostos ao longo das páginas. As literaturas nacional e internacional sobre o tema de gestão de riscos de desastres naturais serão apresentadas como pano de fundo para o entendimento do problema no município, exposto em capítulo próprio. Termos técnicos pertinentes ao universo da defesa civil serão apresentados em glossário.

A investigação junto aos *stakeholders* e a revisão bibliográfica foram base para a compreensão e o desenho de arranjos institucionais hipotéticos possíveis, que terão suas características detalhadas e sua viabilidade política analisada ao longo do capítulo 6. Por fim, serão abordadas no capítulo seguinte, as medidas de níveis operacional, institucional e estratégico que podem contribuir para a solução da situação-problema, aproximando a política de defesa civil municipal das determinações da lei federal.

2. METODOLOGIA

Para efeitos de compreensão e de organização do trabalho, a metodologia foi dividida em três segmentos relacionados à pesquisa bibliográfica e documental, à pesquisa empírica, com técnica de observação direta intensiva, e à proposição de medidas e elaboração de arranjos institucionais hipotéticos, conforme preconiza Lakatos (2012).

2.1. Pesquisas bibliográfica e documental

Para o início das pesquisas bibliográfica e documental, foi realizada uma reunião com o interlocutor do termo de referência firmado entre a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) e a Fundação Getulio Vargas, Ronaldo Malheiros Figueira. O geólogo exerce a coordenação de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC e encaminhou às pesquisadoras distintos materiais como leis, decretos, livros, apostilas e artigos publicados pela imprensa, apresentando o universo da política de defesa civil.

Além do material disponibilizado, foi realizada uma pesquisa de dados secundários, a fim de se compreender o contexto da defesa civil e da gestão de risco de desastres nos âmbitos internacional e nacional.

2.2. Pesquisa empírica

A partir da leitura bibliográfica, documental e da pesquisa de dados secundários, e seguindo o entendimento de Souza (2006) de que “a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, [...] e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes”, buscou-se elencar os principais *stakeholders* da política de defesa civil, fossem os diretamente responsáveis por sua execução, ou os afetados por esta. Neste sentido, impôs-se uma limitação: a população da cidade, de modo geral, é a principal afetada pela política, mas há pouca organização da sociedade civil voltada para os problemas relacionados à prevenção e à mitigação de desastres.

Mesmo sem a consulta a organizações da sociedade, foi possível estudar em profundidade a atuação dos principais envolvidos na política. Procurou-se compreender a relação entre os responsáveis pela coordenação e planejamento da política de defesa civil e os

envolvidos em sua execução, já que, na defesa civil paulistana, verifica-se praticamente uma separação entre os que atuam em cada uma das etapas.

Elencados os atores envolvidos, construiu-se uma matriz, conferindo a cada um deles sua capacidade relativa de influenciar a política pública de defesa civil, bem como sua capacidade de ser afetado (perder ou ganhar), a partir de mudanças ou continuidades no desenho. Este segundo critério, conforme metodologia do Banco Mundial, recebeu o nome de “importância”. A matriz com a influência e a importância relativas dos atores envolvidos e sua representação gráfica são expostas no capítulo 5, “Defesa Civil no município de São Paulo”.

A partir da análise de atores envolvidos, foram selecionados os mais influentes e importantes para a realização de entrevistas com roteiro semiestruturado, que confere mais flexibilidade ao entrevistador, pois possibilita a formulação de novas perguntas no decorrer do diálogo. Os encontros presenciais ocorreram, em sua maioria, nos locais de trabalho dos entrevistados, o que, num efeito colateral positivo, possibilitou o conhecimento de parte da realidade e dos problemas cotidianos, além da infraestrutura e dos recursos humanos disponíveis para o planejamento e execução da política.

Como diretrizes metodológicas para as entrevistas e para sua futura utilização na formulação de arranjos institucionais hipotéticos e de medidas para melhorias incrementais na política de defesa civil municipal, foram utilizadas as apresentadas por Buarque (2003), em artigo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²:

- a) evitar o impressionismo e o imediatismo;
- b) recusar consensos;
- c) ampliar e confrontar as informações;
- d) explorar a intuição;
- e) aceitar o impensável;
- f) reforçar a diversidade de visões;
- g) ressaltar a análise qualitativa.

As entrevistas foram gravadas em arquivo de áudio, e as dos principais atores, transcritas (Apêndice B). Os encontros presenciais (Apêndice A) ocorreram no intervalo de 7 de maio a 17 de junho de 2013 com os seguintes atores (Figura 1):

² Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0939.pdf>. Acesso em: 25.jul.2013

Figura 1 – Atores entrevistados



Fonte: Elaboração própria

Das 31 subprefeituras, foi escolhida uma amostra de cinco, de acordo com os riscos que suas áreas apresentavam – inundações, escorregamentos, incêndios e queda de árvores –, a disponibilidade do gestor para entrevistas e a conveniência para a análise. No transcurso da pesquisa houve a necessidade de entrevistar novos atores: o pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), Eduardo Soares de Macedo, responsável por ministrar um treinamento aos assessores de defesa civil, e a técnica da SMDU, Luciana Pascarelli Santos, por sua experiência com áreas de risco. Os demais foram entrevistados por serem participantes diretos ou indiretos da situação-problema.

2.3. Proposição de medidas e de arranjos institucionais hipotéticos

As leituras, as entrevistas e a observação possibilitaram a compreensão do modo pelo qual a política de defesa civil paulistana está organizada. Então, com base nelas e no

trabalho de Buarque (2003), foram construídos dez arranjos institucionais hipotéticos, para o cenário futuro da defesa civil paulistana, que tiveram sua viabilidade analisada por meio da técnica de construção da matriz de sustentação política de cenários.

Além disso, com base nas informações coletadas, também foram desenhadas proposições de medidas em níveis operacional, institucional e estratégico que pudessem ter impacto positivo no desempenho da defesa civil paulistana. Essas medidas relacionam-se com as noções de curto, médio e longo prazos, respectivamente, conforme a Figura 2:

Figura 2 – Noções de curto, médio e longo prazos



Fonte: Elaboração própria

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Observar a organização de sistemas de defesa civil de outros países pode fornecer *insights* para melhorias no arranjo institucional e na execução da política municipal de defesa civil de São Paulo. Não há a sugestão, aqui, de qualquer comparação imediata, pois parte-se da premissa de que existem diferenças tanto nos riscos naturais quanto na forma de organização do Estado (se são países unitários ou federativos, por exemplo).

Primeiramente, cabe analisar como a gestão de riscos de desastres é tratada em âmbito global. Após a Década para a Redução dos Desastres Naturais (1990-1999), a Organização das Nações Unidas (ONU) criou, em 1999, o Escritório para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR, na sigla em inglês), como ponto focal para a temática que culmina no Marco de Ação de Hyogo, lançado em 2005.

3.1. Marco de Ação de Hyogo

Criado pela ONU em 2005 com o objetivo de reduzir o risco de desastres por meio do aumento da capacidade de resiliência das comunidades, o Marco de Ação de Hyogo (MAH)³ é um plano de ação com duração de dez anos. Almeja-se chegar a 2015 com Estados mais resilientes e com menos perdas, não só em termos de bens sociais, econômicos e ambientais, mas especialmente de vidas humanas (MAH, s/d). Adotado pelos estados membros da referida organização, o MAH insere-se na Estratégia Internacional de Redução de Desastres da ONU (EIRD), que entende a redução de desastres como uma condição para o desenvolvimento sustentável.

O documento oficial do Marco de Ação de Hyogo⁴ lista as cinco prioridades de ação e uma série de atividades essenciais que devem ser realizadas, a saber:

- 1) Garantir que a redução do risco de desastres seja prioridade nacional e local com forte base institucional. A principal atividade proposta neste sentido é a criação de Plataformas Nacionais multisetoriais, interdisciplinares e com a participação da sociedade civil. Tais plataformas atuam como um mecanismo de coordenação e organização do complexo rol de agentes envolvidos na gestão do risco de desastres.

³ Do inglês Hyogo Framework for Action (HFA).

⁴ Disponível em: < http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf>. Acesso em: 13. Jun. 2013.

- 2) Identificar, avaliar e monitorar o risco de desastres e aumentar os sistemas de alerta. Essas atividades relacionam-se com a elaboração, atualização periódica e difusão de mapas de risco e indicadores de risco de desastres. Também sugere criar sistemas de alerta que permitam avisar a população a tempo de evacuar áreas em risco, e que estejam integrados com os sistemas de gestão das situações de emergência tanto em nível nacional quanto local.
- 3) Utilizar a educação, o conhecimento e a inovação para construir uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis. Assim, esta prioridade envolve atividades de conscientização pública com disseminação de informações claras sobre os riscos de desastre e as distintas formas de prevenção.
- 4) Reduzir os fatores fundamentais do risco. Neste item, as atividades podem ser subdivididas em três grupos: gestão do meio ambiente e dos recursos naturais para reduzir os fatores de vulnerabilidade por meio do uso sustentável dos ecossistemas e medidas para adaptação às mudanças climáticas; práticas de desenvolvimento social e econômico, que vão desde a melhora da infraestrutura de hospitais, escolas e prédios públicos para torná-los resistentes, até aperfeiçoar os mecanismos de assistência social aos atingidos pelos desastres; e planejamento do uso da terra e outras medidas técnicas devem considerar a questão do risco de desastre.
- 5) Fortalecer a preparação para casos de desastre, a fim de obter uma resposta eficaz. Por esta prioridade, enfatiza-se a redação de planos de contingência e a criação de um fundo financeiro de emergência. Sugere-se que exista uma coordenação entre as instituições que se ocupam do sistema de alerta, da redução do risco de desastres e da resposta às situações de desastre.

Há um fórum global para a troca de experiência entre os países e entidades envolvidas, chamado Plataforma Global para a Redução de Risco de Desastres. Ele oferece orientações e alinha as ações dos países em busca de coerência para execução das atividades listadas dentro das cinco prioridades.

A seguir, serão apresentadas experiências internacionais que podem oferecer inspirações para a política de defesa civil da cidade de São Paulo. Elas foram selecionadas com base no contexto internacional e em orientações do especialista Eduardo Soares de Macedo, geólogo do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), entrevistado no dia 24 de maio de 2013.

3.2. Chile

Após o forte terremoto que atingiu o país em fevereiro de 2010, o Chile iniciou a revisão de seu sistema nacional de resposta a desastres, pois vulnerabilidades e deficiências no sistema ficaram evidentes durante o trágico episódio. A principal organização do sistema deste país é a Oficina Nacional de Emergência do Ministério do Interior e Segurança Pública (ONEMI), responsável por planejar, articular e executar ações de prevenção, resposta e reabilitação frente a situações de risco coletivo, emergência, desastres e catástrofes de origem natural ou antrópica.

A defesa civil chilena é uma organização pertencente ao Ministério de Defesa Nacional e formada por Comitês Locais que agem nas comunidades, tendo atuação mais voltada para o atendimento pós-desastre. Ela tem a missão de prevenir, evitar, reduzir e reparar os efeitos de qualquer catástrofe, seja ela proveniente de conflitos armados, seja de fenômenos sísmicos, incêndios, inundações, epidemias e outras calamidades públicas. Para cumprir seus objetivos, a Defesa Civil chilena deve desenvolver ações em 56 matérias, de acordo com a Lei nº 8.059, de 1945, entre elas inscrição dos voluntários nos comitês locais, planos de alojamento para o caso de emergência, instrução da população e até mesmo auxílio religioso.

O terremoto de 2010 propiciou uma oportunidade para desenho de um novo modelo de arranjo institucional, em consonância com o esforço internacional contemplando três eixos: prevenção de riscos, mitigação e redução dos danos humanos e materiais. Esse projeto de lei em tramitação no Senado prevê a criação da Agencia Nacional de Proteção Civil, em substituição à ONEMI.

O novo modelo pretende fortalecer as ações preventivas e, ao mesmo tempo, articular as capacidades das instituições que atuam nas emergências e catástrofes. Nesse novo arranjo, a Defesa Civil, como integrante do Ministério da Defesa Nacional, teria atuação no Comitê de Operações de Emergência, assim como os demais componentes das Forças Armadas. O que chama a atenção é que o país está revendo seu modelo, e serve como exemplo para São Paulo instituir um arranjo sólido, no qual o reforço das medidas de prevenção seja acompanhado de boa capacidade de resposta e de recuperação.

3.3. Colômbia

De acordo com o artigo 286 da Constituição colombiana, os departamentos, os distritos, os municípios e os territórios indígenas são entidades territoriais. A Colômbia tem 32 departamentos, dirigidos por governadores, e 1.008 municípios, administrados por prefeitos. As entidades territoriais gozam de autonomia para a gestão de seus interesses, possuem autoridades próprias e administram recursos tributários. (BRASIL, 2012, p. 120).

A defesa civil colombiana foi criada em 1965 e, atualmente, encontra-se subordinada ao Ministério da Defesa Nacional. Ela tem como missão desenvolver planos de gestão de risco de desastres, programas de assistência social e proteção ambiental por meio de seu corpo de funcionários e de voluntários. Atua, prioritariamente, em ações de formação e treinamento e em atendimento pós-desastres, como na distribuição de mantimentos e organização de abrigos para a população atingida.

Pelas características de Estado unitário, a Lei federal colombiana nº 1.523, de 2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Risco de Desastres colombiana e desenha todo o sistema de Gestão de Risco de Desastres (GRD) no país, atribui responsabilidades aos governos departamentais e municipais. Tal diploma jurídico direciona a GDR em três eixos principais: o conhecimento do risco, sua redução e o manejo de desastres com educação e comunicação transversais a todos os eixos.

A Unidade Nacional para a Gestão de Risco de Desastres é a instituição vinculada à Presidência da República e encarregada pela organização do sistema, sendo o Conselho Nacional para a Gestão de Risco a instância superior responsável por orientá-lo. O conselho deve se reunir pelo menos duas vezes ao ano, e conta com a participação do Presidente da República, de seus ministros, do diretor Departamento Nacional de Planejamento e do diretor da Unidade Nacional. Em sua composição não há representação da sociedade civil. Já a defesa civil colombiana só participa do conselho quando estiverem em discussão temas relacionados à preparação, à resposta e à reabilitação frente a situações de desastre. Dentro do Sistema existe ainda o Comitê Nacional de Manejo de Desastres, que planeja medidas para o atendimento de emergências, e no qual a defesa civil possui assento permanente.

A referida lei federal criou também os Conselhos Territoriais de Gestão de Risco de Desastres, que podem ser departamentais, distritais e municipais. Devem atuar como instâncias de coordenação, planejamento e acompanhamento dos processos de conhecimento do risco, sua redução e manejo de desastres na divisão territorial correspondente. A direção ficaria a cargo do governador ou prefeito da respectiva jurisdição, que recebe assessoria de um

conselho que conta com o representante da Defesa Civil. Além disso, cada município deve elaborar seu Plano Municipal para Gestão de Risco de Desastres e uma estratégia para respostas a emergências.

A cidade de Bogotá, capital e maior cidade colombiana, define em seu Plano de Ordenamento Territorial⁵ uma gestão integral de risco, com cultura da prevenção. O plano afirma buscar a consolidação de uma arquitetura institucional sólida e estruturada, fortalecida pela atenção integral de desastres e emergências e com capacidades suficientes para prestar atenção a todos os munícipes. O exemplo da Colômbia é importante, porque este país confere ênfase a uma gestão integrada do risco de desastre e o sistema federal induz os municípios e departamentos a elaborarem seus planos e a criarem seus conselhos.

Uma diferença marcante em relação ao encontrado no sistema de defesa civil brasileiro e paulistano é o envolvimento de voluntários na política. Na Colômbia, eles são organizados em juntas autônomas nos municípios e atuam em três frentes: ação social, proteção ambiental e gestão de riscos de desastres. Já em São Paulo encontram-se voluntários que compõem os Núcleos de Defesa Civil (NUDECs), porém ainda de forma pouco amparada pelo poder público. Em 2012, a Colômbia editou sua Lei de Voluntariado, segundo a qual quem exerce atividades voluntárias por pelo menos três anos terá direito a benefícios como bolsas de estudos, financiamento para casa própria, além de preferência no desempate em concursos públicos. Não se sugere que a defesa civil paulistana tenha de contar com voluntários para suas atividades. Contudo, a estratégia colombiana de formação de rede entre sociedade e Estado pode servir como inspiração para campanhas de informação e para o aprimoramento desta política pública na capital paulista.

3.4. Equador

De acordo com a Constituição equatoriana:

Art. 389.- O Estado protegerá as pessoas, as comunidades e a natureza frente aos efeitos negativos dos desastres de origem natural ou antrópica, mediante a prevenção frente ao risco, a mitigação de desastres, a recuperação e melhoria das condições sociais, econômicas e ambientais, com o objetivo de minimizar a condição de vulnerabilidade (tradução nossa).⁶
(EQUADOR, 2008, p. 175)

⁵ Disponível em: <<http://www.fopae.gov.co/portal/page/portal/sire/PlataformaGlobalRRyD/img/Plan%20de%20Ordenamiento%20Territorial.pdf>>. Acesso em: 30.jul.2013

⁶ Disponível em: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em: 28.jul.2013.

A Carta Magna equatoriana estabelece também um sistema nacional descentralizado de gestão de riscos, composto por unidades, que podem ser instituições públicas e privadas, nos âmbitos local, regional e nacional. Esse sistema deve ser preventivo, integrador e flexível, com a finalidade de institucionalizar a temática da gestão de risco em toda a estrutura do Estado.

O organismo técnico responsável pela gestão do sistema é a Secretaria Nacional de Gestão de Riscos (SNGR), que tem como atribuições: coordenar ações para reduzir vulnerabilidades, prevenir e mitigar efeitos negativos derivados de desastres ou emergências. É uma organização com a tarefa de coordenar várias iniciativas, que vão desde estudos científicos, conscientização da população e prevenção até o atendimento de emergências, antes e depois dos desastres.

Até 2008, o país contava com uma Direção Nacional de Defesa Civil independente, mas que no novo arranjo foi assimilada pela SNGR. Portanto, o que se entende por defesa civil está hoje dentro dessa Secretaria, principalmente na Subsecretaria de Resposta, mas também nas atividades de prevenção e ações educacionais. Nos níveis nacional, provincial e municipal funcionam os Comitês de Gestão de Risco, que trabalham seguindo uma agenda de redução de riscos.

A gestão de riscos é entendida no Equador como uma ferramenta para o desenvolvimento. Nos níveis nacional, provincial e municipal⁷ funcionam os Comitês de Gestão de Risco, que trabalham seguindo uma agenda de redução de riscos. Desde dezembro de 2011, a operação desses comitês segue um manual. A gestão de riscos faz parte dos programas de formação das Forças Armadas, Polícia Nacional, Corpo de Bombeiros e Agência de Trânsito. Essa formação é estendida para outras organizações como Cruz Vermelha, brigadistas e voluntários.

Como resultado dos esforços em prevenção, as áreas equatorianas inundadas no inverno de 2012 corresponderam a apenas um terço do registrado em 2008, conforme o governo equatoriano, mesmo tendo sido um inverno muito mais rigoroso. A Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento, em estudo apresentado em dezembro de 2012, concluiu que, para cada dólar investido em prevenção, o país economizou U\$ 9,50⁸.

⁷ Conforme estabelece a Constituição equatoriana, o Estado se organiza territorialmente em: *regiones, provincias, cantones y parroquias*. São sete regiões, 24 províncias e mais de 200 *cantones*. As *parroquias* são a divisão político-territorial de terceiro nível, similar às municipalidades. O conjunto de *parroquias* se organiza sob a forma jurídico-política do governo autônomo descentralizado.

⁸ Disponível em: <http://www.preventionweb.net/files/33129_declaracionpasenivsesionglobal.pdf>. Acesso em: 13.jun. 2013.

O modelo do Equador mostra uma tentativa de fazer com que a gestão de riscos de desastres seja incorporada como um eixo transversal no processo de gestão, planejamento e de desenvolvimento das instituições públicas e privadas do país em todos os níveis, o que pode servir como inspiração para São Paulo. No entanto, o Sistema de Gestão de Riscos equatoriano ainda encontra dificuldades como para garantir a aprovação da Lei de Gestão de Riscos, ainda em discussão, para fortalecer os Comitês locais para a Redução de Riscos e para estimular as ações de voluntariado.

4. DEFESA CIVIL NO BRASIL

4.1. Histórico pré-1988

O afundamento de navios militares brasileiros por submarinos alemães em 1942 foi o ponto de partida para a criação, no território nacional, de uma instituição nos moldes do *Civil Defense* inglês:

(...) o Governo Federal Brasileiro, em 1942, preocupado com a segurança global da população, princípio básico no tratamento das ações de Defesa Civil, estabelece, entre outras, medidas tais como a criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea e a obrigatoriedade do ensino da defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino, oficiais ou particulares, existentes no país.

Em 1943, a denominação de Defesa Passiva Antiaérea é alterada para Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e extinto em 1946, bem como, as Diretorias Regionais do mesmo Serviço, criadas no Estado, Territórios e no Distrito Federal. (RICCIARELLI, 2011, pp. 26-27)

Após um hiato de 20 anos, o Brasil retomou a agenda da defesa civil em função de fortes chuvas que assolaram a região Sudeste entre 1966 e 1967, provocando enchentes no estado da Guanabara e deslizamentos na região. O foco, então, passou de uma preocupação com ameaças de conflitos externos para o enfrentamento de desastres naturais. Em dezembro de 1966, foi organizada no estado da Guanabara, a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil. Ainda em consequência desses eventos foi criado, em 1967, por meio do Decreto-lei nº 200, o Ministério do Interior, que tinha como uma de suas atribuições a assistência às populações atingidas por calamidades públicas.

Se na década de 1960 o Brasil passou a trabalhar adotando a filosofia assistencialista para fazer frente aos prejuízos oriundos de desastres, a década de 1970 foi caracterizada pela tentativa de consolidar a organização de defesa civil (UFSC, 2012, p.13). Tal fato pode ser observado pela criação da Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDEC), em 1979, por meio do Decreto-lei nº 83.839, de 13 de dezembro de 1979. Consta do artigo 16 do referido diploma normativo:

A Secretaria Especial de Defesa Civil tem por finalidade exercer, em todo o Território Nacional, a coordenação das atividades relativas às medidas preventivas, assistenciais e de recuperação dos efeitos produzidos por fenômenos, adversos de quaisquer origens, bem como aquelas destinadas a preservar o moral da população e o restabelecimento da normalidade da vida comunitária. (BRASIL, 1979)

4.2. Arcabouço legal pós-1988

Somente depois da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, a Defesa Civil foi entendida no País como uma instituição estratégica para a redução de riscos e desastres⁹. A própria Carta Magna faz duas menções explícitas à expressão “defesa civil”. Na primeira, no artigo 22, inciso XXVIII, afirma que compete privativamente à União legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional. Na segunda (artigo 144, parágrafo sexto), sob o capítulo “Da Segurança Pública”, estabelece que “aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

Já o Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988, posterior à Constituição Federal, materializa a necessidade de inteligência e coordenação para o setor, ao dispor sobre a organização de um Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), com objetivos de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, a partir da integração de instituições, órgãos e entidades que já atuavam na prevenção ou recuperação de danos e na assistência a emergências. O sistema tinha como órgão central a Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDEC), pertencente ao então Ministério do Interior.

O contexto internacional favorecia, naquele momento, a agenda da redução de riscos, posto que a resolução 44/236 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), datada de 22 de dezembro de 1989, estabeleceu a Década para a Redução dos Desastres Naturais, a começar em 1º de janeiro de 1990. O objetivo, conforme documento desse organismo internacional, era “reduzir, por meio de ação internacional coordenada, especialmente em países em desenvolvimento, a perda de vidas, os danos às propriedades e perturbações sociais e econômicas causadas por desastres naturais”¹⁰.

Em 1990, no então governo Fernando Collor de Mello, o Ministério do Interior foi extinto – Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990 –, e a Secretaria Especial de Defesa Civil passou a fazer parte do Ministério da Ação Social. Dois anos depois, nova mudança – estabelecida pela Lei nº 8490, de 19 de novembro de 1992 –, reorganizou os ministérios e mudou a localização institucional da coordenação da defesa civil. Esta passou ao guarda-chuva do recém-criado Ministério da Integração Regional, na Secretaria de Defesa Civil.

⁹ Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/historico-sedec>>. Acesso em: 30.mai.2013.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r236.htm>>. Acesso em: 30.mai.2013. Tradução nossa.

Para atender ao compromisso internacional, conforme histórico da Secretaria Nacional de Defesa Civil, o Brasil elaborou a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), com metas estruturadas em quatro eixos: prevenção, preparação, resposta e reconstrução. Não foram encontrados documentos com avaliação dessa política nem com a verificação do alcance ou não das metas. A PNDC, à época, foi instituída por meio da Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994, do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC), e publicada no Diário Oficial da União nº 1, de 02 de janeiro de 1995, sem caráter de lei federal, como veio a assumir posteriormente.

Ainda sobre a PNDC, nas palavras de Valencio (2010), ela foi responsável pela difusão de uma cultura que prioriza o atendimento de emergência em relação às atividades de prevenção:

Os quadros técnicos em Defesa Civil começaram, a partir daí, a serem formados com uma compreensão relativamente homogênea sobre a realidade social, apreendida de forma doutrinária. Em termos práticos, voltaram-se predominantemente para lidar com procedimentos padronizados na fase de resposta, relacionados à coordenação do cenário e atendimento a requerimentos burocráticos de avaliação de danos. (VALENCIO, 2010)

Já no governo Fernando Henrique Cardoso, foi extinto o Ministério da Integração Regional, conforme a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, e as competências de defesa civil acabaram transferidas, por um curto período de tempo para o Ministério do Planejamento e Orçamento. Em 1999, com a Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho, foi criado o Ministério da Integração Nacional, passando a responder pelo assunto “defesa civil”. No ano seguinte, o Decreto nº 3.680, de 1º de dezembro, definiu a estrutura da pasta, e criou a Secretaria Nacional de Defesa Civil, com competências de planejamento, coordenação, supervisão e implementação da Política Nacional de Defesa Civil.

Além disso, quatro decretos foram publicados – Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993, Decreto nº 4.980, de 4 de fevereiro de 2004, Decreto nº 5.376 de 17 de fevereiro de 2005, Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010 –, modificando a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil, seja para adaptação às instituições e pastas, seja para alteração de suas concepções ou de integrantes.

Verifica-se, portanto, que, no período democrático recente, a política de defesa civil foi marcada por descontinuidades e rupturas. Ainda que, na maior parte do tempo, a temática tenha permanecido sob o comando de ministérios de integração, com finalidades e objetivos semelhantes, a estrutura institucional foi amplamente modificada em alterações de governos.

Chegou até a migrar da pasta da integração para a de planejamento, o que representou ganho de *status* efêmero.

Cabe ainda registrar que parte da legislação do fim da primeira década do século 21 e início da segunda foi elaborada no contexto das enchentes de Santa Catarina, em novembro de 2008, que resultaram em pelo menos 135 mortes e mais de 80 mil pessoas desalojadas e desabrigadas. Em cinco dias de chuva, 63 municípios ficaram em situação de emergência e outros 14, em estado de calamidade pública, no que foi considerado o pior desastre da história desse estado. Conforme a Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina, a quantidade de água das chuvas daquele incidente seria “suficiente para abastecer a cidade de São Paulo durante três meses (300 bilhões de litros de água)”¹¹.

Um exemplo de ação decorrente do desastre foi a convocação e realização da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, organizada pelo Ministério da Integração Nacional. Seus objetivos, conforme Decreto de 27 de outubro de 2009, foram:

- I - realizar a análise das ações do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, previstas no Decreto no 5.376, de 17 de fevereiro de 2005;
- II - definir diretrizes para a reorganização do SINDEC e das ações de defesa civil, com ênfase nos princípios da prevenção e assistência humanitárias como políticas de Estado para a garantia do desenvolvimento social; e
- III - definir diretrizes que possibilitem o fortalecimento da participação social no planejamento, gestão e operacionalização do SINDEC.

O evento se deu de 23 a 25 de março de 2010, em Brasília, reuniu contribuições de representantes de estados e municípios, que realizaram eventos prévios, e redundou em um documento final com aprovação, pelos participantes, de 104 diretrizes para o setor¹².

4.3. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Um desastre de proporções mais elevadas ocorreria pouco mais de dois anos depois do catarinense, em janeiro de 2011, na região serrana do Rio de Janeiro. Ao todo, 24 municípios fluminenses foram atingidos pelas chuvas, três deles ficaram em situação de emergência e sete em estado de calamidade pública¹³, fazendo com que a temática ganhasse centralidade na

¹¹ Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=129&Itemid=178>. Acesso em: 30.mai.2013.

¹² Disponível em: <http://emergenciasedesastres.cfp.org.br/wp-content/uploads/2011/08/relatorio_final_CNDC-49-65.pdf>. Acesso em: 30.mai.2013.

¹³ Disponível em: <<http://mobilizacaofederal.blogspot.com.br/2011/02/rio-dados-atualizados-18h.html>>. Acesso em: 30.mai.2013.

agenda do governo federal, conforme discurso do secretário Nacional de Defesa Civil, Humberto Viana Filho, na quarta sessão da Plataforma Global para a Redução do Risco de Desastres, em maio de 2013, em Genebra, na Suíça (informação verbal)¹⁴:

O tema de redução de riscos de desastres tem sido tratado como prioridade na agenda do governo brasileiro desde 2011. (...) O ano de 2011, para nós brasileiros, foi marcado pelo maior desastre já registrado na nossa história, na região serrana do Rio de Janeiro, onde enxurradas e deslizamentos em áreas de risco provocaram a perda de 912 vidas humanas e deixaram mais de 45 mil pessoas desalojadas e desabrigadas.

Este evento sensibilizou fortemente a sociedade e o governo para a importância do investimento em prevenção. Embora o Brasil tenha promovido ações em momentos anteriores, aquele ano representou um marco para a institucionalização da prevenção de desastres e da proteção civil. O foco em prevenção foi traduzido por meio de uma ação integrada e multissetorial, reforçando aspectos da proteção civil e da promoção de cidades resilientes. (VIANA FILHO, 2013)

Esse aspecto também pode ser observado pela instituição de um grupo de trabalho especial (GTE) pelo Ministério da Integração Nacional, com a missão de apresentar sugestões para modernizar o Sistema Nacional de Defesa Civil. O relatório final desse GTE sugere mais foco na prevenção do que na reação aos desastres.

De fato, no ano seguinte, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), e autoriza a criação de um sistema de informações e monitoramento de desastres. As principais inovações promovidas pela lei estão relacionadas à incorporação do termo “proteção” à política de Defesa Civil. A dimensão do planejamento, assim, ganhou relevância, como tem preconizado o consenso internacional na área.

Outra novidade introduzida pela lei foi a necessidade de integração da PNPDEC às “políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais” (BRASIL, 2012). O fim último a ser perseguido seria o “desenvolvimento sustentável”, conferindo uma complexidade ao que se entendia por defesa civil no passado, quando havia ênfase no atendimento das emergências.

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, estabelecido pela norma, é constituído por órgãos e entidades das administrações federal, dos estados, do Distrito Federal

¹⁴ Pronunciamento proferido em maio de 2013.

Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=33181>>. Acesso em: 30.mai.2013.

e dos municípios, além de entidades públicas e privadas com atuação na área de defesa civil. A coordenação é exercida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, e há um órgão consultivo no sistema, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), com a finalidade, entre outras, de “auxiliar na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil” (BRASIL, 2012).

Pelas características do federalismo brasileiro, é possível afirmar que as Coordenadorias Municipais de Proteção e de Defesa Civil (COMPDECs) se articulam com um sistema nacional, que congrega órgãos federais, estaduais e do DF e municipais. Não há relação hierárquica entre os entes, e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil dita as regras gerais. O nível federal é responsável, entre outras atribuições, pela política e por instituir um Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (ainda não construído); o nível dos estados tem como atribuição, entre outras, executar a política em seu âmbito territorial e instituir um Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil; já o nível municipal é responsável, entre outras atividades, por executar a Política Nacional no âmbito do município, bem como informar estados e a União sobre desastres, incorporar as ações da defesa civil no planejamento municipal e buscar soluções para incidentes. Grosso modo, a maior parte dos atendimentos de defesa civil fica a cargo das municipalidades.

4.4. Plano Plurianual e Plano de Aceleração do Crescimento

O Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012-2015), instrumento de planejamento do Poder Executivo previsto pela Constituição Federal (artigo 165), é composto por 65 programas temáticos, 492 objetivos e 2.417 metas¹⁵. Três dos objetivos estão sob responsabilidade da SEDEC, a saber¹⁶:

0172: Induzir a atuação em rede dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil em apoio às ações de defesa civil, em âmbito nacional e internacional, visando a prevenção de desastres.

0174: Promover ações de pronta resposta e reconstrução de forma a restabelecer a ordem pública e a segurança da população em situações de desastre em âmbito nacional e internacional.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=155&sub=175&sec=10>>. Acesso em: 11.jun.2013.

¹⁶ Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/defesa-civil/programas-e-acoes_sedec/gestao-de-riscos-e-resposta-a-desastres>. Acesso em: 11.jun.2013.

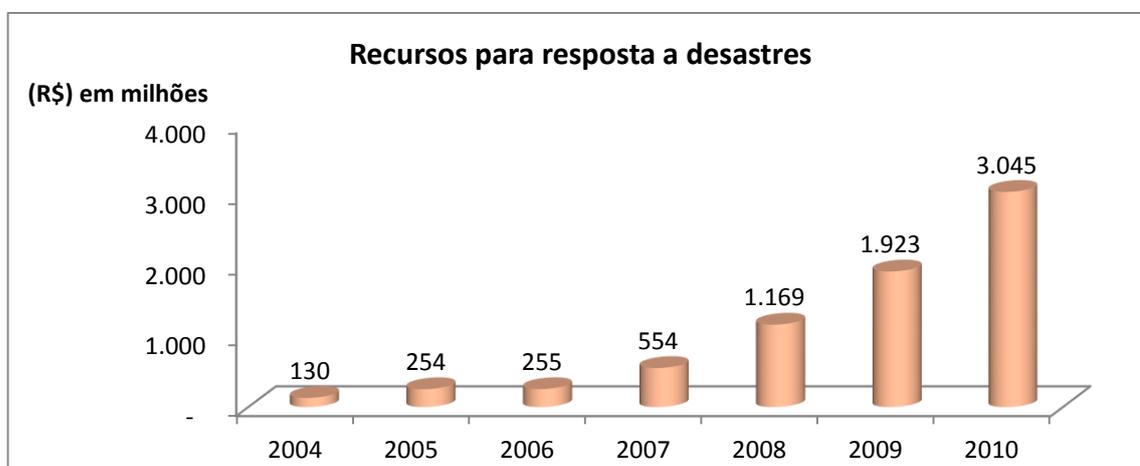
0587: Expandir o mapeamento de áreas de risco com foco em municípios recorrentemente afetados por inundações, erosões marítimas e fluviais, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil.

(BRASIL, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2013)

Para o cumprimento destes objetivos, a presidenta Dilma Rousseff, anunciou em 8 de agosto de 2012, recursos para o setor, estimando investimento de cerca de R\$ 18,8 bilhões até 2014 em ações de prevenção, mapeamento, monitoramento e alerta e resposta a desastres, sob o rótulo de Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais.

Este, por sua vez, foi inserido no contexto do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), fase 2. O montante anunciado, entretanto, não diz respeito apenas ao que ficará sob gestão do Ministério da Integração Nacional (MI). O somatório das verbas é distribuído entre o MI, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Na história recente, segundo Anexo 10 do PPA, os recursos para resposta a desastres, no atendimento de defesa civil, distribuíram-se do seguinte modo (Gráfico 1)¹⁷:

Gráfico 1 – Recursos destinados à resposta aos desastres e reconstrução



Fonte: SIGPLAN - Programa 1029/ PPA 2008-2011. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

¹⁷ Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e008bc1e-64bb-4eab-ac09-50451032c336&groupId=10157>. Acesso em: 11.jun.2013.

4.5. Experiências de dois municípios

4.5.1. Belo Horizonte

A capital de Minas Gerais tem cerca de 2,4 milhões de habitantes¹⁸ e tem cerca de 200 áreas de risco, “com perigo de escorregamentos, erosões, queda e rolamento de blocos de rocha e solapamento, bem como outros cem lugares com alto risco de inundações em situações de fortes precipitações pluviométricas” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 2).

Em 2013, a defesa civil do município recebeu da ONU o prêmio Sasakawa¹⁹, por seu trabalho de excelência em prevenção e na busca de redução de riscos²⁰. Os destaques da defesa civil desse município, conforme a ONU, são a importância conferida às ações preventivas e o incentivo ao envolvimento da sociedade civil. Nas palavras de Claudius Leite, presidente da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL)²¹:

Nós acreditamos que o grande diferencial é essa íntima relação que temos com a população de área de risco através dos voluntários dos núcleos de defesa civil. Eles sabem ler os principais sinais de movimentação do terreno, e com isso passam a ser um dos principais elos dessa rede que nós procuramos construir juntamente com o movimento social. Outro fator a se destacar é o conhecimento que temos da realidade onde atuamos, através de ferramentas como o diagnóstico que é sempre atualizado. Desta forma a gestão de risco no município vem se consolidando como uma importante política pública, seja na proteção de milhares de pessoas ou na preservação de vidas. (CREA-MG, 2011, p. 13)

A Coordenadoria de Defesa Civil (COMDEC) faz parte da estrutura da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG), juntamente com a Guarda Municipal de Belo Horizonte e a Corregedoria da Guarda Municipal, não sendo verificadas coordenadorias distritais. Conforme a lei municipal nº. 10.101/2011:

¹⁸ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹⁹ O prêmio Sasakawa, da Organização das Nações Unidas, reconhece projetos inovadores que buscam a redução do risco de desastres naturais. Já teve como vencedoras iniciativas das cidades de São Francisco (EUA), Santa Fé (Argentina) e Vancouver (Canadá). Em 2013, Belo Horizonte e um consórcio de dez ONGs internacionais atuando em Bangladesh dividiram o primeiro lugar.

²⁰ Disponível em: <http://www.onu.org.br/belo-horizonte-ganha-premio-da-onu-sobre-reducao-do-risco-de-desastres/>. Acesso em: 26.jun.2013.

²¹ Disponível em: http://www.crea-mg.org.br/03_Gab_GCM_publicaes/vertice_06.pdf. Acesso em: 28.jul.2013.

Art. 71-A - A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil tem por finalidade articular a definição e a implementação das políticas de Defesa Civil do Município de forma integrada e intersetorial.

Art. 71-B - Compete à Coordenadoria Municipal de Defesa Civil:

I - coordenar as atividades de defesa civil no Município, articulando-se, em caráter cooperativo, com outros órgãos e entidades públicas ou privadas;

II - implementar planos, programas e projetos de defesa civil

III - elaborar plano de ação anual, visando ao atendimento das ações em tempo de normalidade e também das ações emergenciais;

IV - coordenar a implantação de programas de treinamento para voluntariado;

V - desenvolver outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

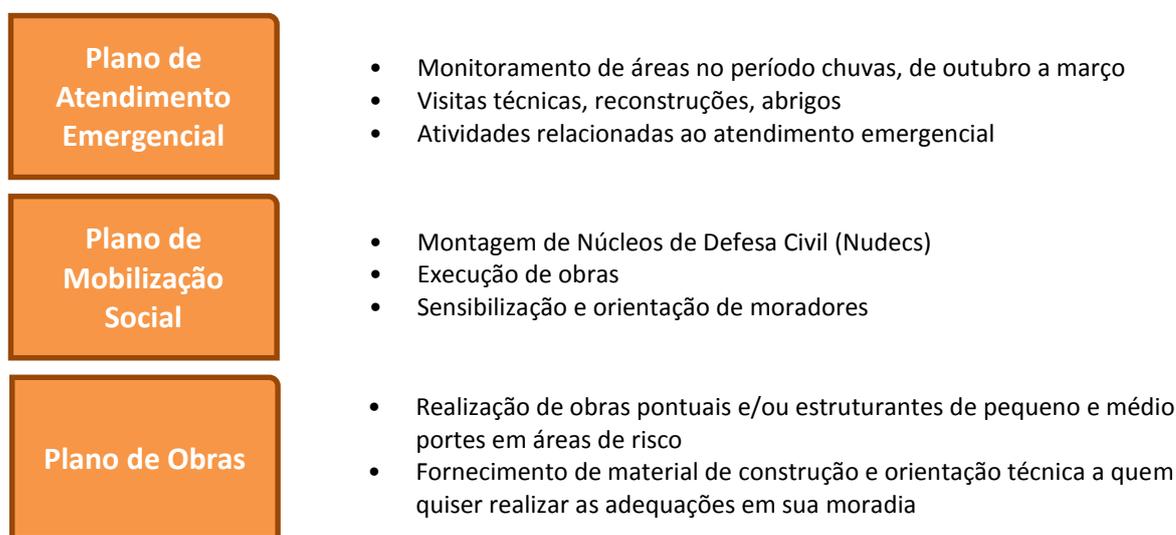
A COMDEC desempenha atividades de prevenção, preparação e resposta aos desastres. Como o próprio instrumento normativo demonstra, a defesa civil é entendida como política pública sistêmica, com a participação de diversos atores. Sendo assim, no Sistema Municipal de Defesa Civil do município merecem destaque a atuação do Grupo Executivo de Áreas de Risco (GEAR) e da Central de Gerenciamento de Crise (CGC).

O GEAR é o responsável pela articulação entre as instituições e a coordenação de ações da defesa civil, sob a liderança do secretário da SMSEG. Trata-se de órgão de natureza deliberativa, consultiva e executiva que coordena ações emergenciais durante o período de chuvas. Conta, em sua composição, com a participação de 27 entidades, entre elas a COMDEC, as nove regionais administrativas do município, secretarias municipais e órgãos estaduais convidados, como o Corpo de Bombeiros e a Defesa Civil Estadual. De outubro a abril, são realizadas reuniões semanais do GEAR, nas quais as soluções são construídas coletivamente com contribuição técnica, material e logística dos participantes.

Em casos de emergência, a CGC, instalada na COMDEC, é acionada. A decisão tomada por esse grupo tem caráter imperativo e atendimento prioritário. Procura-se, assim, mais rapidez na distribuição e no atendimento das demandas. A CGC reporta-se diretamente ao Prefeito para a tomada de decisões, e o grupo é composto por: secretário Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial; de Obras e Infraestrutura; Saúde; Políticas Sociais; Serviços Urbanos; pelo diretor-presidente da URBEL; pelo coordenador Municipal de Defesa Civil; pelo superintendente de Desenvolvimento da Capital; pelo representante do Gabinete do Prefeito e de demais órgãos convidados, de acordo com a necessidade.

Já o Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR) atua, segundo a prefeitura, na gestão de riscos geológicos. Criado em 1993, prevê “a realização de vistorias individuais nas moradias, ações preventivas e corretivas durante o ano, monitoramento aproximado no período chuvoso, orientação e reassentamento dos moradores em casos de iminente risco de desastre geológico” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 3). A Figura 3 apresenta os eixos do programa.

Figura 3 – Eixos do Programa Estrutural em Áreas de Risco de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria

Em 2012, foi lançado o Guia Técnico do PEAR, com informações sobre procedimentos e critérios a serem adotados durante o atendimento aos munícipes. Materiais desse tipo têm a função de padronizar o atendimento e de nortear a atuação dos profissionais que vão a campo.

Com relação à participação da sociedade civil, a Prefeitura de Belo Horizonte afirma que os integrantes dos Núcleos de Defesa Civil (NUDECs) passam por diversas formações durante o ano, ministradas pela COMDEC. Outra forma de participação se dá por meio de Núcleos de Alerta de Chuvas (NACs), compostos por agentes voluntários da comunidade, que atuam na prevenção e no combate aos danos provocados pelas chuvas com treinamento da COMDEC e do Corpo de Bombeiros.

A capital mineira conta também com Centros de Referência em Área de Risco (CREAR), unidades físicas construídas pela prefeitura e implantadas em sete comunidades. Cada unidade tem uma equipe técnica com um geólogo, um engenheiro e um estagiário e deve efetuar vistorias e monitoramento de situações de risco. As instalações do CREAR são usadas para reuniões dos NUDECs, além de servirem como abrigo para as famílias afetadas por desastres ou em situação de alto risco.

O modelo de Belo Horizonte, conforme a pesquisa documental, é o que mais se aproxima de uma gestão de riscos de desastres definida pelo MAH, e serve de referência para a capital paulista.

4.5.2. Rio de Janeiro

A cidade do Rio possui aproximadamente 6,4 milhões de habitantes²², e é a segunda maior metrópole do Brasil. Assim como São Paulo, a capital fluminense apresenta uma ocupação desordenada, com moradias em áreas de risco geológico. “Os deslizamentos de encosta são o maior problema decorrente das chuvas fortes” (RIO DE JANEIRO, s/d, p. 2). Portanto, trata-se de uma cidade que desenvolve ações de defesa civil principalmente para prevenir e minimizar os efeitos das chuvas.

Reorganizado pelo Decreto Municipal nº 1.496, de 14 de novembro de 1978, o sistema de defesa civil carioca passou por alterações em sua estrutura organizacional. Inicialmente gerenciada pela Coordenação Geral do Sistema de Defesa Civil (COSIDEC), em 2009 a defesa civil ganhou *status* de Subsecretaria de Defesa Civil (SUBDEC), vinculada à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC). Já em 2013, o Decreto Municipal nº 36.796, de 25 de fevereiro de 2013²³, desvinculou o órgão responsável pela defesa civil da SMSDC, integrando-o à Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SECONSERVA), e a Defesa Civil manteve o caráter de uma subsecretaria.

O Quadro 1 mostra que o município busca atender as prioridades determinadas no Marco de Ação de Hyogo:

²² Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012>. Acesso em: 10 jun. 2013.

²³ Fonte: Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. 25.02.2013: **O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**, no uso de suas atribuições legais, DECRETA: Art. 1º A Subsecretaria de Defesa Civil da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil - SMSDC passa a integrar a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos - SECONSERVA.

Quadro 1 – Ações da Defesa Civil do Rio de Janeiro

Prioridades MAH	Ações adotadas pelo município
1. Garantir que a redução do risco de desastres seja uma prioridade local com uma forte base institucional	1.1. Aquisição de um novo radar meteorológico 1.2. Fortalecimento da Defesa Civil e demais órgãos do Sistema 1.3. Implantação de um Centro de Operações
2. Identificar, avaliar e monitorar o risco de desastres e aumentar os sistemas de alerta	2.1. Mapeamento das áreas de risco geológico 2.2. Implantação do Sistema de Alerta e Alarme Comunitário
3. Utilizar a educação, o conhecimento e a inovação para construir uma cultura de segurança e resiliência	3.1. Formação de NUDECs 3.2. Atuação nas escolas (eventos e simulados)
4. Reduzir os fatores fundamentais do risco	4.1. Delimitação legal e física das áreas de risco e de preservação ambiental 4.2. Ações contínuas de conservação e limpeza 4.3. Reassentamento de moradores das áreas de alto risco 4.4. Realização de reflorestamento 4.5 Realização de obras de infra estrutura e estabilização de encostas
5. Fortalecer a preparação para casos de desastre	5.1. Definição das atribuições e responsabilidades (Plano de Emergência) 5.2. Comunidade, sociedade civil e poder público mobilizados 5.3. Simulação de desocupação emergencial das comunidades

Fonte: Adaptado de EIRD/MAH e RIO DE JANEIRO (2013)

Dentre as ações, vale destacar a criação do Centro de Operações Rio (1.3), integrando 30 órgãos que monitoram ininterruptamente o cotidiano da cidade em defesa civil, trânsito e meteorologia. O Centro emite alertas diários aos órgãos responsáveis pela gestão de riscos e redige relatórios mensais e registros de ocorrências que são repassados à Subsecretaria de Defesa Civil.

Com relação à participação da sociedade civil, a cidade procedeu a uma reestruturação dos NUDECs no ano de 2010, priorizando como agentes aqueles já envolvidos em ações na comunidade, como presidentes de associações de moradores e agentes comunitários de saúde.

O modelo adotado no município do Rio, embora não apresente tantas alternativas para a defesa civil paulistana, pode inspirá-la, pela criação do centro integrado e pelo trabalho desenvolvido com os NUDECs.

5. DEFESA CIVIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A ação da defesa civil paulistana é exercida por uma série de atores, incluindo instituições e órgãos que não fazem parte da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal. Isso se deve ao conceito estabelecido pelo Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, segundo o qual a defesa civil no país tem de ser entendida como: “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social”. O Corpo de Bombeiros é um exemplo de organização que atua no atendimento de emergências e que está relacionada à estrutura do governo do Estado de São Paulo, mais especificamente, à Polícia Militar.

De antemão, é necessário entender a defesa civil como uma política pública que exige diferentes capacidades de atores do poder público, e que se articula com setores da sociedade civil, diretamente interessados (por representarem moradores de áreas de risco, por exemplo), ou afetados de algum modo por desastres. O fim da política, que é evitar desastres e minimizar seus impactos, se efetiva por meio de um conjunto de esforços, às vezes, de difícil mensuração e identificação de sua origem. Trata-se de uma política transversal, que será efetivada mais eficientemente em parceria com outras pastas, como educação, saúde e habitação. A análise aqui proposta terá de se limitar aos atores que coordenam e executam diretamente ações de planejamento, gestão de riscos e atendimento de emergências no município, que abriga cerca de 11,4 milhões de habitantes²⁴.

5.1. Situação atual

O Sistema Municipal de Defesa Civil é organizado por dois decretos municipais: Decreto nº 47.534, de 1º de agosto de 2006, e Decreto nº 50.388, de 16 de janeiro de 2009. O primeiro estabelece o próprio sistema, formado por todos os órgãos da administração direta e indireta, e cuja presidência é exercida, em nome do prefeito, pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC). O segundo transfere a COMDEC para a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU).

Pode-se, num primeiro momento, questionar se a coordenação da política de defesa civil deveria estar relacionada ao órgão que trata da segurança da cidade. Cabe, portanto,

²⁴ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012>. Acesso em: 10 jun. 2013.

resgatar brevemente a história da SMSU e suas finalidades. Esta pasta foi criada pela Lei Municipal nº 13.396, de 26 de julho de 2002, a qual define segurança urbana já no parágrafo único do artigo primeiro: “Entende-se por segurança urbana a atuação dos órgãos públicos municipais de forma articulada, priorizando nas políticas públicas urbanas a prevenção à violência.” (SÃO PAULO, 2012). De fato, a lei que cria a secretaria tem foco voltado à segurança em sentido estrito, principalmente no que se refere ao policiamento.

Por outro lado, conforme inciso II do artigo segundo da mesma lei, cabe à SMSU coordenar e gerenciar a “integração com as políticas sociais do Município que, direta ou indiretamente, interfiram nos assuntos de segurança urbana da cidade”. De modo amplo, pode-se compreender a defesa civil como associada à noção de segurança urbana e, assim, a SMSU teria o papel de integrá-la a outras políticas da capital paulista, como as de habitação e ocupação do solo. Há, portanto, argumentos tanto favoráveis quanto desfavoráveis à permanência da COMDEC na pasta relacionada à segurança da cidade.

No arranjo institucional vigente a SMSU comanda e dá as diretrizes à COMDEC. Esta tem uma Coordenação Geral e mais quatro coordenadorias: Coordenação Executiva, Coordenação para Ações Preventivas e Recuperativas, Coordenação de Apoio Operacional e Ações de Busca e Salvamento e Coordenação de Ações de Apoio Assistencial. O quadro de funcionários é enxuto, alcançando em junho de 2013 a soma de cerca de cinco dezenas de funcionários, entre coordenadores, servidores e estagiários.

Não há recursos humanos em quantidade adequada para que a equipe da COMDEC seja responsável por todas as ações de planejamento e atendimento de defesa civil na capital. Hoje, este quadro de funcionários tem a atribuição de receber os chamados ao telefone de emergência 199, com plantão de 24 horas todos os dias, e de realizar o suporte e coordenação das ocorrências de mais gravidade, além do planejamento da política. Na maioria das vezes, quando a população aciona a Defesa Civil, o atendimento à ocorrência é realizado de maneira descentralizada, por equipes de cada uma das 31 subprefeituras da capital paulista. Assim, é possível identificar duas secretarias como as principais encarregadas da coordenação e da execução das ações de defesa civil: a SMSU e a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP).

No âmbito da SMSU, ainda há, conforme Decreto nº 47.534, o Conselho Municipal de Defesa Civil (CONSDEC), cuja finalidade é “prever e preparar as ações a serem desencadeadas nos atendimentos de emergências, conforme as normas estabelecidas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil”. O conselho, composto pelos órgãos da Administração Direta e Indireta, mas sem participação da sociedade civil, pouco se reuniu desde

a publicação do decreto. Segundo o atual coordenador de Defesa Civil, Jair Paca, foram realizados apenas dois encontros desde 2009.

Já nas subprefeituras, sob o guarda-chuva da SMSP, as Coordenadorias Distritais de Defesa Civil (CODDECs) são a divisão responsável pelo atendimento às ocorrências. Pelo Decreto que dispõe sobre o Sistema Municipal de Defesa Civil, as ações são “pautadas pelas diretrizes” fixadas pela COMDEC. Não há relação de hierarquia direta, mas, conforme observado nas subprefeituras visitadas, há o entendimento de que as orientações da COMDEC devem ser respeitadas, até pelo que determina o Decreto nº 47.534.

A Lei Municipal nº 13.682, de 15 de dezembro de 2003, que estabelece a estrutura organizacional das subprefeituras, define uma Assessoria Executiva de Defesa Civil no gabinete do subprefeito. A lei não estabeleceu uma Coordenadoria de Defesa Civil, diferentemente do que fez para áreas como Planejamento e Desenvolvimento Urbano ou Ação Social e Desenvolvimento e, portanto, não há uma estrutura básica, com cargos e funções específicas, definida por lei para as demandas de defesa civil nas subprefeituras. Existe, sim, apenas a figura de um assessor, cuja remuneração é despadronizada nas diferentes regiões da cidade, e que tem à sua disposição funcionários, cujos perfis e número também variam entre subprefeituras.

Na ponta do sistema, integrando o poder público às comunidades, estão os Núcleos de Defesa Civil (NUDECs), que, na letra da lei, deveriam formar uma rede de informações sobre incidentes, áreas de risco e prevenção de desastres. Conforme relatado nas entrevistas, o NUDEC é composto por um voluntário, que recebe instruções e se comunica com a respectiva CODDEC. Há dificuldade no fortalecimento dos laços com a comunidade, seja por falta de estrutura para um contato mais próximo por parte de CODDECs, seja por não haver formação adequada para a empreitada ou materiais de mobilização que poderiam ser formulados pela COMDEC e oferecidos às subprefeituras.

Por fim, há também no sistema o Centro de Controle Integrado (CCOI), criado pelo Decreto nº 48.963, de 22 de novembro de 2007, cuja missão é atuar “como elemento facilitador da ação integrada dos órgãos municipais e de outras esferas de governo no atendimento dos fatos excepcionais que venham a ocorrer na Cidade”. O próprio decreto determina que a COMDEC participe desse centro que integra a estrutura da SMSP. A central do CCOI fica localizada na Bela Vista, região central da cidade, e possui salas de situação (com monitoramento de TVs e rádios) nas subprefeituras, que podem funcionar integradas às CODDECs ou completamente isoladas, sem qualquer padronização de procedimentos pela cidade.

Cabe ressaltar que nas duas últimas gestões municipais, a SMSP teve protagonismo na formulação de ações preventivas no segmento de gestão de riscos de desastres naturais. O investimento no CCOI é um exemplo. O sistema, embora voltado para funções de zeladoria, possibilita a gestão das ocorrências de eventos que requeiram a atuação das CODDECs, e só em 2010, o montante despendido na ferramenta e em consultoria para operá-lo foi de R\$ 6.885.590,00, segundo o Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Paulo, contratado pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação (PRODAM), junto ao fornecedor Modulo Security Solutions S/A.

A SMSP, por sua vez, contratou, no mesmo ano, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) para mapear os riscos associados a escorregamentos em áreas de encostas e a solapamentos de margens de córregos, à época, por um total de R\$ 1.740.051,92, conforme dados do Portal da Transparência. O trabalho resultou na identificação de 407 áreas de encostas e margens sujeitas a solapamento e erosão, com um total de 1.179 setores de risco²⁵. Apesar de disponível para a COMDEC, o mapeamento não integra as demais informações de outros tipos de riscos, como incêndios, queda de árvores ou de rotas de produtos químicos tóxicos, e revela a fragmentação de dados relativos à política de defesa civil.

Há ainda que se acrescentar que o decreto que institui o Sistema de Defesa Civil no Município de São Paulo, de 2006, não se coaduna plenamente com o que determina a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – esta lançada em 2012. A lei federal confere importância às dimensões do planejamento e da prevenção, que não foi contemplada com tal ênfase no decreto paulistano de 2006, fato que constitui uma oportunidade para revisão das estruturas institucionais e legais em vigor na cidade.

A Figura 4, a seguir, oferece uma visão das secretarias e órgãos que coordenam e executam, diretamente, as ações de defesa civil:

²⁵ Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/saffor_bueiros/FormsPublic/serv2AreasRisco.aspx>. Acesso em: 30.jun.2013.

Figura 4 – Órgãos diretamente relacionados à defesa civil do município de São Paulo



Fonte: Elaboração própria

Recentemente, a nova gestão do município contemplou a política de defesa civil com três metas, entre as cem para a cidade, no Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura Municipal de São Paulo. O Quadro 2 sistematiza os eixos temáticos e objetivos estratégicos referentes às metas para a política de defesa civil, e verifica-se, por meio dele, a agenda da integração de informações entre as distintas pastas, além do fortalecimento da rede de prevenção e resposta a desastres naturais.

Eixo	Objetivo Estratégico	Meta
1) Compromisso com os direitos sociais e civis	7) Implantar um Programa Territorializado de Prevenção da Violência e da Criminalidade	36) Integrar os sistemas das diversas instituições municipais para melhorar o aproveitamento das informações (Guarda Civil Metropolitana, Companhia de Engenharia de Tráfego, SAMU, Defesa Civil)
2) Desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades	14) Proteger os recursos naturais da cidade, conservando as áreas de mananciais, ampliando o sistema de áreas verdes, preservando os recursos hídricos e monitorando as áreas de risco	70) Criação de 400 NUDECs
3) Gestão descentralizada, participativa e transparente	19) Aproximar a Prefeitura do cidadão, descentralizando e modernizando a gestão, aumentando a qualidade dos espaços e serviços e reduzindo o tempo de espera no atendimento	91) Implantar a Central de Operações da Defesa Civil para a gestão de riscos e respostas a desastres

Fonte: Elaboração própria/ Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura Municipal de SP

Por fim, tramita na Câmara Municipal de São Paulo um projeto de resolução para a instalação da Frente Parlamentar pela Valorização da Defesa Civil, o que mostra que a temática foi introduzida na agenda do Legislativo paulistano.

5.2. Apresentação do problema

A situação-problema apresentada no termo de referência que motivou esta pesquisa é a seguinte:

Por conta do arranjo institucional vigente a SMSU, através da COMDEC, tem pouca influência na indicação dos CODDECs e na composição dos seus recursos humanos. Estes são nomeados, geridos e respondem aos subprefeitos, e estes à Secretaria de Coordenação das Subprefeituras - SMSU, sendo que este quadro agrava-se à medida que não existe um elemento subordinado diretamente ao Secretário de SMSU que seja um articulador permanente entre esta secretaria e a SMSU/COMDEC.

Conforme exposto, o arranjo institucional vigente oferece duas hierarquias paralelas, e não há previsão legal para que a COMDEC indique ou influencie na escolha do Assessor de Defesa Civil dentro das subprefeituras. No entanto, as visitas a campo apontaram que a falta de hierarquia pode não ser exatamente o maior entrave para a consecução dos objetivos da política de defesa civil no município. De fato, não há influência da COMDEC na

indicação de assessores distritais, porém, não chega a haver dissonância nas ações das CODDECs, em relação às diretrizes gerais da Coordenação Municipal de Defesa Civil. O que se verificou em campo foi a descontinuidade de ações, além da necessidade de retrabalho frequente, por parte da COMDEC, de formação inicial dos Assessores de Defesa Civil para a temática.

Esta ruptura foi verificada no momento de trocas de governo municipal, que implicou a alteração quase total das equipes das subprefeituras. Neste sentido, o problema apresentado está associado a uma característica da democracia brasileira, a da gramática política do clientelismo, conforme trabalho de Edson Nunes (1997), segundo a qual cargos comissionados da administração pública são utilizados como moeda para a composição da coalização partidária de governo. Existem maneiras de minimizar a descontinuidade da política de defesa civil, como, por exemplo, a profissionalização das equipes e a padronização de procedimentos e estruturas para o trabalho de prevenção e atendimento. As medidas e proposições, em seus diferentes graus de complexidade, serão abordadas no Capítulo 7.

5.3. Análise de atores envolvidos

Para identificar as motivações dos diferentes atores envolvidos, procedeu-se a uma análise de *stakeholders*, conforme metodologia do Banco Mundial. Eles foram dispostos em um gráfico com os eixos “importância” e “influência”. Entendeu-se por “importantes” aqueles que teriam ganhos ou perdas significativos com mudanças na política e na organização da Defesa Civil no município. Como “influentes” foram classificados os envolvidos com capacidades para afetar a política e o arranjo institucional de algum modo.

Após a leitura e as visitas a campo, foram elencados 13 atores principais, que têm importância e exercem influência no desenho da política municipal de defesa civil. A Tabela 1 apresenta os graus relativos de influência e importância, que foram atribuídos arbitrariamente aos envolvidos com base na legislação e na observação prática. As pontuações exibidas servem apenas para a comparação entre os atores, entendendo-se o prefeito como grau máximo de influência e de importância:

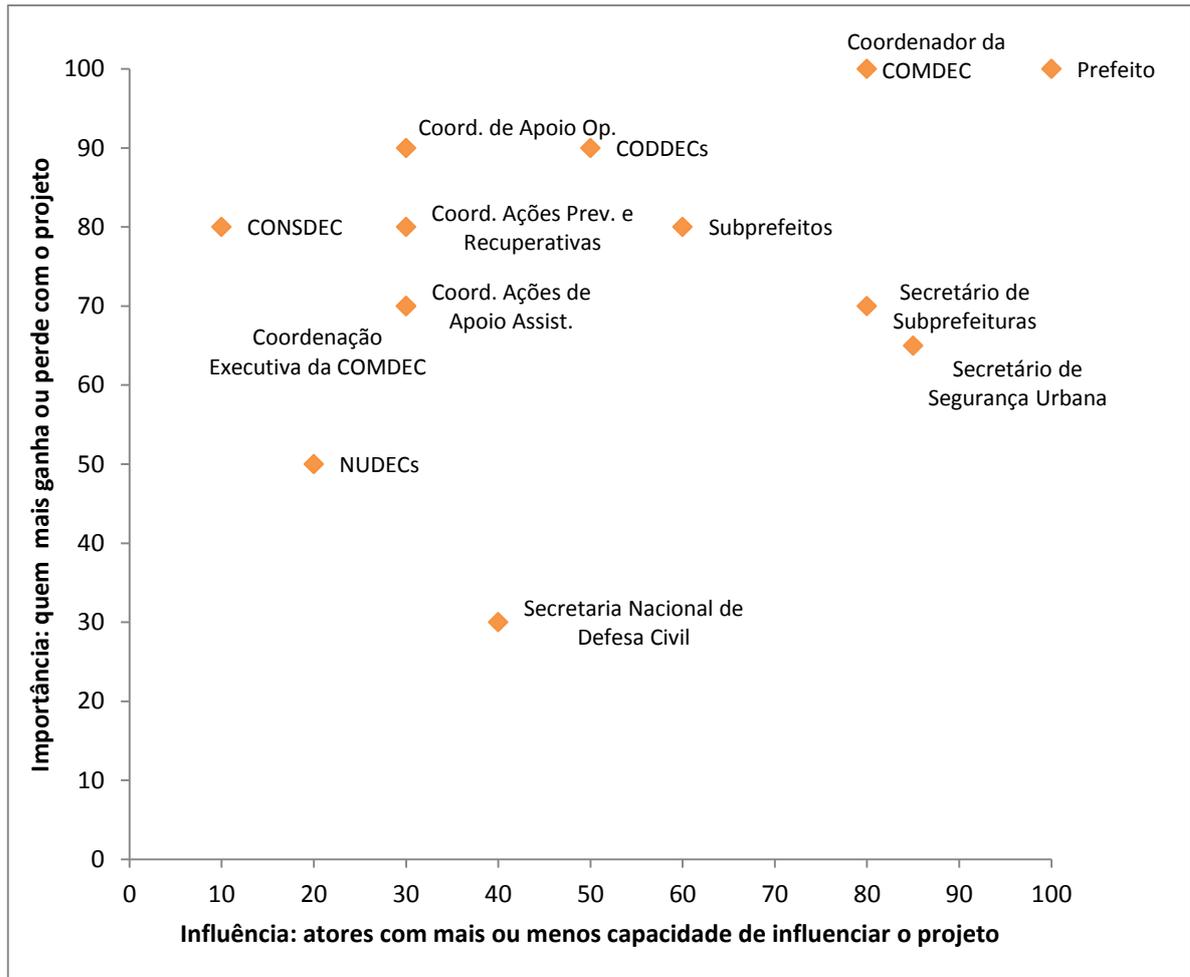
Tabela 1 – Atores envolvidos e valores relativos de sua influência e importância para a política municipal de defesa civil

Envolvido	Influência	Importância
Prefeito	100	100
Secretário de Segurança Urbana	85	65
Coordenador da COMDEC	80	100
Secretário de Subprefeituras	80	70
Subprefeitos	60	80
CODDECs	50	90
Secretaria Nacional de Defesa Civil	40	30
Coordenação de Apoio Operacional e Ações de Busca e Salvamento da COMDEC	30	90
Coordenação para Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC	30	80
Coordenação de Ações de Apoio Assistencial da COMDEC	30	70
Coordenação Executiva da COMDEC	30	70
NUDECs	20	50
CONSDEC	10	80

Fonte: Elaboração própria

A seguir é exibido um gráfico de dispersão, em que cada ponto representa um ator com seus respectivos graus de importância e influência – o mais importante para cima e o mais influente para a direita. Obteve-se, então, o seguinte resultado (Gráfico 2):

Gráfico 2 – Análise de atores envolvidos na política pública de defesa civil no município



Fonte: Elaboração própria

Notam-se, além do prefeito, quatro atores com alta importância e influência: os secretários da SMSU e da SMSP, o coordenador da COMDEC e os subprefeitos. Com elevado nível de importância – dado que podem ganhar ou perder com mudanças na política –, mas baixo nível de influência, estão as coordenadorias da COMDEC e as CODDECs. Entendeu-se que o Conselho Municipal de Defesa Civil, por sua fragilidade institucional (para não dizer inexistência absoluta), também poderia se beneficiar muito, em virtude de mudanças na política. Por fim, com baixa capacidade de influenciar a política municipal e ganho, relativamente aos outros atores, menor, estão os NUDECs e a Secretaria Nacional de Defesa Civil.

Entende-se que apenas os atores com alto grau de influência e importância seriam politicamente capazes de propor alterações normativas de modo a modificar significativamente o arranjo institucional vigente, transformando-o em um dos arranjos institucionais possíveis, apresentados no Capítulo 6. Por outro lado, se qualquer um dos atores envolvidos obtiver apoio

do prefeito para seu projeto de modificação da estrutura institucional da política de defesa civil, possivelmente terá mais condições que os demais atores para levar a cabo seu projeto. Note-se que a ambição política de alteração do arranjo vigente, em determinados casos, teria de receber a aprovação do Legislativo paulistano, a partir de projeto de lei específico.

6. ARRANJOS INSTITUCIONAIS POSSÍVEIS

Nesta seção, a partir da análise de atores envolvidos da literatura consultada, será realizada uma exposição dos arranjos institucionais possíveis para a defesa civil na capital paulista. O cenário desejável para esta política pública no município de São Paulo não pode ser pensado sem a observação atenta do marco normativo brasileiro, já apresentado no capítulo 4 deste trabalho. Tomando como referência os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), pode-se afirmar que uma política pública de prevenção e defesa civil deve visar, grosso modo, à redução de riscos de desastres, bem como ao pleno atendimento das populações atingidas.

Há algum espaço para a subjetividade quanto ao que seria a efetiva redução de riscos de desastres, pois não é possível que o governo municipal empreenda esforços infinitos no monitoramento de riscos (com os recursos correspondentes e proporcionais). Também não há um consenso sobre um ponto ótimo de investimento na prevenção e no monitoramento de riscos e no atendimento das áreas e pessoas afetadas por desastres – é evidente que quanto mais investimentos, recursos materiais e humanos, parcerias com demais entes federativos e com a sociedade civil, melhor.

Assim, entendeu-se que desenhar um cenário ideal seria tarefa, senão impossível, incerta e questionável do ponto de vista metodológico. Isto posto, preferiu-se analisar o cenário vigente e, por meio das contribuições dos atores envolvidos, elucidar as possibilidades de arranjos institucionais. Adotaram-se como diretrizes metodológicas para a elaboração dos arranjos possíveis as preconizadas por Buarque (2003), desenvolvidas no Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas (Rede-Ipea)²⁶. Elas serão resumidas e apresentadas a seguir:

- a) evitar o impressionismo e o imediatismo – buscou-se formular os arranjos somente após entrevistas com todos os atores envolvidos, com tempo para reflexão das capacidades e interesses de cada um deles. Ao mesmo tempo, procurou-se extrapolar eventuais “inércias estruturais”, conforme expressão de Buarque, sugeridas pelos atores. Em outras palavras, na construção das possibilidades, foram consideradas inclusive medidas mais ousadas, que, para parte dos envolvidos seriam tidas como impossíveis no curto prazo;

²⁶ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0939.pdf>. Acesso em: 25.jul.2013

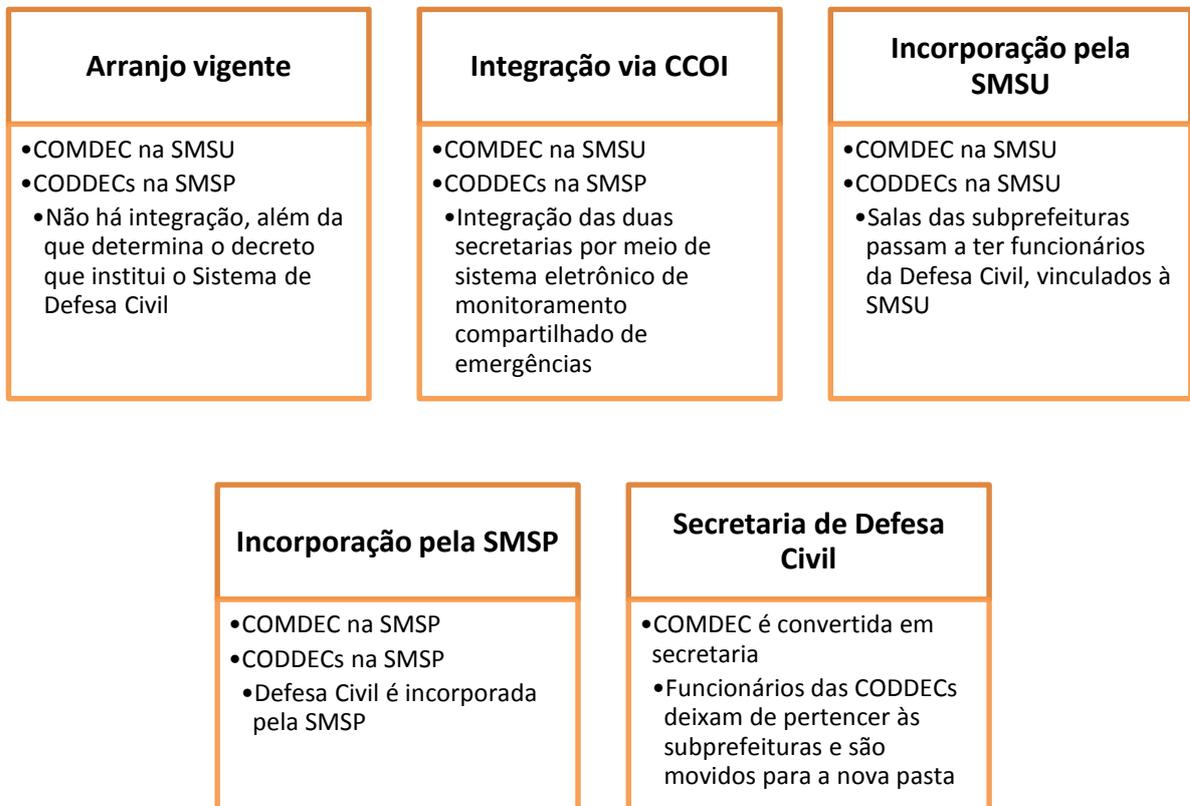
- b) recusar consensos – evidenciaram-se, no processo de pesquisa, duas correntes ideológicas principais quanto às políticas de defesa civil: a dos que afirmam que a política deve ter ênfase na prevenção, e a dos que defendem o foco no atendimento das ocorrências. A primeira, embasada nos marcos de ação da Organização das Nações Unidas (ONU) e na própria PNPDC, é majoritária atualmente. Buscou-se o diálogo com as duas linhas de pensamento, e entre todos os matizes intermediários. Do cenário atual constatou-se que: a prevenção e o monitoramento de riscos de desastres recebem recursos humanos e materiais insuficientes na Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), altamente requisitada na gestão da Guarda Civil Metropolitana; a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), vinculada à SMSU, apesar de ter a prevenção como uma de suas principais atribuições, tem atuação, até pela falta de recursos, mais voltada ao atendimento emergencial; e a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP) toma parte importante no planejamento e na gestão de riscos por ter investido vultosas somas no mapeamento de riscos geológicos, realizado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), e na aquisição e manutenção de um sistema de registro de ocorrências de zeladoria da cidade – com valores superiores a R\$ 8,6 milhões, só em 2010, conforme apresentado no capítulo anterior;
- c) ampliar e confrontar as informações – procurou-se recorrer à literatura internacional de gestão de riscos e a especialista renomado do setor, para ir além das informações, já preciosas, fornecidas pelos atores envolvidos;
- d) explorar a intuição – o debate dos achados nas entrevistas e das impressões pessoais resultantes delas possibilitaram amadurecer percepções e transformá-las em subsídio complementar para a análise aqui proposta. Cabe apontar que todos os entrevistados foram altamente colaborativos, indicando, muitas vezes em conversas informais, ideias e questionamentos não aventados antes das entrevistas;
- e) aceitar o impensável – procurou-se, conforme aponta Van Der Heijden (1996, apud Buarque 2013), “interrogar e questionar, com abertura intelectual, a lógica, as causas prováveis dos eventos e a plausibilidade das afirmações”;
- f) reforçar a diversidade de visões – para tanto, foram entrevistados os dirigentes da SMSU, da COMDEC e da SMSP, além de técnicos do setor da COMDEC, SMSP e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que forneceram visões complementares sobre esta política pública que tem caráter transversal;
- g) ressaltar a análise qualitativa – Buarque aponta que “antes de qualquer quantificação na descrição do futuro, é necessária a compreensão da natureza e da qualidade dessa

realidade futura, baseada em um processo lógico e tecnicamente fundamentado no comportamento das variáveis e das incertezas”. De fato, para o problema proposto, a quantificação matemática é improcedente e não dá conta de explicitar as sutilezas políticas e a história passada e presente da construção da defesa civil paulistana.

6.1. Desenho dos arranjos institucionais possíveis

Conforme Buarque (2003), diferentes técnicas de análise dos atores sociais podem ser empregadas para avaliar a viabilidade política das configurações institucionais em cenários futuros. Intentou-se aqui interpretar as posições de cada um dos atores em relação à viabilidade de mudanças (ou continuidades) na atual política. Para tanto, utilizou-se a técnica de sustentação política dos arranjos institucionais hipotéticos, e estes serão apresentados a seguir, detalhando o que mostra a Figura 5.

Figura 5 – Arranjos institucionais possíveis e estudados



Fonte: Elaboração própria

6.1.1. Arranjo institucional vigente

O primeiro arranjo institucional a ser analisado é o vigente. Apesar de pouco voltada para a prevenção, de maneira articulada e racional, a configuração atual da política de defesa civil, entendida como o resultado das ações dos diferentes órgãos ligados ao monitoramento dos riscos e ao atendimento das ocorrências, tem relativo sucesso. Historicamente, a capital não foi afetada por grandes desastres – como os que ocorreram na região serrana do Rio de Janeiro.

Porém, não há elementos para afirmar que a cidade esteja imune à ocorrência de desastres importantes no futuro. Também não foram identificados cálculos precisos das perdas humanas e materiais decorrentes de incidentes de enchentes, deslizamentos ou incêndios específicos para a capital. No entanto, estudo de Healy e Malhotra (2008), da Universidade de Stanford, estima que, nos Estados Unidos, em média, cada dólar investido em prevenção reduz os gastos em recuperação de danos de desastres em mais de sete dólares, em um único ciclo eleitoral²⁷. Tal fato, embora não diretamente transponível para a realidade paulistana, é uma evidência da otimização do uso de recursos que o investimento racional e planejado em prevenção pode oferecer.

Resumidamente, recorrendo ao que já foi apresentado no capítulo anterior, pode-se afirmar que a política de defesa civil no município tem a coordenação na COMDEC, porém com as atribuições de planejamento e prevenção atrofiadas. Já a SMSP atua na prevenção e no monitoramento de desastres, porém, sem foco na gestão do risco de desastres de modo holístico – há ênfase evidente na diminuição dos desastres de risco geológico, que afetam principalmente habitações, a serem vistoriadas pelas próprias subprefeituras.

O atendimento de emergências, por sua vez, é realizado, de maneira geral, também pelas subprefeituras, com o apoio, quando necessário, da COMDEC. Ocorrências de destaque, normalmente noticiadas pela mídia, são alvo de atuação dos funcionários e técnicos da COMDEC, inclusive com a presença do coordenador-geral em campo, organizando o atendimento. Por fim, a central telefônica do 199 é gerida pela COMDEC, mas nem todas as ocorrências são informadas nesse número, já que é possível registrar um incidente de defesa civil via telefonia geral da prefeitura ou via subprefeituras.

Verificam-se, portanto, sobreposição de esforços no atendimento telefônico e, às vezes, no atendimento de ocorrências, e irracionalidade na aplicação de recursos materiais e humanos destinados à prevenção. Nada impede que tal arranjo institucional alcance o propósito

²⁷ Disponível em: <<http://www.stanford.edu/~neilm/disasters.pdf>>. Acesso em: 26.jul.2013.

de mitigar os efeitos de desastres e aumentar a resiliência da cidade quanto a eventos da natureza. Contudo, os custos decorrentes desta opção – para o alcance de resultados semelhantes – parecem elevados, quando comparados ao de outros arranjos expostos a seguir, pois esforços serão duplicados e já faltam recursos humanos na COMDEC na situação atual.

6.1.2. Integração da SMSU e da SMSP via centro informatizado

Uma medida informada pela coordenação de análise e planejamento da SMSU, que está em curso, para a integração entre a SMSU e a SMSP, no que se refere à política de defesa civil, é a disponibilização de informações de ocorrências via Sistema de Gerenciamento de Ocorrências Críticas (SGOC) do Centro de Controle Integrado (CCOI).

O Relatório Gerencial: Gerenciamento de Informações da COMDEC – Central Telefônica, produzido em abril de 2013, avaliou que a integração do atendimento telefônico da COMDEC ao sistema informatizado do CCOI traria benefícios às necessidades de padronização das ocorrências e de registro dos dados, com a vantagem de não acarretar custos adicionais para a aquisição de *software*. De fato, frente ao que existe atualmente – um arquivo de banco de dados do Microsoft Access, com preenchimento irregular e passível de ser corrompido ou apagado, até mesmo acidentalmente durante o uso –, o *software* adquirido pela SMSP representa um avanço tecnológico e de eficácia.

Não é parte deste trabalho avaliar tecnicamente as particularidades do sistema a ser empregado. Contudo, há que se levantar dúvidas sobre a integração entre secretarias que decorrerá da utilização do mesmo sistema informatizado. Haverá, de fato, melhor comunicação entre a COMDEC e as Coordenadorias Distritais de Defesa Civil (CODDECs)? Ora, se a informatização garantir a documentação das ocorrências da central telefônica da COMDEC de maneira sistemática e segura, contribuirá, evidentemente, para o planejamento dos atendimentos futuros e poderá ser utilizada na prevenção de desastres. Entretanto, tal utilização de *software* não implica necessariamente aprimoramento do contato da coordenação da defesa civil com os braços executores, a saber, as subprefeituras. Sendo assim, o compartilhamento dos sistemas consiste em uma melhoria incremental desejável, porém, não capaz de solucionar a situação-problema.

6.1.3. Incorporação das CODDECs pela SMSU

Um terceiro arranjo institucional possível é a incorporação, pela COMDEC, que compõe a SMSU, das estruturas de atendimento de emergência e prevenção das CODDECs. Sob esta hipótese, os funcionários pertencentes às subprefeituras – definida uma estrutura básica – passariam a compor os quadros da COMDEC, estabelecendo-se uma hierarquia direta entre a coordenação-geral da COMDEC e os executores da política. Os funcionários de defesa civil do atendimento regionalizado poderiam continuar em suas salas de atividade em cada uma das 31 subprefeituras, respondendo diretamente ao comando do coordenador-geral da COMDEC, e não mais aos subprefeitos.

A medida, no entanto, enfrenta empecilhos claros. Um deles é a publicação de uma norma alterando os cargos previstos para as subprefeituras, bem como para a SMSU. A colaboração do secretário de Coordenação das Subprefeituras e dos subprefeitos para a edição desta norma é improvável, dado que haveria perda de poder político, de cargos e de recursos humanos em todas as subprefeituras. Por outro lado, a COMDEC, em toda sua recente trajetória, desenvolveu pouca experiência para trabalhar como uma rede, com funcionários espalhados pelo território com autonomia para atuar no próprio aprendizado e gerir os problemas de defesa civil de cada uma das subprefeituras. Isso nos traz a questão de uma dependência de trajetória (*path dependence*) na defesa civil paulistana. Mais do que simplesmente dizer “a história importa”, tal conceito confere grande importância às decisões tomadas quando uma política está sendo iniciada, pois elas certamente terão grande influência na história de tal política. *Path dependence* é a ferramenta analítica para entender a importância de sequências temporais e do desenvolvimento, no tempo, de eventos e processos sociais (BERNARDI, 2012, p. 138).

Além disso, tecnicamente, intervenções de vistoria de imóveis atingidos por incêndio, por enchentes ou situados em áreas de risco, bem como poda de árvores, asfaltamento, entre outros problemas cotidianos da cidade, são resolvidos por estruturas já consolidadas das subprefeituras. Comumente, o assessor de Defesa Civil recorre a outros profissionais e setores das subprefeituras para realizar atendimentos. Assim, se a SMSU incorporasse os funcionários de defesa civil, o problema de integração apenas mudaria de lugar: em vez de ocorrer entre COMDEC e CODDECs, passaria a ocorrer entre CODDECs e demais setores das subprefeituras.

Nas entrevistas, outra hipótese aventada seria aproximar a Guarda Civil Metropolitana, que já faz parte da SMSU, das atividades de defesa civil. De fato, a Guarda Civil Metropolitana tem potencial para multiplicar as informações de prevenção de desastres, dada sua capilaridade na cidade. Formar profissionais da guarda em cursos de defesa civil é uma medida desejável – até pela característica de proteção comunitária que a guarda deve exercer.

Entretanto, fazer com que atividades de defesa civil sejam apoiadas de maneira ostensiva pela guarda pode configurar ainda mais obstáculos para a política de segurança urbana em si, já que parte do efetivo poderia vir a ser deslocado das atividades de policiamento comunitário.

6.1.4. Incorporação da COMDEC pela SMSP

O quarto arranjo apresentado diz respeito à incorporação da COMDEC pela SMSP, ou seja, a estrutura de funcionários de defesa civil deixaria de fazer parte da SMSU. A solução, do ponto de vista meramente lógico, é plausível, posto que a pasta que já realiza parte significativa do planejamento e da prevenção, e também do atendimento de ocorrências, assumiria a estrutura da coordenação de defesa civil.

Por outro lado, politicamente, conforme entrevista com o secretário adjunto da SMSU, Marcus Vinícius dos Santos, realizada em 20 de maio de 2013, não é interessante politicamente que a Segurança Urbana transfira a atribuição da defesa civil, bem como seus recursos humanos e financeiros, para a SMSP. Certamente, se proposta, tal ideia enfrentaria oposição do atual secretário. A avaliação de Santos quanto à viabilidade política da transferência da COMDEC para a SMSP ou das CODDECs para a SMSU foi captada durante o campo:

[...] tenho a impressão de que daríamos conta do recado aqui, porque a SMSP tem inúmeras atribuições, e passar mais uma coordenação (COMDEC) seria uma sobrecarga. [...] Temos mais disponibilidade, porque já temos o comando. Só precisamos do operacional e dos recursos. [...] A CODDEC aqui (na SMSU) seria muito melhor, embora a descentralização seja positiva [...], pois as CODDECs, com os seus respectivos NUDECs na ponta, são capazes de dar uma resposta mais rápida (a atendimentos) do que uma equipe saindo daqui. [...] É possível ter pessoas mais próximas das áreas (afetadas), porém vinculadas à SMSU e não à SMSP. Entretanto, isso nem está sendo discutido e acho pouco provável, porque nenhum dos dois secretários abriria mão de suas atribuições.²⁸

6.1.5. Criação da Secretaria de Defesa Civil

Tal arranjo foi proposto, durante as entrevistas, pelo coordenador geral de Defesa Civil, Jair Paca, e, aparentemente, não obteve mais respaldo de outros entrevistados, de modo

²⁸ Entrevista concedida pelo secretário adjunto de Segurança Urbana, Marcus Vinicius M. dos Santos. [mai.2013. Entrevistadoras: Cassiane Jaroszewski, Cristina Baltazar e Simone Harnik. São Paulo, 2013. 01 arquivo .mp3.]

geral. Cabe realizar um exercício analítico das potencialidades e dificuldades para a criação de uma nova secretaria. Primeiramente, é interessante observar que a criação de uma pasta exclusiva para a prevenção e o atendimento de ocorrências denotaria *status* e importância à gestão de riscos de desastres no município.

Porém, a criação de novas pastas depende de aprovação de lei municipal na Câmara dos Vereadores, o que exige forte articulação política em torno da causa. Per si, a gestão de riscos de desastres constitui temática pouco conflituosa – não haveria, por exemplo, um movimento contrário à prevenção de riscos e ao atendimento de emergências. No entanto, a opinião pública, encabeçada pelos principais jornais, sites noticiosos e canais de televisão, tende a ser crítica quanto à criação de novas pastas e estruturas administrativas.

Se instituída, uma eventual Secretaria de Defesa Civil precisaria ampliar os quadros, principalmente referente às funções administrativas e orçamentárias, terrenos em que a COMDEC exerce, atualmente, atividade incipiente, já que há centralização do orçamento na SMSU. Além disso, a situação-problema do termo de referência permaneceria irresoluta, dado que a relação entre duas secretarias, neste caso hipotético, a Secretaria de Defesa Civil e a SMSP, não acabaria com a dupla hierarquia. Uma secretaria nova que ainda levasse consigo os funcionários das CODDECs parece ainda mais improvável politicamente, dado que a proposta nem sequer foi discutida. Além disso, seguramente haveria oposição do atual secretário de Segurança Urbana.

6.2 Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres

Cabe ressaltar que, para todos os arranjos, inclusive para o vigente, é possível criar uma nova estrutura institucional, junto ao Gabinete do Prefeito, entendida aqui como um Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres, para realizar a prevenção e o monitoramento dos diferentes riscos de maneira integrada e racional. Entende-se por gestão de riscos de desastres, conforme a CEPREDENAC – PNUD (2003, p. 68), “um processo social complexo, cujo fim último é a redução ou a previsão e o controle permanente do risco de desastre na sociedade, em consonância com e integrado a pautas de desenvolvimento humano, econômico, ambiental e territorial sustentáveis” (tradução nossa).

De acordo com a ONU²⁹ *apud* Macedo, um sistema de gestão de riscos é composto por cinco etapas: 1. identificação dos riscos; 2. análise; 3. medidas de prevenção e mitigação, 4. preparação para as emergências; e 5. informações públicas e treinamentos. Um grande conjunto de atores precisa ser acionado para que uma instituição desse tipo possa atuar, passível de melhor coordenação, na administração municipal, por meio de uma estrutura ligada ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria de Governo.

A proximidade de um Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres ao chefe máximo do Executivo municipal pode ser justificada por três argumentos principais: em primeiro lugar, sinalizaria a importância política da temática para a administração; em segundo, induziria a ação transversal e a articulação entre distintas secretarias em torno de um objetivo, com coordenação direta do prefeito; e, por último, levaria à adequação do município ao que propõe a Lei federal nº 12.608, que institui a PNPDEC, já que esta demanda que a política de defesa civil esteja inserida no contexto do desenvolvimento sustentável e tenha relação com o planejamento urbano e demais políticas públicas.

A proximidade do chefe do Executivo confere mais legitimidade às solicitações do Gabinete de Gestão de Riscos, órgão de coordenação do sistema de gestão de riscos, uma vez que demandas relacionadas ao prefeito ou à Secretaria de Governo encontram menos dificuldades para serem atendidas pelo conjunto das demais secretarias. Ficaria, então, facilitada a formação de um corpo de profissionais multidisciplinar, fundamental para uma política transversal, segundo Nogueira (2002, p. 33):

O gerenciamento de riscos urbanos requer ainda uma postura transdisciplinar, uma vez que, na atualidade e neste campo específico, nenhum profissional pode restringir-se apenas ao escopo da sua própria formação acadêmica para desenvolver suas atividades, sob pena de desqualificá-las. Conhecimentos sobre geologia de engenharia em sua mais ampla abrangência, urbanismo, legislação urbana e ambiental, administração pública, além de noções de atendimento social e de atendimento de emergências, entre outros, são necessários.

Atualmente, não há em São Paulo, uma estrutura administrativa vinculada ao prefeito, e as informações sobre os múltiplos riscos e planejamento da cidade se encontram dispersas nas mais variadas pastas. Não há sistema de informação que interligue esses dados e mapas e, por conseguinte, não há a devida transparência e publicidade para a população. O armazenamento das informações também ocorre de maneira despadronizada nas secretarias, com evidente assimetria.

²⁹ Documento da UNDO Office of the United Nations Disaster Relief Organization.

A título de exemplo, vale lembrar que as informações sobre atendimentos via serviço telefônico e em campo pela COMDEC até meados de 2013 permaneciam não sistematizadas adequadamente. Um banco de dados continha informações dos atendimentos realizados a partir de 2012 e antes, de 2007 a 2011, cada atendimento resultava em dois documentos de texto – um de abertura do chamado e outro de fechamento –, levando à inutilização dessas informações para planejamento da política.

Por outro lado, a SMSP dispõe do sistema informatizado do CCOI, com investimento de alto vulto, bem como do mapeamento de riscos geológicos realizado pelo IPT. Ambos os sistemas não estão disponíveis para compartilhamento entre secretarias, com possibilidade interativa de integração de bases, o que constitui multiplicação de esforços e gasto de recursos. Algumas secretarias, assim, são mais bem servidas de informações para seu planejamento e atividades.

Em suma, uma estrutura institucional como o Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres faria com que a política de defesa civil estivesse respaldada, pois contaria com o apoio das demais secretarias. Se criado o Gabinete, a questão da falta de hierarquia entre COMDEC e as CODDECs seria prontamente resolvida, uma vez que a política de defesa civil estaria subordinada a um sistema maior e mais próximo do prefeito. A COMDEC, então, poderia tanto se ocupar do atendimento de emergências quanto se voltar para a prevenção, com informação de qualidade e integrada às das demais pastas. A criação deste gabinete, conforme mencionado, pode ser realizada em qualquer um dos cinco arranjos institucionais apresentados neste capítulo.

Do ponto de vista do interesse do prefeito em criar tal estrutura institucional, pode haver alguma incerteza. Isto porque o mesmo estudo da Universidade de Stanford, de Healy e Malhotra (2008), que apontou para a economicidade do investimento em prevenção chegou a uma conclusão em sentido oposto, ao menos nos Estados Unidos. De acordo com o artigo, eleitores tendem a privilegiar com seu voto os gestores que investiram em ações recuperativas e de apoio emergencial pós-desastres, mas o mesmo não acontece, em média, com os gastos em prevenção, embora este tipo de investimento minore o efeito de incidentes futuros. Deste modo, afirmam os pesquisadores, os administradores e políticos com foco na reeleição terão incentivos para investir de modo mais acentuado na resposta a emergências.

O estudo identificou ainda que, quando ocorrem grandes desastres, pode haver aumento do investimento de recursos em prevenção, nos meses posteriores aos incidentes, mas não de forma prolongada. Às vezes, chega a ocorrer uma superestimação de recursos para a prevenção de determinado tipo de desastre, em detrimento de um investimento racional, com

vistas a minorar todos os tipos de incidentes naturais e antrópicos a que as regiões estão sujeitas. Por outro lado, é notável que quando o investimento em prevenção não é realizado e, na sequência, ocorrem desastres naturais, há uma cobrança por parte dos formadores de opinião pública, o que funciona como um incentivo ao investimento na prevenção.

Resumidamente, é possível afirmar que o prefeito da cidade de São Paulo tem pelo menos três incentivos para realizar o investimento em prevenção: o uso racional dos recursos, pela economia que o gasto em prevenção proporciona; a efetiva minoração dos efeitos de desastres; e, quando ocorrer um inesperado incidente de grande vulto, poder comprovar que fez tudo o que estava ao seu alcance, de antemão. Por outro lado, há incentivos perversos para que não invista na prevenção, mas sim na resposta, principalmente do ponto de vista eleitoral.

Como os modelos de escolha racional mostraram-se insuficientes para indicar o comportamento dos atores sociais, conforme aponta Evans (1998), não é possível afirmar que um gestor tomará decisões unicamente pelo interesse na reeleição. Assim, permanece não esclarecida uma dúvida: quais fatores levariam o prefeito da cidade de São Paulo a encabeçar uma agenda de prevenção de desastres naturais no município? Entenderemos que um misto de fatores podem explicar as decisões do prefeito, parte deles, sim, voltada à reeleição, parte voltada ao interesse público.

6.3 Análise de viabilidade dos arranjos

Foram identificados, portanto, cinco arranjos institucionais possíveis, agregando ou não um Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres vinculado ao Gabinete do Prefeito, o que leva a um total de dez combinações possíveis, conforme a Figura 6:

Figura 6 – Combinações de arranjos possíveis, com e sem Gabinete de Gestão de Riscos



Fonte: Elaboração própria

Pretende-se analisar, a seguir, a viabilidade política de cada uma das combinações, mediante as posições dos atores sociais envolvidos. Foi realizada uma matriz de sustentação política, conforme artigo de Buarque (2003, pp. 62-63). A técnica possibilita cruzar os atores envolvidos com os arranjos hipotéticos aventados. Os principais atores envolvidos serão expostos na primeira coluna da tabela. A segunda coluna recebe o que pode ser considerado como “potência relativa dos atores”, isto é, uma pontuação associada às diferentes importâncias e influências dos atores envolvidos, apresentada no capítulo anterior.

Essa pontuação merece detalhamento. Para construí-la, a importância e a influência dos atores foram somadas. Então, o ator com maior grau, no caso o prefeito, recebeu a pontuação 1. Todos os demais atores receberam valores inferiores, proporcionais ao seu nível de influência e importância, e as potências variaram de 0,7 a 1. A Tabela 2 apresenta o resultado.

Tabela 2 – Potência relativa dos atores envolvidos com maiores graus de influência e importância (o quanto ganha ou perde com mudanças ou continuidades) na política municipal de defesa civil

Envolvido	Influência	Importância	Soma de importância e influência	Potência
Prefeito	100	100	200	1,00
Secretário de Segurança Urbana	85	65	150	0,75
Coordenador da COMDEC	80	100	180	0,90
Secretário de Subprefeituras	80	70	150	0,75
Subprefeitos	60	80	140	0,70

Fonte: Elaboração própria

Nas demais colunas da matriz de sustentabilidade política, serão apresentadas as posturas de cada um dos atores quanto aos diferentes arranjos, a partir de uma reflexão puramente técnica, consolidada a partir das entrevistas e da leitura da literatura internacional e nacional sobre o tema de riscos de desastres e defesa civil. Para tanto, definiremos cinco posturas distintas que poderão ser assumidas pelos atores quanto ao arranjo institucional: patrocínio, apoio, neutralidade, oposição e rejeição, codificadas, respectivamente, por números: 2, 1, 0, -1 e -2.

Por fim, as pontuações de cada um dos dez arranjos institucionais serão multiplicadas pela potência do ator em questão e somadas, levando a uma hierarquia relativa de viabilidade política dos cenários. Os resultados são apresentados nas Tabelas 3 e 4:

Tabela 3 – Potências e posturas dos agentes

Envolvido	Potência	Sem Gabinete de Gestão de Riscos					Com Gabinete de Gestão de Riscos				
		Arranjo vigente	Integração via CCOI	Incorporação pela SMSU	Incorporação pela SMSP	Secretaria de D.C.	Arranjo vigente	Integração via CCOI	Incorporação pela SMSU	Incorporação pela SMSP	Secretaria de D.C.
Prefeito	1,00	0	1	0	0	-1	0	2	0	0	-1
Secretário de Segurança Urbana	0,75	-1	2	1	-2	-2	-1	2	1	-2	-2
Coordenador da COMDEC	0,90	-1	1	1	-1	2	-1	1	1	-1	2
Secretário de Subprefeituras	0,75	0	1	-2	2	-2	0	1	-2	2	-2
Subprefeitos	0,70	0	0	-2	1	-1	0	0	-2	1	-1

Fonte: Elaboração própria, com base em Buarque (2003)

Tabela 4 – Valores de aprovação ou reprovação política para cada arranjo institucional

Envolvido	Sem Gabinete de Gestão de Riscos					Com Gabinete de Gestão de Riscos				
	Arranjo vigente	Integração via CCOI	Incorporação pela SMSU	Incorporação pela SMSP	Secretaria de D.C.	Arranjo vigente	Integração via CCOI	Incorporação pela SMSU	Incorporação pela SMSP	Secretaria de D.C.
Prefeito	0	1	0	0	-1	0	2	0	0	-1
Secretário de Seg. Urbana	-0,75	1,5	0,75	-1,5	-1,5	-0,75	1,5	0,75	-1,5	-1,5
Coordenador da COMDEC	-0,9	0,9	0,9	-0,9	1,8	-0,9	0,9	0,9	-0,9	1,8
Secretário de Subprefeituras	0	0,75	-1,5	1,5	-1,5	0	0,75	-1,5	1,5	-1,5
Subprefeitos	0	0	-1,4	0,7	-0,7	0	0	-1,4	0,7	-0,7
Somatório	-1,65	4,15	-1,25	-0,2	-2,9	-1,65	5,15	-1,25	-0,2	-2,9

Fonte: Elaboração própria, com base em Buarque (2003)

Na construção da matriz de sustentabilidade política, o arranjo institucional mais viável, isto é, com maior pontuação somada, foi o da integração das secretarias via CCOI, com auxílio da estrutura do Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres junto ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria de Governo. A criação de uma Secretaria de Defesa Civil, por sua vez, foi o cenário com menor viabilidade política, conforme análise técnica das entrevistas dos atores envolvidos.

Diante do exposto, entende-se que, dentre os arranjos institucionais aventados, o mais viável politicamente e que melhor atende às necessidades do município é a manutenção da localização institucional da COMDEC, com integração via CCOI, que já vem sendo estudada pela SMSU, conforme documento oficial fornecido pela pasta. Reitera-se a sugestão e a necessidade do Gabinete de Risco, para dar integração à política de planejamento de riscos. De fato, nem a SMSU nem a SMSP abririam mão de suas atribuições no Sistema Municipal de Defesa Civil.

A integração via CCOI possibilitaria uma economia de recursos no gerenciamento dos atendimentos, visto que o sistema já foi adquirido pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM) e está em uso. Implicaria custos de formação dos atendentes, mas muito mais equacionáveis do que mudanças institucionais profundas.

A criação do Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres, por sua vez, demandaria vontade política do prefeito, porém, com custos relativamente baixos, já que este gabinete seria responsável pela integração técnica e tecnológica de bases de dados e mapas já existentes, porém fragmentados entre diferentes secretarias. Seria necessário compor um grupo técnico com indicados de diferentes pastas, capaz de organizar o material disponível e orçar eventuais aprimoramentos técnicos para a gestão. Basicamente, os maiores custos seriam os de contratação de pessoal técnico para a integração das informações – porém, é muito provável que já existam funcionários nos quadros da prefeitura capazes de tal empreitada.

7. MEDIDAS

Com base no trabalho de campo realizado, no relato dos entrevistados e na leitura de documentos oficiais, legislação e bibliografias nacional e internacional, serão apresentadas a seguir algumas medidas para melhorias incrementais na política municipal de defesa civil. Independentemente do arranjo institucional, a adoção de determinadas medidas pode fazer com que a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC) e as Coordenadorias Distritais de Defesa Civil (CODDECs) realizem seu trabalho com mais eficiência e efetividade.

O termo de referência firmado com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) e a COMDEC previu a elaboração de medidas de curto, médio e longo prazos, mas não há uma definição unívoca para tais períodos de tempo. Portanto, optou-se por adotar a classificação das ações propostas em três grupos, conforme estabelecido na literatura sobre Planejamento Estratégico (Bateman e Snell, 2009):

- **Nível operacional:** com temporalidade associada ao curto prazo e exigência de poucas ações para a implementação. Podem ser postas em prática sem recorrer a atores externos à execução e ao planejamento da política de defesa civil.
- **Nível institucional ou tático:** com temporalidade associada ao médio prazo e que exige um grau de esforço maior para a implementação do que o do nível anterior. A articulação com outros atores é requerida.
- **Nível estratégico:** com temporalidade associada ao longo prazo e que exige um elevado grau de esforço para a implementação. Neste nível encontram-se medidas que podem ultrapassar o período de um mandato de chefe do Executivo municipal. A articulação, até mesmo com atores de outras instâncias federativas, pode ser necessária.

Quadro 3 – Os três níveis de planejamento

Planejamento	Conteúdo	Extensão de tempo	Amplitude
Estratégico	Genérico, sintético e abrangente	Longo prazo	Macro-orientado. Aborda a instituição como uma totalidade.
Tático	Menos genérico e mais detalhado	Médio prazo	Aborda cada unidade da instituição separadamente.
Operacional	Detalhado, específico e analítico	Curto prazo	Micro-orientado. Aborda apenas cada tarefa ou operação.

Fonte: Adaptado de Chiavenato, 2003

7.1. Propostas de nível operacional

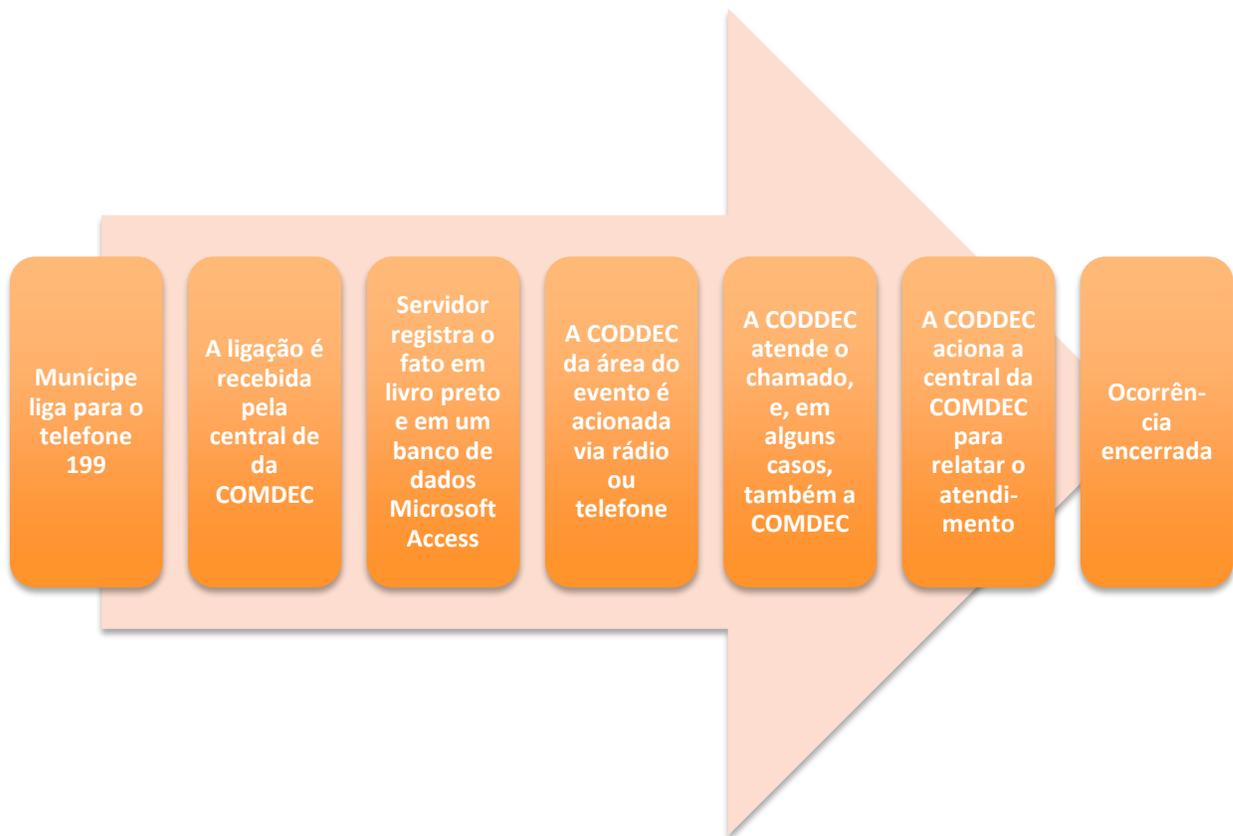
7.1.1. Padronização do registro das ocorrências de defesa civil recebidas na central 199

A padronização é um procedimento gerencial que otimiza a execução de uma atividade, é utilizada em prol de um atendimento mais eficiente ao munícipe e não pode ser vista como um fim em si mesma. Ela visa aos seguintes propósitos: redução da variabilidade, melhoria contínua dos processos, atribuições claras de responsabilidades, possibilidade de exercer controle sobre a produção, garantia de qualidade do produto final, aprendizagem sobre os processos por meio do acúmulo de experiência (FAZINGA, 2012, p. 37).

A defesa civil paulistana recebe chamados de ocorrências por três entradas distintas: pelo telefone 199, no qual o munícipe é atendido pela equipe da Central de Comunicações (CECOM) da COMDEC, pelo telefone das subprefeituras ou de suas CODDECs, ou pelo Centro de Controle Integrado (CCOI). Segundo o *Relatório Gerencial: Gerenciamento de Informações da COMDEC – Central Telefônica*, produzido pela SMSU em abril de 2013, os chamados recebidos pela central de telefonia do 199, número da defesa civil na cidade de São Paulo, são atendidos por equipe composta por 16 atendentes, que trabalham em regime de escala. São recebidas em média 800 ligações ao dia, sendo 60% delas trotes.

As ligações recebidas pelo 199 são anotadas em um livro preto, de forma manual, e incluídas em um banco de dados sem a devida segurança – os registros podem ser excluídos por funcionários –, e sem padronização – nem todos os campos são preenchidos adequadamente e, muitas vezes, um chamado é aberto, mas não há respostas sobre as consequências do respectivo atendimento. A Figura 7 detalha o procedimento previsto, que é disparado quando um munícipe telefona para o 199.

Figura 7 – Mapa de processos do atendimento de uma ocorrência recebida pelo 199



Fonte: Elaboração própria

Já está em curso a adoção, pela COMDEC, do Sistema de Gerenciamento de Ocorrências Críticas (SGOC) utilizado atualmente pelo CCOI³⁰. O relatório afirma que o sistema tem como vantagem o fato de que será necessário treinar apenas os profissionais da COMDEC para o uso, já que os funcionários das CODDECs utilizam o SGOC (SÃO PAULO, 2013). A ferramenta adquirida pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM) para a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP), segundo avaliação técnica da SMSU, tem capacidade para dar robustez ao banco de dados de atendimento da COMDEC:

³⁰ Informação fornecida por dirigente da SMSU em entrevista presencial.

A integração ao SGOC e ao CCOI permitirá acesso da COMDEC aos dados da CET, GCM, SPTRANS, CGE, COBOM, e Subprefeituras que são ali reunidos. Para o CCOI, a COMDEC ampliaria sua atuação, já que a CET só aciona o serviço para o centro expandido da cidade. A integração permitiria ainda que a Secretaria de Segurança Urbana tivesse acesso aos mesmos dados que o Prefeito e Subprefeitos utilizam, aumentando a sinergia de ações no nível gerencial. (...) O SGOC gerencialmente possui diversas possibilidades de visualização, permitindo melhor acompanhamento e fiscalização das ocorrências. Por meio desse sistema, Secretários e Subprefeitos podem visualizar a situação da cidade, gerando relatórios do instante, diários e mensais. (SÃO PAULO, 2013)

7.1.2. Criação de banco de dados de sistema de informações gerenciais

A disponibilidade de informações é um dos aspectos fundamentais para a gestão de riscos, porque não se faz planejamento de uma política pública tão dinâmica e tão complexa como a de defesa civil sem dados e registros das ocorrências. Mais do que um banco de dados é necessária a implantação de um sistema de informações gerenciais, com possibilidade de tratamento estatístico dos atendimentos e chamados. Macedo (2011) nos apresenta outra razão para a manutenção de bancos de dados:

Um dos parâmetros essenciais para um perfeito sistema de alerta de deslizamentos é a construção das equações de correlação entre chuvas e deslizamentos. Estas equações são obtidas a partir de trabalhos que unem dados de chuvas (no mínimo diários) e a ocorrência de deslizamentos, tudo num período de dezenas de anos e indicam quanto precisa chover para iniciar os deslizamentos. (MACEDO, 2011, p.57)

Uma das iniciativas mais conhecidas em âmbito internacional é o banco de dados sobre desastres *Emergency Events Database* (EM-DAT). Criado em 1988 para auxiliar o governo belga e a Organização Mundial de Saúde (OMS) na tomada de decisões e preparação para desastres, o EM-DAT possibilita encontrar informações sobre desastres naturais e antrópicos desde o ano de 1900. Esse banco de dados de acesso público é alimentado com informações fornecidas por vários atores, como governos, organizações não governamentais, institutos de pesquisa e companhias de seguro. De acordo com Fernandes (2012, p. 19), para um desastre constar no EM-DAT, é preciso que ele respeite alguns critérios: por exemplo, deve ter causado pelo menos dez mortes, ou ter no mínimo cem pessoas afetadas, ou deve ter sido declarada situação de emergência pelas autoridades.

No Brasil, a prestação de informações precisas sobre as ocorrências e os atendimentos é pré-requisito para a formação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), estabelecido na Lei federal nº 12.608, de 2012:

Art. 13. Fica autorizada a criação de sistema de informações de monitoramento de desastres, em ambiente informatizado, que atuará por meio de base de dados compartilhada entre os integrantes do SINPDEC visando ao oferecimento de informações atualizadas para prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de desastre em todo o território nacional. (BRASIL, 2012)

O governo federal, por meio do Ministério da Integração Nacional (MI), utiliza o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) para recebimento de solicitações referentes ao estado de calamidade pública ou situação de emergência, declarados por governos municipais ou estaduais. O uso desse sistema deve possibilitar ao governo federal, no futuro, construir um banco de dados sobre desastres no país. Atualmente, as informações disponíveis ainda são incompletas – nem todos os desastres ou incidentes estão cadastrados. Em nível municipal, a estruturação de um banco de dados simples e amigável, porém preciso, deve produzir ainda o benefício de reduzir o tempo necessário para a transmissão de informações aos diversos entes da federação.

É desejável também que este sistema de informações possa ser utilizado no planejamento das ações de defesa civil do município, em especial para a elaboração de um Plano de Defesa Civil para a cidade, e cotidianamente – para verificar, por exemplo, se áreas com mais riscos recebem o devido atendimento. Para tanto, faz-se necessário que o sistema esteja pronto para oferecer relatórios gerenciais aos coordenadores da defesa civil e das distintas secretarias.

Em entrevista, o dirigente da Secretaria de Segurança Urbana (SMSU) relatou que já está em andamento na capital paulista a criação desse banco de dados:

(...) estamos montando um banco de dados integrado. As informações que a Defesa Civil tem não são as mesmas que a SMSU possui. [...] Então, vamos aproveitar os bancos que já existem, como (os dos telefones) 156, 153 [...], e o próprio sistema do CCOI. [...] Temos que criar um modelo que funcione, que todos possam ter as informações de forma integrada, com transparência para o munícipe (informação verbal)³¹.

³¹ Entrevista concedida por Marcus Vinicius dos Santos, secretário-adjunto da SMSU. [20.mai.2013]
Entrevistadoras: Cassiane Rocha Jaroszewski, Cristina Gomes Baltazar e Simone Bega Harnik. São Paulo, 2013. 01 arquivo.mp3.

7.1.3. Padronização de relatórios das CODDECs para a COMDEC

O Decreto Municipal nº 47.534, de 1º de agosto de 2006, que reorganiza o Sistema Municipal de Defesa Civil, estabelece em seu artigo 15 que as CODDECs devem encaminhar diariamente informações atualizadas sobre as áreas de risco e seus fatos geradores, bem como sobre os equipamentos disponíveis para atendimento de emergências. Nas visitas a campo não foram identificados protocolos para esse fornecimento de informações mensais à COMDEC, mas cada CODDEC encaminha seus dados em modelo próprio, sem padrão formal estabelecido.

No entanto, foi verificado um mecanismo de controle da COMDEC sobre as CODDECs quanto a informações sobre o nível de chuvas. Diariamente, o operador de rádio de cada uma das subprefeituras, em esquema de plantão, tem o compromisso de entrar em contato com a COMDEC para informar o nível de chuva verificado (mesmo que não tenha chovido). Essa informação é transmitida três vezes ao dia, o que gera um contato entre os operadores de rádio da COMDEC e das subprefeituras.

Apesar de funcionar como uma comprovação do manejo do rádio pelos operadores, e também como forma de comunicação e de integração das equipes que atuam no nível operacional da defesa civil, a informação gerada tem pouca utilidade prática para a formulação de medidas táticas ou estratégicas. Seria desejável, portanto, que, além de uma comunicação via rádio, houvesse um relatório qualificado dos atendimentos prestados à população, com localidade, tipo de atendimento e respectiva gravidade, características do imóvel ou da área atendidos, e providências tomadas. Essas informações padronizadas contribuiriam para a COMDEC elaborar com mais eficiência os planos de contingência e de operações que estão sob sua competência.

7.1.4. Confeção de materiais informativos

O decreto municipal nº 47.534, de 2006, estabelece no inciso XII do artigo nono (competências do coordenador-geral da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil): “desenvolver, com apoio dos órgãos componentes do Sistema Municipal de Defesa Civil, campanhas de mídia e de mobilização, visando informar e orientar a população nas ações relativas à defesa civil”. (SÃO PAULO, 2006)

Entretanto, em apenas uma das cinco subprefeituras visitadas foi encontrado um panfleto sobre áreas de risco (Figura 8), o que se considerou uma evidência de insuficiência de materiais de divulgação da política de defesa civil. Conceitualmente, nenhum sistema de gestão de risco pode ser secreto. Ao contrário: ele deve ser conhecido, compreendido e apoiado por toda a sociedade (MACEDO, 2011, p. 44). Nesse sentido, a elaboração e ampla distribuição de materiais impressos como cartilhas, folhetos e apostilas, voltados para públicos-alvo, bem delimitados e específicos, pode propiciar resultados importantes na comunicação da política e na prevenção de desastres.

Figura 8 – Panfleto sobre áreas de risco

ÁREA DE RISCO

LEIA COM ATENÇÃO!

No período das chuvas podem ocorrer deslizamentos que colocam em risco a sua vida.

Proteja a sua família!
Fique atento a novas rachaduras nas paredes das casas e nos muros e dê toda atenção a muros de arrimo ou paredes "embarrigadas".
Saia de casa se você verificar uma movimentação de terra perto de onde mora.

Avise os vizinhos.
Preste atenção a muros, árvores e postes inclinados. Fique atento a trincas ou afundamentos do solo que formam degraus.

Na dúvida, saia de casa.
Depois de salvar sua família e seus vizinhos, a Prefeitura da cidade de São Paulo solicita que você avise imediatamente as autoridades.

199 - DEFESA CIVIL 190 - POLÍCIA MILITAR
193 - CORPO DE BOMBEIROS 192 - EMERGÊNCIA MÉDICA

EM CASO DE DÚVIDAS, PROCURE A SUBPREFEITURA LOCAL

COMANDO MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL CHUVA FORTE OU DÚVIDA: SAIA DE CASA! PREFEITURA DE SÃO PAULO

Fonte: Material informativo da Subprefeitura Vila Prudente

O material informativo pode auxiliar a comunidade de uma área de risco tanto nos aspectos da prevenção quanto sobre como proceder em casos de emergência:

Somente bem organizada e treinada a comunidade poderá prevenir e dar resposta eficiente aos desastres. Portanto, para se conseguir um resultado eficaz é necessário unir as forças da comunidade através da organização da COMDEC – Coordenadoria Municipal de Defesa Civil e de NUDECs – Núcleo de Defesa Civil - no município. É necessário saber como e para quem divulgar a informação, porque as pessoas estão sujeitas a aceitar e participar de atividades que satisfaçam as suas necessidades de sobrevivência, segurança, reconhecimento social, estima e auto-realização, mas elas só irão envolver-se e comprometer-se, no momento que a sua adesão for mais emocional que racional. (DANTAS, s/d)

Esse tipo de medida é incentivado também pelo Marco de Ação de Hyogo:

Os desastres podem reduzir-se consideravelmente, se a população estiver bem informada e motivada para assumir uma cultura de prevenção e de resiliência frente aos desastres, o que por sua vez impõe a necessidade de reunir, compilar e divulgar os conhecimentos e informações pertinentes sobre as ameaças, os fatores de vulnerabilidade e capacidade (tradução nossa).

Como se trata de uma ação transversal, a política de defesa civil depende ainda da sensibilização de agentes públicos das distintas pastas da administração pública. É evidente que a elaboração de cursos e simulados implica tempo e custos. Porém, materiais de informação objetivos e estimulantes, até mesmo na forma de jogos *online*, podem cumprir o papel formativo desejado, com a possibilidade de compartilhamento nas redes sociais e de difusão da temática para além dos muros da administração.

7.1.5. Elaboração de levantamento das condições materiais e humanas das CODDECs e de suas atribuições em cada subprefeitura

Uma das funções da COMDEC é planejar a política de defesa civil que será executada majoritariamente pelas CODDECs. No entanto, a despadronização de condições de trabalho nas subprefeituras e a falta de garantia de equipamentos e recursos humanos bem formados podem ser um entrave. Seria interessante manter atualizado um relatório com os recursos humanos e materiais de cada subprefeitura, com dados sobre a formação dos profissionais para desempenho das atividades, visando à garantia da capacidade de resposta a emergências e à prevenção a elas.

Além disso, observou-se em campo que pode haver acúmulo de funções administrativas pelas CODDECs, as quais passam a se somar às atividades de defesa civil. Um exemplo é o da Subprefeitura Aricanduva, na zona leste da capital, cuja CODDEC é responsável por avaliar se moradores tiveram imóveis afetados por enchentes e, então, emitir relatório autorizando a concessão do benefício da isenção de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Trata-se de uma operação que exige busca a histórico de alagamentos e retira funcionários de ações de campo nas comunidades.

7.1.6. Revisão da formação dos funcionários das CODDECs e expansão da formação em defesa civil para outros funcionários das subprefeituras

É atribuição da COMDEC, em especial da Coordenação de Ações Preventivas e Recuperativas, manter formados em defesa civil os funcionários das CODDECs, conforme estabelecido no Decreto nº 47.534 (Art. 11, inciso V). A formação, de fato, é realizada e recebe reforço de ações da SMSM, quanto aos procedimentos em áreas de risco. Em visita à Subprefeitura Vila Prudente, na zona leste da capital, foi possível acompanhar um dos cursos.

Por mais qualidade que tenham, é possível consultar especialistas do setor (desastres naturais) para uma revisão das formações. É também interessante verificar que estes cursos estejam adaptados à função e ao grau de escolaridade do servidor, aproximando os procedimentos de defesa civil de seu cotidiano. Cabe ressaltar que o atendimento às emergências consiste em uma atividade que requer formação específica, porém, a prevenção também. Conforme apregoa a Lei federal nº 12.608, de 2012, as dimensões da prevenção e do monitoramento devem ser enfatizadas. Para tanto, é preciso verificar se os cursos ministrados já têm o conteúdo atualizado.

Além disso, a restrição da formação apenas aos que atuam diretamente com a defesa civil diminui a capilaridade de uma política pública que deve ser transversal. Por isso, sugere-se uma formação mais curta, no sentido de sensibilização de demais funcionários das subprefeituras para as questões de prevenção e resposta a desastres. Trata-se de uma ação com efeitos de longo prazo, mas passível de avaliação. Até mesmo funcionários da Guarda Civil Metropolitana (GCM) poderiam participar desse tipo de formação – ou ter algumas horas de curso já nos cursos obrigatórios – a fim de que a cultura da prevenção seja introduzida no seu dia a dia.

Uma proposta de grade curricular para os coordenadores das CODDECs é oferecida por Eduardo Macedo (IPT), no Quadro 4, e, segundo o autor, nela são apresentados conteúdos básicos, que podem ser acrescidos de outros como logística de emergências, primeiros socorros, entre outros. Essa proposta visa a formar os profissionais dentro de um contexto de gestão de riscos, contemplando desde a prevenção até o pós-desastre.

Quadro 4 – Proposta de grade curricular para assessores de defesa civil

Curso	Duração	Conteúdo
1) Apresentação	16 horas	Histórico, implementação das COMDECs, formas de atuação e um apanhado sobre os desastres passíveis de ocorrência na cidade
2) Gestão de riscos	40 horas	Identificação, avaliação e mapeamento desses riscos, medidas estruturais e não-estruturais de mitigação dos problemas, monitoramento e planos de contingência
3) Gestão nos momentos de desastres	40 horas	Ações de socorro e assistência, sistemas de comando, comunicação, avaliação de danos e recuperação de áreas/cenários
4) Comunicação de riscos para a sociedade	20 hora	Mobilização social, capacitação da população, montagem de NUDECs e uso de redes sociais

Fonte: *Revista Emergência*, fevereiro de 2012, p. 34

7.2. Propostas de nível institucional

7.2.1. Desenho do perfil do ocupante do cargo de assessor de defesa civil

A escolha do assessor de defesa civil, que desempenhará a coordenação da CODDEC, é de competência do subprefeito³², sem interferência da COMDEC na indicação. O trabalho a ser desenvolvido na CODDEC exige conhecimento técnico sobre medidas preventivas e emergenciais, e, portanto, é desejável que o profissional tenha formação adequada para a atuação em campo. Por outro lado, como há atividade nas comunidades, é interessante também que a figura do assessor de

³² Conforme Lei nº 13.399, de 2002, Art. 9º, inciso XXII.

defesa civil tenha um bom relacionamento com a comunidade onde atua, com capacidade de liderar equipes e de agir em situações de pressão.

Isso leva a um debate sobre como seria esse assessor (também conhecido como coordenador da CODDEC): se detentor de mais conhecimentos técnicos, se com mais capacidade gerencial para coordenar trabalhos, ou se mais bem relacionado com as comunidades. É claro que um profissional com as três habilidades elencadas seria o ideal. Porém, evidenciou-se que não parece ser simples encontrar no mercado profissionais com tais características.

Com base nas entrevistas, percebe-se que o perfil do assessor de defesa civil é um assunto que divide opiniões. Um dos subprefeitos entrevistados defendeu que o cargo seja ocupado por indicação política, após avaliação do subprefeito quanto às capacidades técnicas do escolhido para desempenhar as funções de defesa civil:

Ele [o assessor indicado politicamente] carrega toda a confiança que a comunidade tem nele para a subprefeitura. Existem os prós e os contras [para essa decisão]. Esse indivíduo de fora chega motivado, pois sua indicação, como líder comunitário, para um cargo na subprefeitura representa um ganho de merecimento. O assessor pode até ter pretensão política, por que não? Se fizer um trabalho bom e se candidatar para vereador, qual é o problema? (informação verbal)³³.

No entanto, para outro subprefeito, haveria mais benefício com a indicação de um profissional com ênfase nos aspectos técnicos e de liderança, com possibilidades de ocupação desse cargo comissionado por um funcionário de carreira:

O líder, o coordenador (da CODDEC) é um cargo de livre provimento, não de servidores, e é altamente vulnerável. Então, a rotatividade é intensa. [...] Acho que, mais importante do que amarrar a questão de ser servidor efetivo ou não, é elaborar um perfil para quem assume essa Coordenadoria, porque não é qualquer pessoa que compra essa briga. O coordenador é um comandante. Muitas vezes, ele não vai executar a ação, mas vai liderar. Ele tem que chegar ao local [da ocorrência], ter equilíbrio emocional e saber a quem acionar. [...] O coordenador tem que ser uma pessoa com essa capacidade, capacidade técnica e emocional (informação verbal)³⁴.

Cabe apontar que, se o assessor é um indicado político da comunidade, a equipe pode ser complementada com algum engenheiro, arquiteto ou geólogo, para suporte técnico. Por outro

³³ Entrevista concedida por um subprefeito. Entrevistadoras: Cassiane Rocha Jaroszewski e Simone Bega Harnik. São Paulo, 2013. 01 arquivo.mp3.

³⁴ Entrevista concedida por um subprefeito. Entrevistadoras: Cassiane Rocha Jaroszewski e Cristina Gomes Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr.

lado, se o coordenador é um técnico, há a necessidade de ele ter uma equipe capaz de articulação com a comunidade, principalmente para as áreas de risco de sua região.

7.2.2. Recomposição da equipe da Coordenação de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC

A Coordenação de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC conta hoje com apenas um servidor concursado – o próprio coordenador. Não há equipe técnica para realizar as atividades que o Decreto nº 47.534 estabelece. De acordo com o decreto municipal, compete ao coordenador e à sua equipe:

- I - elaborar, compilar, atualizar permanentemente e disponibilizar para o Sistema Municipal de Defesa Civil e para a Administração Municipal, em parceria com órgãos afins da Prefeitura, sistema de dados e informações básicas para o gerenciamento de emergências e riscos ambientais no Município de São Paulo, mediante a produção de uma cartografia geral de risco para cada tipo de ameaça identificada e a realização do georeferenciamento das informações;
- II - agrupar as informações referentes aos riscos ambientais, mapeadas pelas Subprefeituras;
- III - planejar, em conjunto com o Coordenador Executivo e com o Coordenador de Ações de Socorro e Assistências, bem como junto aos órgãos de comunicação e educação ambiental, campanhas de informação para redução da vulnerabilidade, desenvolvendo práticas preventivas e resposta aos desastres;
- IV - participar de campanhas de informação e mobilização públicas relativas ao gerenciamento de desastres desenvolvidas pelas Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs;
- V - manter informados e capacitados os integrantes das Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs;
- VI - articular e fomentar a criação de Núcleos de Defesa Civil - NUDECs;
- VII - propor a execução de ações que visem recuperar o cenário afetado por desastres, mediante a adoção de medidas de caráter estrutural e não-estrutural;
- VIII - propor seminários com vistas à divulgação da cultura de defesa civil para os participantes da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil;
- IX - articular e viabilizar a inclusão dos princípios de defesa civil nos currículos escolares da rede municipal de ensino, proporcionando todo apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico para esse fim, bem como a implementação de ações que possam envolver a comunidade.

Portanto, observa-se que, na situação atual, não há recursos humanos suficientes para dar conta apropriadamente de tantas responsabilidades de planejamento em defesa civil.

7.2.3. Equiparação salarial entre todos os assessores de defesa civil

O Decreto municipal nº 47.534, de 2006, estabelece as competências das CODDECs. Tais coordenadorias são dirigidas pelo Assessor de Defesa Civil designado pelo subprefeito, os quais são submetidos a treinamentos oferecidos pela COMDEC. Como se trata de um cargo de livre provimento, é o dirigente máximo da subprefeitura quem determina qual deve ser o nível de comissionamento conferido a esse profissional.

Sugere-se ainda a equiparação salarial entre todos os assessores de defesa civil, pois todos exercem as mesmas atribuições e responsabilidades. A exceção ocorre quando os escolhidos já são funcionários de carreira da prefeitura e incorporam o adicional de assessor aos vencimentos já recebidos. A isonomia de vencimentos para cargos com atribuições iguais ou assemelhadas dentro de um mesmo poder é respaldada pelo artigo 39 da Constituição Federal. A intenção aqui é que todos recebam o mesmo comissionamento de forma a padronizar os vencimentos.

7.2.4. Criar uma rede de comunicação permanente entre assessores de defesa civil

O assessor de defesa civil, atualmente, não tem formas institucionais de comunicação com outros assessores em subprefeituras distintas. A troca de informações poderia aperfeiçoar a política e minimizar dúvidas referentes a procedimentos. Recomenda-se a realização, pela COMDEC, de encontros periódicos, a fim de que os CODDECs troquem experiências sobre os desafios enfrentados cotidianamente em suas subprefeituras. Desse diálogo podem surgir soluções criativas e ter início a formação de uma identidade para o profissional.

Iniciativa similar foi instituída no município no ano de 2009, com a criação dos Grupos de Gerenciamento do Plano de Auxílio em Situações de Emergência (PASE). Esse plano tem como objetivo principal a organização de um sistema de coordenação para mobilizar os recursos materiais e humanos existentes nas subprefeituras ou fora delas para uma resposta rápida em situações de emergência (SÃO PAULO, 2009). Os grupos criados pelo PASE foram organizados por regiões da cidade, respeitando as experiências de ações integradas existentes, os aspectos

geográficos e a similaridade da ocorrência de riscos ambientais. Consta na página virtual da Prefeitura de São Paulo a criação do PASE Sul, Leste e Norte/Lapa³⁵.

A justificativa apresentada nas portarias para a formação desses grupos é a necessidade de promover a integração entre as CODDECs, uma vez que elas são as responsáveis diretas pela articulação e execução das ações de prevenção, resposta e reabilitação das emergências relacionadas aos respectivos riscos ambientais. Além disso, as partes envolvidas em ações de resposta às emergências precisam do estabelecimento prévio de canais de comunicação e de mobilização para um apoio articulado para o atendimento rápido e eficaz.

7.2.5. Revitalização e reforma do Conselho Municipal de Defesa Civil

Desde sua criação pelo Decreto municipal nº 47.534, de 2006, o Conselho Municipal de Defesa Civil (CONSDEC) se reuniu duas vezes, segundo informações do coordenador-geral da COMDEC, Jair Paca, nenhuma delas nos últimos quatro anos. O órgão tem por finalidade “prever e preparar as ações a serem desencadeadas nos atendimentos de emergências” (SÃO PAULO, 2006).

Conforme Lopez e Pires (2010), tais conselhos são instâncias de participação nas políticas públicas, com vistas à integração da sociedade no planejamento, formulação e controle da execução das ações governamentais. Contudo, o Conselho Municipal de Defesa Civil paulistano não possui assentos para representantes da sociedade, urbanistas ou moradores de áreas de risco, por exemplo. Integram o órgão 19 instituições do governo municipal, entre secretarias, empresas e coordenadorias.

A composição deste órgão no município está em dissonância com o que preconiza o material do curso de Capacitação Básica em Defesa Civil, o qual propõe que o Conselho Municipal seja órgão consultivo, deliberativo e conte com a participação social:

É constituído por representantes das Secretarias Municipais e dos órgãos da Administração Pública Municipal, Estadual e Federal sediados no município e por representantes das classes produtoras e trabalhadoras, de clubes de serviços, de entidades

³⁵ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/defesa_civil/legislacao/portarias/index.php?p=7933>. Acesso em: 27. Jul. 2013.

religiosas e de organizações não governamentais – ONG – que apoiam as atividades de Proteção e Defesa Civil em caráter voluntário. (UFSC, 2012, p. 85)

É desejável, para o êxito da política pública de defesa civil, que a sociedade esteja informada, integrada e que colabore ativamente, por exemplo, na criação de NUDECS e em iniciativas de formação como “Defesa Civil nas Escolas”. Sendo assim, causa estranheza o fato de a sociedade não participar da composição do CONSDEC. Sugere-se a reestruturação do Conselho de maneira a se garantir a participação social, prática que está em consonância com o desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e participativas.

7.3. Propostas de nível estratégico

7.3.1. Profissionalização das CODDECs com a criação de uma Coordenação de Defesa Civil nas subprefeituras com nome, cargos e atribuições específicas

Não existe desenho de uma equipe básica para o funcionamento de uma CODDEC. Sabe-se que há, por vezes, a necessidade de trabalhos técnicos, desempenhados por engenheiro, arquiteto ou geólogo. No entanto, mesmo a presença desses profissionais nas subprefeituras não está garantida. O arranjo vigente prevê somente assessores de defesa civil³⁶ vinculados ao Gabinete do Subprefeito. É possível que, em uma subprefeitura hipotética, a CODDEC seja composta somente por um assessor e pela equipe do rádio, já que não existe formalmente, na estrutura organizacional das subprefeituras, uma Coordenação de Defesa Civil com cargos e funções. Hoje, esse assessor responde à COMDEC, ao subprefeito e ao CCOI e ainda pode ficar fragilizado perante o tríplice comando. A inexistência de uma estrutura formal dificulta a execução da política pública, além de sobrecarregar o assessor. Propõe-se, portanto, a implementação de uma estrutura organizacional formal de defesa civil nas subprefeituras, respaldada por dispositivo legal. Conforme Cury (1994, p. 106), *apud* Pantiga (2012):

A estrutura organizacional atende a três funções básicas: primeiro, as estruturas tendem a realizar produtos organizacionais e atingir metas organizacionais. Segundo, as estruturas destinam-se a minimizar ou regulamentar a influência das variações individuais sobre a

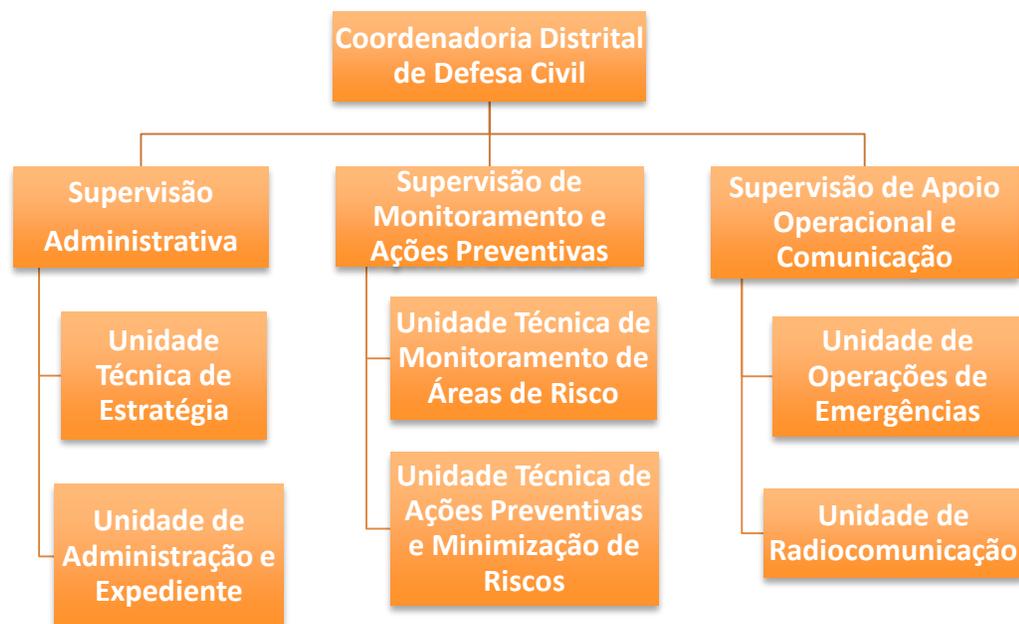
³⁶ O assessor de defesa civil é, na maioria dos casos, o responsável pelas CODDECs nas subprefeituras.

organização. Terceiro e não menos importante, as estruturas são contextos em que o poder é exercido, em que as decisões são tomadas e onde são executadas as atividades das organizações.

Em uma estrutura organizacional formalmente estabelecida com cargos e funções a serem desempenhadas, além de procedimentos e fluxos de processos, os resultados poderão ser obtidos e mensurados de forma mais eficiente e efetiva. Há diminuição do personalismo, e o trabalho se torna mais profissional, uma vez que a estrutura confere segurança para que os servidores realizem suas atividades sem temer hierarquias difusas. Some-se a isto o fato de que a estruturação de equipes é elemento facilitador da continuidade de trabalhos, sem rupturas com períodos de transição ou troca de gestões.

A proposta da estrutura de uma CODDEC aqui apresentada baseia-se no modelo desenvolvido por Pantiga (2012, p. 39), com algumas adaptações. Segundo ele, há uma supervisão administrativa responsável pelas atividades-meio da CODDEC, tramitação de documentos, inventário de bens, recursos humanos, interlocução com outras secretarias, e outras duas supervisões voltadas para o atendimento de emergência e ações preventivas.

Figura 9 – Proposta de organograma para uma CODDEC



Fonte: Elaboração própria baseada em Pantiga (2012)

A Unidade Técnica de Estratégia seria responsável pela articulação com as demais CODDECs, secretarias e NUDECs e também pela implementação de bancos de dados e pela redação de relatórios e atividades de planejamento. À Unidade de Administração e Expediente caberia o trabalho de tramitação de documentos, atividades relacionadas a orçamento e finanças, gestão dos recursos humanos e materiais, bem como o atendimento telefônico, o apoio ao coordenador e o inventário dos bens.

Já a Unidade Técnica de Monitoramento de área de risco teria de identificar as áreas de risco presente na região, por execução das atividades de vistoria em edificações nas áreas de risco, promovendo a intervenção preventiva, o isolamento e a retirada da população dessas áreas. À Unidade Técnica de Ações Preventivas e Minimização de Riscos caberia a responsabilidade sobre as atividades de promover medidas preventivas com o objetivo de reduzir o risco de desastres, elaborar planos para resposta a situações, treinar voluntários e equipes técnicas e organizar planos de chamado e emissão de alertas.

A Unidade de Radiocomunicação, por sua vez, manteria o funcionamento 24 horas, sete dias por semana, de plantão para atendimento, via rádio e telefone, com os procedimentos de registro das ocorrências e encaminhamento ao setor responsável. Por fim, a Unidade de Operações de Emergência seria formada por profissionais que vão a campo em ocorrências, vistorias, monitoramento de áreas de risco e interdição de áreas afetadas.

Um apoio às CODDECs, sugerido pela geóloga da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), Luciana Pascarelli Santos, seria a criação de equipes multidisciplinares dentro da COMDEC, com vistas a fornecer auxílio técnico:

Já pensamos em formar equipes por região, núcleos com agrônomo, geólogo, engenheiro, assistente social e também uma equipe operacional. Talvez, regionalizar seja melhor do que por subprefeitura [...]. Estudar bem as necessidades da região, para ver qual profissional é mais necessário para atender aquela demanda, [...] e focar principalmente na prevenção. (informação verbal)³⁷.

³⁷ Entrevista concedida por Luciana Pascarelli Santos. [Jun.2013]. Entrevistadoras: Cassiane Rocha Jaroszewski e Cristina Gomes Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo.amr (33min). Os principais trechos da entrevista encontram-se transcritos no Apêndice B.

7.3.2. Harmonizar o instrumento normativo municipal com a legislação federal vigente

A legislação municipal que reorganiza o Sistema Municipal de Defesa Civil é de 2006, portanto necessita de algumas modificações para estar em consonância com o dispositivo federal.

De acordo com a Lei federal nº 12.608 de 2012:

Art. 8º Compete aos Municípios:

- I - executar a PNPDEC em âmbito local;
- II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
- III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;
- XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
- XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;
- XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e
- XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Como o diploma normativo federal utiliza a expressão “Proteção e Defesa Civil”, alterar o nome da COMDEC para COMPDEC – Coordenadoria Municipal de Proteção de Defesa Civil evidenciaria que o município está em acordo com a importância que a lei federal concede à temática da prevenção. O estabelecimento de um banco de dados municipal também é necessário, na medida em que a lei federal estabelece uma base de dados compartilhada entre todos os integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). É de extrema relevância que o município de São Paulo possua seu banco de dados, tanto para planejar suas ações de defesa civil e desenvolvimento urbano, quanto para alimentar a base de dados federal.

A mesma lei confere ênfase à participação da sociedade civil no SINPDEC, além de estabelecer como competência do município medidas preventivas de segurança em escolas e hospitais adjacentes às áreas de risco. Isso significa que o órgão municipal responsável pela política de defesa civil deve estreitar seus laços com a sociedade civil e demais secretarias municipais.

A profissionalização consiste em outro ponto eminente na legislação, assim como as exigências de planejamento, tais como: elaboração do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; Plano de Implementação de Obras; criação de mecanismos de controle e fiscalização; e elaboração de carta geotécnica de aptidão e urbanização. A nova legislação evidencia que São Paulo precisa de um Plano Diretor de Defesa Civil, que nortearia essa política pública.

7.3.3. Criação do sistema de gestão de riscos, com Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres vinculado ao prefeito

Esta medida foi desenvolvida no capítulo anterior, na seção “6.2. Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres”.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com a participação das esferas estadual e federal em um Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil são nos municípios que os desastres acontecem, e estes são os responsáveis pela execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) em nível local. O sistema de defesa civil paulistano deve ser capaz de abarcar todas as etapas do ciclo de gestão de riscos (Figura 10), lidando o tempo todo com a imprevisibilidade dessa temática, pois não se pode saber quando uma ocorrência de grande impacto se dará.

Figura 10 – Ciclo de gestão em proteção e defesa civil



Fonte: *Capacitação Básica em Defesa Civil* (UFSC, 2012, p.43)

A situação-problema exposta pelo termo de referência não se revelou, na prática, tão grave ao ponto de inviabilizar a implementação da política pública. Mais ainda: ao longo da investigação, não se verificou uma situação de paralisia decisória. Os atores responsáveis pelas atividades de defesa civil conseguem, no desenho institucional vigente, executar a política pública, apesar de pertencerem a secretarias municipais distintas sem uma coordenação hierárquica

superior. No entanto, há que se pontuar que os custos para essa execução são elevados, conforme discutido no capítulo 6.

Cabe, por fim, registrar que este trabalho foi realizado no primeiro semestre de um novo mandato do Executivo municipal, no qual muitos atores responsáveis pela defesa civil, em particular aqueles lotados em subprefeituras, haviam ocupado seus postos há pouco tempo. A nova gestão assumiu durante o período de chuvas, época tradicionalmente crítica para a defesa civil, durante a qual o número de chamados é maior. Mesmo assim, pôde-se verificar que o trabalho de atendimento às emergências nesse período foi realizado, o que pode ser explicado em parte pelo fato de a equipe do COMDEC ter permanecido a mesma, apesar de terem ocorrido mudanças no comando da SMSU.

Durante a investigação, constatou-se ainda que o arranjo atual é mais direcionado para atendimento de emergências, com menos ênfase na prevenção. Uma evidência para tanto é, por exemplo, o fato de que a Coordenação de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC conta com apenas um servidor de carreira. Uma explicação para esse fato pode ser buscada ao se analisar o passado dessa organização, pois ela nasceu com a atribuição de auxiliar o munícipe em momentos de desastre. Em uma situação de dependência de trajetória (*path dependence*), muitas vezes, decisões tomadas no passado levam a um processo de rigidez estrutural (*lock in*) difícil de ser rompido.

A Lei federal nº 12.608, de 2012, segue a tendência internacional de mais enfoque na proteção e na preparação frente aos riscos. Pode-se considerá-la como uma janela de oportunidades para mudanças na cultura e nas atribuições de defesa civil da capital paulista. A ênfase nas atividades preventivas e de preparação requer articulação com outros organismos municipais, entes estaduais e federais, além da sociedade civil:

Assim, fez-se necessário que os governantes passassem a priorizar ações que fortaleçam uma visão técnica pautada pela racionalidade dos processos e por ações preventivas, além da incorporação de documentos técnicos como a Carta Geotécnica, Planos de Bacia, Planos Diretores Municipais e Planos Preventivos de Defesa Civil-PPDC, além da articulação de toda máquina pública dentro das respectivas competências. Neste olhar as políticas públicas ganham força e devem modificar um quadro centrado em intervenções estruturais e gerenciamento de consequências para uma situação de enfrentamento dos riscos e ações pró-ativas, onde destacamos o fortalecimento das estruturas de Defesa Civil e sua integração dentro de todos os setores da administração pública. (FIGUEIRA, 2010, p.02)

O arranjo institucional que integra SMSU e SMSP por meio do CCOI mostra-se o mais adequado e viável politicamente, pois cria uma coordenação efetiva das informações neste sistema em que formulação e implementação da política pública de defesa civil estão parcialmente desarticuladas. Para melhor proveito do arranjo, um Gabinete de Gestão de Riscos de Desastres próximo ao prefeito ou na Secretaria de Governo seria o “cimento institucional” ideal por dois motivos: 1) daria mais peso político ao tema, e 2) por ser tratar de assunto ao mesmo tempo multi e transdisciplinar, a proximidade dessa organização com o chefe do Executivo facilitaria a articulação entre as secretarias municipais.

O fortalecimento da defesa civil municipal passa pelo entendimento de que a maneira mais recomendada para se lidar com os desastres é investir recursos na gestão de riscos, conforme preconiza o Escritório das Nações Unidas para a Redução de Risco de Desastre (UNISDR). Para tanto, faz-se necessária a produção de pesquisas técnicas, com elaboração de mapas, cartas geotécnicas, sistemas georreferenciados, integração com ações de planejamento urbano e envolvimento da população. É dentro desse ambiente, no qual a gestão de risco é protagonista, que o lema da defesa civil paulistana “Prevenir é salvar vidas” fará algum sentido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATEMAN, Thomas S; SNELL Scott A. **Administração: novo cenário competitivo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.101, de 14 de janeiro de 2011**. Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1050918>>. Acesso em: 30.jul.2013.

BELO HORIZONTE. **Plano de Contingência para desastres decorrentes das precipitações pluviométricas no município de Belo Horizonte**. 2011. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/conteudo/arquivos/boas-praticas/PLANO_CONTIGENCIA_2011-2012_PBH.pdf>. Acesso em: 30.jul.2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Divisão de Inteligência Comercial. Como exportar**: Colômbia. Brasília. MRE, 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Histórico da Defesa Civil**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/historico-sedec>>. Acesso em: 18. Mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Instrução Normativa nº 01, de 24 de agosto de 2012**. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/defesa-civil/legislacoes>>. Acesso em: 28.jul.2013.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18. Mai. 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200 (1967)**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 18. Mai. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 83.839, de 13 de agosto de 1979**. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83839-13-agosto-1979-433244-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25. jul. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D97274.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993.** Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0895.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Decreto nº 3.680, de 1º de dezembro de 2000** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Integração Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3680.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Decreto nº 4.980, de 4 de fevereiro de 2004.** Dá nova redação a dispositivos dos Decretos nºs 895, de 16 de agosto de 1993, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), e 1.080, de 8 de março de 1994, que regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D4980.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Decreto 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>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Decreto de 27 de outubro de 2009.** Convoca a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/dnn/dnn12240.htm>. Acesso em: 11.jun.2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010.** Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Lei nº 8.028, de 12 de abril 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18028.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm>. Acesso em: 30.mai.2013

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1911-8.htm>. Acesso em: 30.mai.2013.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0939.pdf>. Acesso em: 26.jul.2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo.* **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n. 133, 1997. Disponível em: <http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_publicas_e_direito_administrativo.pdf>. Acesso em: 30.jul.2013.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres.** Disponível em: <<http://www.defesacivil.mg.gov.br/conteudo/arquivos/manuais/Manuais-de-Defesa-Civil/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>>. Acesso em: 19.mai.2013.

CEPREDENAC – PNUD. **La gestión local del riesgo: nociones y precisiones em torno al concepto y la práctica.** Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central. Guatemala, 2003. Disponível em: <http://www.desenredando.org/public/libros/2006/ges_loc_riesg/gestion_riesgo_espanol.pdf>. Acesso em: 26.jul.2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CREA-MINAS. Em parceria com a comunidade. **Revista Vértice.** Nº 6, jan/fev/mar de 2011. Disponível em: <http://www.crea-mg.org.br/03_Gab_GCM_publicaes/vertice_06.pdf>. Acesso em: 28.jul.2013.

DANTAS, Maria C. **Implantação e Operacionalização da COMDEC.** Defesa Civil do município do Rio de Janeiro. S/d.

DA VEIGA, José Eli. **Territórios para um desenvolvimento sustentável.** 2006. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v58n1/a12v58n1.pdf>>. Acesso em: 29.jun.2013.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais.** 2ª.ed. São Paulo: Atlas, 1989.

EQUADOR. **Constitución del Ecuador (2008)**. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em: 28.jul.2013.

ESTRATÉGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES LAS AMÉRICAS. Disponível em: <<http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>>. Acesso em: 01. ago. 2013.

EVANS, Peter. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 4, p. 127-163, 1998. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%202/REC_2.2_03_Analise_do_estado_no_mundo_neoliberal.pdf>. Acesso em: 27.jul.2013.

FAZINGA, Wanessa R. **Particularidades da construção civil para implantação do trabalho padronizado**. 2012. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Edificações e Saneamento. Universidade Estadual de Londrina. Londrina. 2012.

FERNANDES, Octavio B.C. **GROD-RS Uma ferramenta para o gerenciamento do registro de ocorrências de desastres**. Trabalho de conclusão de curso. Instituto de Informática. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2012.

FIGUEIRA, Ronaldo Malheiro. Riscos Geológicos e Políticas Públicas. **ComCiência**. n. 117. Campinas, 2010.

HEALY, Andrew J.; MALHOTRA, Neil. **Mass and elite preferences for disaster relief and prevention spending: retrospective voting and failures in electoral accountability**. Working Paper, Department of Economics, Loyola Marymount University, 2008. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/~neilm/disasters.pdf>>. Acesso em: 26.jul.2013.

ISKANDAR, Jamil Ibrahim. **Normas da ABNT: comentadas para trabalhos científicos**. 5.ed. Curitiba: Juruá, 2012.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projetos e relatórios, publicações e trabalhos científicos**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LOPEZ, Felix e PIRES, Roberto Rocha. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas**. In Brasil em Desenvolvimento, vol.3, IPEA, Brasília, 2010.

MACEDO, Eduardo Soares. *Gestão de riscos*. **Revista Emergência**, outubro. 2011. p. 44.

MACEDO, Eduardo Soares. *Montando equipes*. **Revista Emergência**, fevereiro. 2011. p. 34.

MICHALISZYN, Mario Sérgio. **Pesquisa: orientações e normas para elaboração de projetos, monografias e artigos científicos**. Petrópolis: Vozes, 2007.

NOGUEIRA, Fernando Rocha. **Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos: contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal**. 2002. Tese. (Doutorado em Geociências). Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Universidade Estadual Paulista.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Ed. Garamond Universitária, Rio de Janeiro, 2010.

ONU, ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/44/236. 85th plenary meeting. 22 December 1989. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r236.htm>>. Acesso em: 30.mai.2013.

PANTIGA, Osvaldo N. **Estudo para implementação de estrutura organizacional formal para a coordenadoria distrital de defesa civil da subprefeitura de Aricanduva**. 2012. Monografia (curso de especialização em gestão pública). Universidade de Mogi das Cruzes.

PEREIRA, Claudius .V.L. *Em parceria com a comunidade*. **Revista Vértice CREA-MG**. Jan/fev/mar 2011 n.6. p.12-13. Entrevista.

PREVENTIONWEB. **Brazil: Statement made at the Global Platform for Disaster Risk Reduction (2013)**. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=33181>>. Acesso em: 30.mai.2013.

RICCIARELLI, M.C.S. **A Defesa Civil nas Escolas como Programa Educacional de Segurança Pública**. 2011. Tese. Centro de Altos Estudos de Segurança Cel. PM Nelson Freire Terra.

RIO DE JANEIRO. **Rio de Janeiro em busca da resiliência frente chuvas fortes**. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/defesacivil/>>. Acesso em: 21. Jul. 2013.

ROTHSTEIN, Bo. **Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state**. Cambridge University Press, 1998.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 47.534, de 1º de agosto de 2006**. Reorganiza o Sistema Municipal de Defesa Civil. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/decreto_n47534.pdf>. Acesso em: 12.jun.2013.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 48.963, de 22 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a instituição do Centro de Controle Integrado 24 Horas da Cidade de São Paulo. Disponível em: <ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2007/iels.nov.07/iels220/M_DC-48963_221107.pdf>. Acesso em: 13.jun.2013.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 50.388, de 16 de janeiro de 2009**. Reorganiza a Secretaria Municipal de Segurança Urbana - SMSU, em cumprimento ao disposto no artigo 28 da Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, bem como dispõe sobre o seu quadro de cargos de provimento em

comissão; transfere a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC e a Supervisão da Junta do Serviço Militar. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/seguranca_urbana/centro_formacao/arquivos/Decreto%2050_388-2009.pdf>. Acesso em: 30.jul.2013.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.396, de 26 de julho de 2002.** Cria a Secretaria Municipal de Segurança Urbana – SMSU, e dá outras providências. (PL 124/02). Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/seguranca_urbana/13_396.pdf>. Acesso em: 12.jun.2013.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.682, de 15 de dezembro de 2003.** Estabelece a estrutura organizacional das Subprefeituras criadas pela Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, cria os respectivos cargos de provimento em comissão, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13682>>. Acesso em: 30.jun.2013.

SÃO PAULO (Município). **Portaria 01/09 COMDEC/PREF PASE SUL de 05 de janeiro de 2009.** Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/seguranca_urbana/Pase%20sul.pdf>/ Acesso em: 27. Jul. 2013.

SÃO PAULO (Município). **Programa de Metas 2013 – 2016.** Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa_de_metas/>. Acesso em: 30.jun.2013.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de resolução 03-00021/2013.** Diário Oficial do Município, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 01. mai. 2013. Seção X, p.88.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Gerencial: Gerenciamento de Informações da COMDEC – Central Telefônica.** São Paulo: abril, 2013.

SÃO PAULO (Município). **SMSU. Terminologia de Desastres.** Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/defesa_civil/terminologiad esastres/index.php?p=7789/>. Acesso em: 01.ago. 2013.

SÃO PAULO (Município). **Zelando Pela Cidade - Coordenação de Subprefeituras - Prefeitura da Cidade de São Paulo.** Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/saffor_bueiros/FormsPublic/serv2AreasRisco.aspx>. Acesso em: 30.jun.2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura.* **Sociologias.** Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jun. 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Capacitação Básica em Defesa Civil.** Florianópolis: CAD UFSC, 2012.

UNISDR. **O desastre sob o enfoque de novas lentes: para cada efeito uma causa.** São Paulo: Care Brasil, 2012.

UNISDR. **Terminología sobre reducción del riesgo de desastres.** Genebra: UNISDR, 2009. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/publications/>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

VALENCIO, Norma. *Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro.* **Saude soc.**, São Paulo, v. 19, n. 4, dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22.jul.2013.

WORLD BANK. **Social Analysis Sourcebook. Social Development Department.** World Bank, Washington, DC, 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTTTSR/Resources/SocialAnalysisSourcebookFINAL2003Dec.pdf>>. Acesso em: 30.jun.2013.

GLOSSÁRIO

Acidente geológico: acidente relacionado com a ocorrência de um fenômeno geológico (terremoto, erupção vulcânica, escorregamento de solo ou outro), que pode ser causa de danos ou prejuízos, caracterizando um desastre. (Castro, 1998, p.06)

Ações de assistência às vítimas: ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e de cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional. (Decreto nº 7.257, de 2010)

Ações de prevenção: ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional. (Decreto nº 7.257, de 2010)

Ações de reconstrução: ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional. (Decreto nº 7.257, de 2010)

Ações de socorro: ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional. (Decreto nº 7.257, de 2010)

Ameaça: 1. Risco imediato de desastre. Prenúncio ou indício de um evento desastroso. Evento adverso provocador de desastre, quando ainda potencial. 2. Estimativa da ocorrência e magnitude de um evento adverso, expresso em termos de probabilidade estatística de concretização do evento (ou acidente) e da provável magnitude de sua manifestação. (Castro, 1998, p.15)

Análise de risco: identificação e avaliação tanto dos tipos de ameaça como dos elementos em risco, dentro de um determinado sistema ou região geográfica definida. (Castro, 1998, p.16)

Caracterização do risco: descrição dos diferentes efeitos potenciais (danos possíveis) e a quantificação da relação entre a magnitude do evento e a intensidade do dano esperado, mediante metodologia científica. (Castro, 1998, p.34)

Dano: resultado das perdas humanas, materiais ou ambientais infligidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e aos ecossistemas, como consequências de um desastre. (IN nº 01, de 2012, p.30)

Defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social. (Decreto nº 7.257, de 2010)

Desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios. (IN nº 01, de 2012, p.30)

Estado de calamidade pública: situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo substancialmente sua capacidade de resposta. (IN nº 01, de 2012, p.30)

Evento adverso: ocorrência desfavorável, prejudicial, imprópria. (...). Fenômeno causador de um desastre. (SMSU)

Mitigação: é a diminuição ou a limitação dos impactos adversos das ameaças e dos desastres afins. “Como nem sempre é possível evitar por completo os riscos dos desastres e suas consequências, as tarefas preventivas acabam por se transformar em ações mitigatórias (de minimização dos desastres), por essa razão, algumas vezes, os termos prevenção e mitigação (diminuição ou limitação) são usados indistintamente”. (UFSC, 2012, p.44)

Preparação: são os conhecimentos e capacidades desenvolvidas pelos governos, profissionais, organizações de resposta e recuperação, comunidades e pessoas para prever, responder e se recuperar de forma efetiva dos impactos dos eventos ou das condições prováveis, iminentes ou atuais que se relacionam com uma ameaça. (UNISDR, 2009, p. 24)

Prevenção: integra todas as atividades que permitem a limitação dos impactos adversos das ameaças e a minimização dos desastres ambientais, tecnológicos e biológicos relacionados a tais ameaças. (UNISDR, 2012, p. 172)

Recuperação: consiste nas decisões e ações tomadas após o desastre para restaurar ou melhorar as condições de vida existentes na comunidade afetada antes do desastre. (UNISDR, 2012, p.18)

Recursos: conjunto de bens materiais, humanos, institucionais e financeiros utilizáveis em caso de desastre e necessários para o restabelecimento da normalidade. (IN nº 01, de 2012, p.30)

Redução do risco de desastre: o conceito e a prática de reduzir o risco de desastres mediante esforços sistemáticos dirigidos a análise e a gestão dos fatores causadores dos desastres, o que inclui a redução do grau de exposição às ameaças (perigos), a diminuição da vulnerabilidade das populações e suas propriedades, uma gestão prudente dos solos e do meio ambiente e o melhoramento da preparação diante dos eventos adversos. (UNISDR, 2009, p. 27)

Resiliência: capacidade de adaptação um sistema, comunidade ou sociedade potencialmente expostos a ameaças, a fim de manter um nível aceitável de funcionamento e estruturação. É determinada pelo grau de capacidade de organização social mediante o aprendizado de experiências anteriores com desastres. (SMSU)

Resposta: é a prestação de serviços de emergência e de assistência pública durante ou imediatamente após a ocorrência de um desastre, com o propósito de salvar vidas, reduzir impactos sobre a saúde, garantir a segurança pública e satisfazer as necessidades básicas de subsistência da população afetada. Concentra-se nas necessidades de curto prazo. (UNISDR, 2009, p. 28)

Situação de emergência: situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo parcialmente sua capacidade de resposta. (IN nº 01, de 2012, p.30)

Vulnerabilidade: condição determinada por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade e exposição de uma comunidade ao impacto de ameaças. (EIRD, 2004)

APÊNDICE A. Lista de entrevistas realizadas

Nº	Nome	Cargo	Órgão	Data	Tipo
1	Ronaldo Malheiros Figueira	Coordenador de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC	Defesa Civil municipal de São Paulo	7/5/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
2	Giovanna Moura Rocha Lima	Coordenadora de Análise e Planejamento da SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	9/5/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
3	Luiz Henrique Girardi	Subprefeito do Ipiranga	Secretaria de Coordenação das Subprefeituras	15/5/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
4	Marcus Vinicius M. dos Santos	Secretário-adjunto da SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	20/5/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
5	Rodrigo Nery e Costa	Gerente de Áreas de Risco Geológico da SMSP	Secretaria de Coordenação das Subprefeituras	21/5/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
6	Oswaldo Nelo Pantiga	Esp. adm. orçamento e finanças, na CODDEC da Subprefeitura Aricanduva	Secretaria de Coordenação das Subprefeituras	22/5/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
7	Jair Paca	Coordenador-geral da COMDEC	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	23/5/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
8	Patricia Saran	Subprefeita de Vila Prudente	Secretaria de Coordenação das Subprefeituras	24/5/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
9	Eduardo Soares de Macedo	Geólogo do IPT	Laboratório de Riscos Ambientais do IPT	24/5/2013	Entrevista sem roteiro
10	Dirceu de Oliveira Mendes	Subprefeito do Jabaquara	Secretaria de Coordenação das Subprefeituras	3/6/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
11	Luiz Fernando Macarrão	Subprefeito da Vila Mariana	Secretaria de Coordenação das Subprefeituras	4/6/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado
12	Luciana Pascarelli Santos	Chefe de Assessoria Técnica da SMDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	17/6/2013	Entrevista com roteiro semiestruturado

APÊNDICE B. Transcrição de trechos das entrevistas com os principais atores envolvidos

Marcus Vinicius dos Santos, secretário-adjunto da Secretaria Municipal de Segurança Urbana de São Paulo (SMSU-SP)

Data: 20/5/2013

Local: Secretaria Municipal de Segurança Urbana de São Paulo

1- Dentro da SMSU, qual é a relevância da Defesa Civil, já que ela tem um corpo de funcionários muito pequeno?

[...] Quando assumimos a SMSU, imaginávamos que 50% do nosso tempo seria para a Guarda Civil Metropolitana (GCM) e outros 50% para a Defesa Civil, mas, na verdade, isso não acontece. A GCM toma 90% do nosso tempo, devido às suas atribuições, missão, efetivos. [...] Nós vimos que o dia a dia da Defesa Civil é muito mais tranquilo do que o da GCM, principalmente, passado o período de chuvas.

2- Hoje é possível identificar lacunas na estrutura da Defesa Civil. Por quê? De que tipos?

[...] Hoje a impressão que eu tenho é que a Defesa Civil trabalha muito bem com reação, responde bem às situações de emergências, desastres. [...] A Defesa Civil tem uma estrutura material que não é pequena [...]. Os funcionários trabalham em um galpão que não é o ideal, tem pouca gente trabalhando no atendimento, sendo necessários mais funcionários qualificados. Porém, eles são bem aparelhados para fazer um trabalho minimamente razoável. [...] Temos realmente problema com a prevenção. [...] A Defesa Civil esta aqui na estrutura da SMSU, temos a cabeça [a COMDEC], mas não temos os braços e as pernas [as CODDECs], pois estão na SMSP. E o mais grave: possuímos uma cabeça, mas sem cérebro. Então, hoje estamos montando o cérebro dessa cabeça. Se o cérebro funcionar bem, vamos tentar ligar ao corpo, que esta na SMSP, e fazer esse ser se mexer de forma adequada.

3- Como é a relação da SMSU e da Defesa Civil com o CCOI, que cuida de receber e distribuir os atendimentos? E com a Secretaria de Subprefeituras?

Não tem essa relação, por isso estamos montando um banco de dados integrado. As informações que a Defesa Civil tem não são as mesmas que a SMSP possui. [...] Então, vamos aproveitar os bancos que já existem, como (os dos telefones) 156, 153 [...], e o próprio sistema do CCOI. [...] Temos que criar um modelo que funcione, que todos possam ter as informações de forma integrada, com transparência para o munícipe.

4- Em sua opinião, o atual arranjo institucional esta a contento para a Defesa Civil? Há ambiente político para mudanças? A SMSU tem interesse em manter a Defesa Civil sob seu comando? Ou haveria a possibilidade de passá-la para a Secretaria de Subprefeituras?

[...] Levar o cérebro para onde está o corpo, e levar o corpo para onde está o cérebro faz todo o sentido. [...] Tenho a impressão de que daríamos conta do recado aqui, porque a SMSP tem inúmeras atribuições, e passar mais uma coordenação [COMDEC] seria uma sobrecarga. [...] Temos mais disponibilidade, porque já temos o comando. Só precisamos do operacional e dos recursos. [...] A CODDEC aqui [na SMSU] seria muito melhor, embora a descentralização seja positiva [...], pois as CODDECs, com os seus respectivos NUDECs na ponta, são capazes de dar uma resposta mais rápida [a atendimentos] do que uma equipe saindo daqui. [...] É possível ter pessoas mais próximas das áreas [afetadas], porém vinculadas à SMSU e não à SMSP. Entretanto, isso nem esta sendo discutido e acho pouco provável, porque nenhum dos dois secretários abriria mão de suas atribuições.

5- A CODDEC responde para o subprefeito, que responde para SMSP. Quem responde para SMSU? Há um “articulador” entre as secretarias?

[...] Hoje, o comando é do coordenador coronel Paca, e é ele quem faz esse contato com as CODDECs, realiza as capacitações. Porém, hierarquicamente, a CODDEC responde para o subprefeito. Na prática, o subprefeito não tem condição de questionar a conduta do coordenador de Defesa Civil. O coordenador é mais técnico, conhece mais profundamente o problema. O subprefeito não tem conhecimento em defesa civil, e não costuma criar embate.

6- A SMSU, por meio da COMDEC, tem influência na indicação da coordenação distrital? Ter influência seria desejável? Por quê?

[...] Não [há influência na indicação], é atribuição da SMSP. [...] Hoje a escolha [do assessor de Defesa Civil], como é feita, pode levar em conta componentes políticos. [...] Se o coordenador de Defesa Civil fizesse uma avaliação mais técnica, seria possível, em tese, ter outro perfil. Então, atualmente, trabalhamos depois na formação do CODDEC escolhido. Optaria por outro modelo, se pudesse.

7- Por que o Conselho Municipal de Defesa Civil (CONSDEC) não está atuando?

[...] Não é só esse conselho que temos para dar andamento. [...] Ainda não deu tempo de fazer isso de forma responsável, planejada e com dados.

8- Como é elaborado o plano de defesa civil no município? Já há algum movimento para a elaboração deste plano?

A questão é: como elaborar um plano, se você não tem informação confiável? [...] Não há informação disponível na secretaria [em quantidade] suficiente. [...] E só com informações muito precisas sobre o que acontece na cidade é que você vai trabalhar um plano, mais macro, inclusive.

Rodrigo Nery e Costa, geógrafo da Assessoria Técnica de Obras e Serviços da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras de São Paulo (SMSP-SP)

Data: 21/5/2013

Local: Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras de São Paulo

1- Como é feita a gestão de riscos?

A partir do momento que você tem pessoas vivendo em áreas ambientalmente vulneráveis [...] o Estado, junto com outros órgãos, são obrigados a tomar uma providência. Daí, começa a gestão de riscos. [...] Você identifica e quantifica as áreas de riscos por mapeamento. Esse mapeamento é a ferramenta mais importante, porque vai estabelecer as prioridades de investimento. O mapeamento é o diagnóstico, e o último foi elaborado em 2010, em 100% do município. Foram identificadas 407 áreas de risco geológico.

2- Qual deve ser a concepção para a gestão de riscos?

Hoje nós precisamos mudar a concepção, fazer uma gestão do risco, aprender a conviver com o risco como fazem outros países, como no Japão, onde há terremotos e não se tenta impedi-los, mas sim aprender a conviver e a gerenciar esse problema. Aqui [no Brasil] nós temos o entendimento de que as áreas de riscos devem ser eliminadas, tirar todas as famílias das áreas. Isso não é possível urbanisticamente, populacionalmente, territorialmente, [...] então, é necessário gerenciar o risco para que ele não vire um desastre.

3- Qual a finalidade do CCOI?

O CCOI foi criado para ser o apoio logístico operacional das ações. Onde que o CCOI atua? Por exemplo, se cai uma árvore sobre uma fiação, o CCOI providencia as ferramentas necessárias. [...] Em nosso caso, o CCOI entra quando precisamos remover uma família e há escombros, árvores caídas. O CCOI operacionaliza os equipamentos pertinentes, dá apoio. É um braço operacional da prefeitura como um todo. O CCOI está desenvolvendo um mapeamento das ocorrências críticas da cidade, e, mais uma vez, o mapeamento entra como uma ferramenta para direcionar as ações prioritárias.

4- Com que periodicidade é necessário realizar o mapeamento geológico?

[...] Já estamos estudando a revisão do mapeamento. Talvez [seja necessário], no ano que vem, contratar a reavaliação. Podemos também atualizar com os próprios técnicos das subprefeituras, que participaram das capacitações ministradas por nós, em conjunto com o IPT, pois esse profissional já tem condição de realizar a avaliação das áreas de risco. [...] A indicação para fazer o mapeamento é a cada um ano: assim que termina o período de chuvas, se inicia o mapeamento. Em São Paulo, por questões hidrológicas, de forma genérica, não haveria uma necessidade, porque você não tem tantas áreas expostas. [...] O mapeamento é para conhecer a realidade da sua cidade [...], então, dois anos seria o ideal, do ponto de vista mais purista.

5- No começo de cada gestão, alguns CODDECs são substituídos. Existe um trabalho de repasse de informação para esses novos profissionais?

O nosso trabalho com as subprefeituras é incessante, principalmente, devido à troca de funcionários. Sempre que há mudanças, chamamos os novos funcionários para uma reunião para relatar o histórico, legislações pertinentes, a interface do trabalho. [...] Trabalhamos basicamente assim, durante o período de estiagem, que é o momento que temos para planejar, para que não haja lacunas quando chegar o período de chuvas.

6- Os NUDECs recebem formação?

Realizamos um curso de percepção de riscos em parceria com a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente com algumas comunidades e com NUDECs explicando o que é considerado risco, como proceder, toda atividade foi realizada em campo.

7- Existe um número mínimo de NUDECs por subprefeituras?

O ideal era ter um NUDEC por comunidade, porém, é muito complicado, devido ao caráter voluntário dessa atividade.

8- Os aparatos tecnológicos disponíveis para desenvolver o trabalho estão a contento?

Estamos até bem aparelhados [...] comparando a outros locais, e até a outros países. [...] Mas não estamos bem na comunicação. Temos de construir uma rede com órgãos públicos e privados para alavancar o trabalho da defesa civil.

Jair Paca, coordenador-geral da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de São Paulo (COMDEC-SP)

Data: 23/5/2013

Local: Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de São Paulo

1- Em sua opinião, o atual arranjo institucional está a contento para a defesa civil?

Nem vou falar da minha opinião, e sim o que foi discutido na Conferência de Defesa Civil (2010), segundo a qual cidades com um determinado número de habitantes deveriam ter uma Secretaria de Defesa Civil. [...] Se você perguntar se dificulta ou facilita a COMDEC estar na SMSU, eu diria que, antigamente, a COMDEC ficava na Secretaria do Governo e tinha mais poder político e uma ligação direta com secretário de Governo e com prefeito. [...] Mas quando estava na Secretaria de Governo, havia mais liberdade, mais poder político. Porém, hoje, quando há emergência, também temos poder. [...] Às vezes, a gente se questiona: “E se estivesse na SMSP? Seria melhor?”. Acho que não, porque, se fosse a solução, teria que levar a GCM para lá. Daí, teríamos outra “prefeitura”? [...] Acredito que as coisas, no futuro, caminhem para a criação de uma Secretaria Municipal de Defesa Civil.

2- Qual é a sua opinião sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil?

Acho que ela está melhorando. [...] A defesa civil no Brasil é coisa nova. [...] Também opinamos na construção da lei (em Brasília). Claro, nem tudo o que falamos foi acatado, mas a Defesa Civil do Brasil foi ouvida.

3- Quando acontece um desastre, como escorregamento, como o munícipe reage? Ele liga primeiro para o bombeiro, para polícia, para a Defesa Civil?

[...] A pessoa liga primeiro para o bombeiro. [...] A ligação entra pelo 193. Mas a pessoa também acaba ligando diretamente para a Defesa Civil. [...] Normalmente, quem chega primeiro ao local é a Polícia Militar, porque suas viaturas estão sempre nas ruas.

4- Há uma central integrada da COMDEC?

Em São Paulo, temos a Defesa Civil municipal e estadual, Bombeiro e Polícia Militar em âmbito estadual, Saúde estadual e municipal, dentre outros. Há centrais de informações diferentes, não

integradas. [...] Buscamos a integração via telefone, rádio. [...] A televisão é nosso grande canal de comunicação, porque [...] várias ocorrências vemos primeiro pela televisão.

5- Como avalia aos profissionais da Defesa Civil hoje?

[...] Os profissionais são comprometidos com a causa. [...] Um problema que posso destacar, e que também foi discutido na Conferência de Defesa Civil, é a profissionalização do agente de Defesa Civil, pois, como esse cargo é comissionado, a cada quatro anos muda o profissional, e toda capacitação que foi ministrada vai embora. Daí, é necessário começar tudo de novo, e o novo agente que assume, muitas vezes, não sabe nada de defesa de civil. [...] A profissionalização é essencial, e também é preciso que a pessoa goste, porque a qualquer hora do dia ela pode ser acionada para atuar em um desastre.

6- Há as COODECs e a COMDEC, e quando surge uma emergência quem decide quem vai atendê-la?

Nós [COMDEC] decidimos sempre ir atender as emergências, e também acionamos a CODDEC. Vai a viatura da CODDEC e a daqui também. Temos três a quatro equipes, sendo que cada equipe é composta por um motorista e mais um agente. A dificuldade é quando a ocorrência é no extremo da zona sul, porque a equipe da COMDEC demora muito tempo para chegar lá.

7- Como funciona o CCOI? A COMDEC utiliza?

O CCOI é mais uma central de zeladoria da cidade. Por exemplo, se estamos em uma emergência e precisamos de uma retroescavadeira, o CCOI providencia. [...] As CODDECs recorem também à COMDEC para solicitar algum equipamento, como uma bomba de sucção. [...] As CODDECs também acionam o CCOI, mas, normalmente, quando se trata de emergência, como vistoria em imóvel que está prestes a cair, o telefone que toca é o 199. Mesmo porque, se você ligar pra o 156 [central telefônica da prefeitura] ou para CCOI, a demora é maior. [...] Acredito que, posteriormente, teremos uma central de emergência da cidade, pois estou lutando desde 2005 para que ela seja criada. [...] Haverá vários órgãos interligados, SAMU, CET, CCOI, AMLURB.

8- O decreto municipal nº 47.534/06 é bem extenso em atribuições. É possível a COMDEC cumprir tudo o que ele determina?

[...] O decreto tem muitas atribuições e acredito que ele vai passar por alterações para se adequar à nova Lei nº 12.680 de 2012. Quando ele foi elaborado, estávamos cumprindo o decreto federal vigente. Agora há uma lei, e ela é mais ampla.

9- As CODDECs possuem uma estrutura com padronização para o atendimento?

Vai muito do trabalho de cada uma. Logo, voltamos à questão da profissionalização. Com a mudança de gestão, entraram muitos profissionais novos, e até que eles entendam o trabalho, leva tempo. Por isso, estamos sempre juntos. [...] Já foi ministrado um curso para eles [os novo assessores], e vamos oferecer um curso de operador de rádio, porque muitos [funcionários] não sabem utilizá-lo, têm receio.

10- E os NUDECs, como ficaram com essas mudanças de CODDECs? E quantos existem?

Eles permanecem os mesmos, mas a nova equipe terá que resgatá-los. [...] Hoje existem mais ou menos 400 NUDECs. [...] Temos contato com os NUDECs, possuímos todos os telefones e já esta em andamento o censo dos NUDECs, requalificando, atualizando telefones, endereços.

11- As CODDECs têm que passar informações diariamente para COMDEC?

Quando há necessidade. Porém, também temos o sistema de rádio, que a CODDEC utiliza para passar diariamente o nível de água, independente de ter chovido ou não, porque é uma forma de manter o contato.

12- Como funciona o Conselho Municipal de Defesa Civil?

Convocamos o Conselho, salvo engano, duas vezes, porque a dificuldade para convocar as pessoas é muito grande, agora teremos que rever tudo justamente por essa mudança de governo que trocou todo mundo e agora sim tem necessidade.

Luciana Pascarelli Santos, geóloga da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São de Paulo (SMDU-SP). Anteriormente trabalhava na SMSP.

Data: 17/6/2013

Local: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo

1- Como era o trabalho com as CODDECs? E a relação com a COMDEC?

A Defesa Civil esta subordinada à SMSU, mas quem efetivamente põe a mão na massa são os funcionários das CODDECs. [...] A Defesa Civil solicitava para as CODDECs vistorias em áreas de riscos. Nesse momento, nós [do corpo técnico da SMSP] entrávamos e orientávamos as CODDECs para que elas realizassem as atividades. Claro, algumas desempenhavam melhor, outras tinham mais dificuldades. Quando a dificuldade era constatada, entrávamos em contato com o coronel Jair [Paca]. Embora houvesse a divisão de secretarias, não havia um problema. [...] O fato de já ter trabalhado na Subprefeitura Vila Prudente me proporcionou outro olhar e uma boa comunicação com as CODDECs, porque elas sabiam que já tinha a vivência da ponta.

2- Qual área da cidade concentra grandes riscos?

Não tem uma área específica. No último mapeamento, foram constatadas 407 áreas de riscos: zona leste, norte e sul. Na zona norte, a preocupação maior é por causa da Serra da Cantareira, com ocupações em encostas; na zona leste, os problemas com alagamentos; e na zona sul, há a região de mananciais. [...] Preocupo-me com a zona norte, devido à geografia e às novas ocupações que não estão consolidadas. [...] São “barraquinhos de madeira”, que não têm a menor estrutura, e as próprias pessoas podem não ter a dimensão do risco. Claro que na zona norte a proporção de pessoas é menor, comparando com outras regiões, mas o risco é grande.

3- Qual é a função do CCOI?

[...] O que o CCOI faz, a meu ver, é a mesma coisa que a COMDEC faz ou deveria fazer. Só que com um pouco mais de tecnologia e infraestrutura, que é registrar a ocorrência e demandar para o local destinado. Se precisar de equipamento, o CCOI providência, integra equipamentos e recursos humanos para atender a ocorrência.

4- O atual arranjo institucional, que possui a COMDEC na SMSU e as CODDECs na SMSP, causa algum problema?

Dificulta muito do ponto de vista do funcionário. Quando entrei (na CODDEC em 2004), era uma época mais difícil, porque ninguém sabia direito o que fazia a Defesa Civil. [...] Isso foi mudando aos poucos. A entrada de geólogos nas subprefeituras também ajudou. [...] Acho que a Defesa Civil não deveria estar ligada a nenhuma secretaria, mas sim ser um órgão ligado direto ao Gabinete do Prefeito, [...] porque teria mais visibilidade, poder político. [...] Considero que o trabalho fica complicado com as COODECs nessa estrutura, porque o agente de Defesa Civil é comissionado, e a cada troca de gestão, troca-se o funcionário. Daí, temos que recomeçar.

5- Em sua opinião, a Defesa Civil faz um trabalho mais emergencial do que preventivo?

Acho que a Defesa Civil deveria investir mais em prevenção. Ela não precisa ter 20 geólogos, 30 engenheiros, mas tem de ser o órgão que coordena e articula com outras secretarias esses profissionais. Por exemplo: para formar NUDECs, ela não precisa ter uma equipe de pedagogos, mas precisa saber articular, congregar com a secretaria pertinente e estabelecer as diretrizes para fomentar a ação. [...] A Defesa Civil tem de ter iniciativa, se articular mais com os órgãos para promover mais ações preventivas. Sinto que hoje as ações são mais emergenciais.

6- Qual seria a equipe desejável para compor as CODDECs?

Isso é algo que discutíamos muito, porque cada subprefeitura possui suas características, tipos de riscos. [...] Já pensamos em formar equipes por região, núcleos com agrônomo, geólogo, engenheiro, assistente social e também uma equipe operacional. Talvez, regionalizar seja melhor do que por subprefeitura [...]. Estudar bem as necessidades da região, para ver qual profissional é mais necessário para atender aquela demanda, [...] e focar principalmente na prevenção.

7- Qual sua opinião, sobre a Lei nº 12.608 de 2012?

[...] Você não melhora nenhum sistema só no papel. [...] Em São Paulo, tem muitas coisas que já fazemos, antes mesmo da lei. [...] É possível ter uma mega estrutura pública em Defesa Civil, mas se a população não souber o que é a Defesa Civil, não vai adiantar. Tem de haver uma divulgação maior em rede nacional, não como um evento, e sim como processo de informação. [...] A lei é positiva, mas não é imediata, e sim no longo prazo.

ANEXO A. Termo de Referência

MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2013

Secretaria de Segurança Urbana – Prefeitura do Município de São Paulo Defesa Civil: desafios à articulação e relações institucionais

Antecedentes

A Lei no 12.608, de 10 de abril de 2012, instituiu a “Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, destacando no seu artigo 8 a competência dos municípios. Segundo o artigo 10 da referida lei, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

Dentro da esfera municipal o Decreto no 47.534, de 1o de agosto de 2006, reorganizou o Sistema Municipal de Defesa Civil que é constituído por “todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, por entidades privadas e pela comunidade, sob a coordenação da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC, na figura do seu Coordenador Geral. Dentro do sistema municipal, a COMDEC é a responsável pela articulação com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, com o Sistema Estadual de Defesa Civil e pela presidência do Conselho Municipal de Defesa Civil”. Este conselho é composto por 19 representantes de secretarias e órgãos da administração pública direta e indireta, que tem por finalidade prever e preparar as ações a serem desencadeadas nos atendimentos de emergências, conforme as normas estabelecidas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil.

Institucionalmente a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC, segundo o Decreto Municipal no 50.388, de 16 de janeiro de 2009, está subordinada à Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), sendo que dentro do Sistema Municipal de Defesa Civil é a responsável pela implementação da Política Municipal de Defesa Civil e pelo estabelecimento das diretrizes e procedimentos de defesa civil em todas as suas fases preventivas, emergenciais, de ajuda humanitária e recuperativas.

Dentro do princípio da descentralização, as Coordenadorias Distritais de Defesa Civil – CODDECs constituem os órgãos executores da Política Municipal de Defesa Civil, estão organizados por

subprefeituras e institucionalmente subordinados ao Subprefeito e, indiretamente, à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. São as CODDECs que disponibilizam recursos humanos e materiais necessários ao seu funcionamento, ao atendimento das situações de emergência, dentre outras atribuições. Cabe ao Subprefeito a designação do Coordenador Distrital de Defesa Civil, que deverá ser devidamente capacitado pelo COMDEC, que em nenhum momento é consultado para opinar neste ato administrativo.

Na ponta do sistema municipal, e não menos importante, temos os Núcleos de Defesa Civil – NUDECs, que legitimam a participação da sociedade civil no sistema e são constituídos por membros das comunidades organizadas nas regiões sujeitas a riscos ambientais e atuarão de forma descentralizada e voluntária sob a coordenação da respectiva CODDEC e supervisionados pelo Coordenador de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC.

Situação Problema

Por conta do arranjo institucional vigente a SMSU, através da COMDEC, tem pouca influência na indicação dos CODDECs e na composição dos seus recursos humanos. Estes são nomeados, geridos e respondem aos subprefeitos, e estes à Secretaria de Coordenação das Subprefeituras - SMSU, sendo que este quadro agrava-se à medida que não existe um elemento subordinado diretamente ao Secretário de SMSU que seja um articulador permanente entre esta secretaria e a SMSU/COMDEC.

Objetivos

O propósito do projeto é propor alternativas de diretrizes e ações para lidar com a situação problema, podendo propor revisões ou adições ao sistema institucional da Defesa Civil do Município de São Paulo.

A equipe deve analisar pelo menos os seguintes aspectos:

Diagnóstico do funcionamento atual

Sugestão de alternativas e medidas que possam aperfeiçoar o modelo de gestão.

Proposta de um novo desenho

Indicar as possibilidades de acompanhamento e monitoramento da utilização da metodologia pelas administrações municipais.

Abordagem

Análise de documentos e dados disponibilizados pela entidade na internet e fornecidos por funcionários. Entrevistas com diversos atores-chave e suas propostas de melhoria e recomendações

quanto ao formato organizacional, formas de controle e mecanismos de transparência.

Balanco das iniciativas anteriores no município de São Paulo.

Sistematização da literatura sobre gestão estratégica municipal e experiências bem sucedidas de governos locais.

Estudo de alternativas e seus principais gargalos. Atores a mobilizar. Proposição de medidas não óbvias que possibilitem o alcance dos objetivos propostos.

Metodologia

A ser desenvolvida pelo grupo sendo desejável o uso de técnicas de pesquisa tanto quantitativas quanto qualitativas. Apresentação prévia dos resultados aos gestores da instituição parceira. O Relatório final deverá ser disponibilizado previamente, para conhecimento, aos interlocutores da SMSU, antes mesmo de sua apresentação à Banca avaliadora.

Produtos

- Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até 05 de agosto de 2013.
- Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida.

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico da situação e análise.
- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo.
- Anexos: lista de participantes do grupo; o presente termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas.
- Referências bibliográficas.

ANEXO B. Legislação federal referente ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)

A legislação aqui apresentada foi organizada com base em informações da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC).

Dispositivo legal	Data	Assunto
Lei nº 12.608	10.04.2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 10 de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm
Lei nº 12.340	01.12.2010	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm
Decreto nº 7.257	04.08.2010	Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm
Decreto s/n	26.09.2005	Institui a Semana Nacional de Redução de Desastres, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10640.htm
Decreto nº 5.376 Revogado	17.02.2005	Atualiza a estrutura, organização e diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e do Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC e dá outras providências. Cria no âmbito da Secretaria Nacional de Defesa Civil, o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres - CENAD. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm

Decreto nº 4.217	06.05.2002	Instituição e concessão da Medalha Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4217.htm
Decreto nº 1.080	08.03.1994	Regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP, dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1080.htm
Diretriz Ministerial nº 04/2001	29.06.2001	Emprego das Forças Armadas em Defesa Civil, de acordo com o Decreto nº 3.466, de 17.05.2000 que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa à luz da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, cabendo ao MD emitir diretrizes para a participação das Forças Armadas nas atividades relacionadas com a Defesa Civil.
Decreto nº 4.980 Revogado	04.02.2004	Dá nova redação a dispositivos dos Decretos nº 895/93 e 1.080/94, dispendo sobre a organização do SINDEC e regulamento do FUNCAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4980.htm
Decreto nº 97.274 Revogado	16.12.1988	Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D97274.htm
Decreto nº 66.204 Revogado	13.02.1970	Regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 950 Revogado	13.10.1969	Institui no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0950.htm
Decreto s/n	27.10.2009	Convoca a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12240.htm
Instrução Normativa nº 01 MI	24.08.2012	Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Disponível em: http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=30&data=30/08/2012
Portaria MI nº 912 - A	29.05.2008	Condiciona a transferência de recursos federais destinados às ações de defesa civil à comprovação da existência e o funcionamento do órgão municipal de defesa civil - as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil - Comdec ou correspondente). Estabelece condições e procedimentos para recuperação de estradas vicinais e de obras de arte nelas existentes.

ANEXO C. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Trechos Selecionados)

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012.

Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e dá outras providências.

Parágrafo único. As definições técnicas para aplicação desta Lei serão estabelecidas em ato do Poder Executivo federal.

Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

§ 1º As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral.

§ 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - PNPDEC

Seção I

Diretrizes e Objetivos

Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;

II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres;

IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água;

V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional;

VI - participação da sociedade civil.

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

I - reduzir os riscos de desastres;

II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;

III - recuperar as áreas afetadas por desastres;

IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;

V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;

VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;

VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;

VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;

IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;

X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;

XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;

XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;

XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;

XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e

XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

Seção II

Das Competências dos Entes Federados

Art. 6º Compete à União:

I - expedir normas para implementação e execução da PNPDEC;

II - coordenar o SINPDEC, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III - promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência;

IV - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

V - instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres;

VI - instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

VII - instituir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública;

VIII - instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil;

IX - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

X - estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública;

XI - incentivar a instalação de centros universitários de ensino e pesquisa sobre desastres e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente e a distância, destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas no gerenciamento e na execução de atividades de proteção e defesa civil;

XII - fomentar a pesquisa sobre os eventos deflagradores de desastres; e

XIII - apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres.

§ 1º O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil conterà, no mínimo:

I - a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País; e

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito nacional e regional, em especial quanto à rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e dos riscos biológicos, nucleares e químicos e à produção de alertas antecipados das regiões com risco de desastres.

§ 2º Os prazos para elaboração e revisão do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil serão definidos em regulamento.

Art. 7º Compete aos Estados:

I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;

II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;

III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;

IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;

V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;

VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência;

e

VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.

Parágrafo único. O Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil conterá, no mínimo:

I - a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres; e

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito estadual, em especial no que se refere à implantação da rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das bacias com risco de desastre.

Art. 8º Compete aos Municípios:

I - executar a PNPDEC em âmbito local;

II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;

III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Art. 9º Compete à União, aos Estados e aos Municípios:

I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;

II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;

III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;

IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;

V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e

VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.

CAPÍTULO III

DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - SINPDEC

Seção I

Disposições Gerais

Art. 10. O SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

Parágrafo único. O SINPDEC tem por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil.

Art. 11. O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos:

I - órgão consultivo: CONPDEC;

II - órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema;

III - os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e

IV - órgãos setoriais dos 3 (três) âmbitos de governo.

Parágrafo único. Poderão participar do SINPDEC as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

Seção II

Do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC

Art. 12. O CONPDEC, órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional, terá por finalidades:

I - auxiliar na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil;

II - propor normas para implementação e execução da PNPDEC;

III - expedir procedimentos para implementação, execução e monitoramento da PNPDEC, observado o disposto nesta Lei e em seu regulamento;

IV - propor procedimentos para atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre, observada a legislação aplicável; e

V - acompanhar o cumprimento das disposições legais e regulamentares de proteção e defesa civil.

§ 1º A organização, a composição e o funcionamento do CONPDEC serão estabelecidos em ato do Poder Executivo federal.

§ 2º O CONPDEC contará com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13. Fica autorizada a criação de sistema de informações de monitoramento de desastres, em ambiente informatizado, que atuará por meio de base de dados compartilhada entre os integrantes do SINPDEC visando ao oferecimento de informações atualizadas para prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de desastre em todo o território nacional.

Art. 14. Os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco.

Art. 15. A União poderá manter linha de crédito específica, por intermédio de suas agências financeiras oficiais de fomento, destinada ao capital de giro e ao investimento de sociedades empresariais, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas em Municípios atingidos por desastre que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo federal.

Art. 16. Fica a União autorizada a conceder incentivo ao Município que adotar medidas voltadas ao aumento da oferta de terra urbanizada para utilização em habitação de interesse social, por meio dos institutos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, na forma do regulamento.

Parágrafo único. O incentivo de que trata o caput compreenderá a transferência de recursos para a aquisição de terrenos destinados a programas de habitação de interesse social.

Art. 18. Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se agentes de proteção e defesa civil:

I - os agentes políticos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela direção superior dos órgãos do SINPDEC;

II - os agentes públicos responsáveis pela coordenação e direção de órgãos ou entidades públicas prestadores dos serviços de proteção e defesa civil;

III - os agentes públicos detentores de cargo, emprego ou função pública, civis ou militares, com atribuições relativas à prestação ou execução dos serviços de proteção e defesa civil; e

IV - os agentes voluntários, vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários que exercem, em caráter suplementar, serviços relacionados à proteção e defesa civil.

Parágrafo único. Os órgãos do SINPDEC adotarão, no âmbito de suas competências, as medidas pertinentes para assegurar a profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes públicos referidos no inciso III.

Brasília, 10 de abril de 2012; 191^o da Independência e 124^o da República.

MICHEL TEMER

José Eduardo Cardozo

Luiz Antonio Rodríguez Elias

Izabella Mónica Vieira Teixeira

Alexandre Navarro Garcia

Alexandre Cordeiro Macedo

ANEXO D. Decreto municipal nº 47.534, de 1º de agosto de 2006**DECRETO Nº 47.534, DE 1º DE AGOSTO DE 2006*****Reorganiza o Sistema Municipal de Defesa Civil.***

GILBERTO KASSAB, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

CONSIDERANDO a necessidade de adequar a organização do Sistema Municipal de Defesa Civil às normas previstas no Decreto Federal nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC,

D E C R E T A:

Art. 1º. O Sistema Municipal de Defesa Civil fica reorganizado de acordo com as disposições deste decreto.

Parágrafo único. A presidência do Sistema Municipal de Defesa Civil cabe ao Chefe do Executivo e é exercida, em seu nome, pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC.

Art. 2º. O Sistema Municipal de Defesa Civil é constituído por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, por entidades privadas e pela comunidade, sob a coordenação do Coordenador Geral da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC.

Art. 3º. A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, dirigida e presidida pelo Coordenador Geral diretamente designado pelo Chefe do Executivo, é o elemento de articulação permanente com os órgãos do Sistema Nacional de Defesa Civil e do Sistema Estadual de Defesa Civil.

Parágrafo único. Ao Coordenador Geral da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC competirá estabelecer as políticas e diretrizes de defesa civil em todas as suas fases de atuação, preventivas, de socorro assistencial e recuperativas, necessárias ao desempenho de suas atribuições.

Art. 4º. Constitui objetivo da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC a redução de desastres, naturais ou provocados pelo homem, compreendendo ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.

Art. 5º. Para os efeitos deste decreto, considera-se:

I - defesa civil: o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social;

II - desastre: o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

III - ameaça: estimativa de ocorrência e magnitude de um evento adverso, expresso em termos de probabilidade estatística de concretização do evento e da provável magnitude de sua manifestação;

IV - risco: relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor e seus efeitos;

V - dano:

- a) medida que define a intensidade ou severidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso;
- b) perda humana, material ou ambiental, física ou funcional, que pode resultar, caso seja perdido o controle sobre o risco;
- c) intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais induzidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e/ou ecossistemas, como consequências de um desastre;

VI - minimização de desastre: o conjunto de medidas destinadas a:

- a) prevenir desastres por meio da avaliação e redução de riscos, com medidas estruturais e não-estruturais;
- b) preparação para emergências e desastres com a adoção de programas de desenvolvimento institucional, de recursos humanos, científico e tecnológico, mudança cultural, motivação e articulação empresarial, monitoração, alerta e alarme, planejamento operacional, mobilização, aparelhamento e apoio logístico;

VII - resposta aos desastres: o conjunto das medidas necessárias para:

- a) socorrer e dar assistência às populações vitimadas nos desastres, por atividades de logística, assistenciais e de promoção da saúde;
- b) reabilitação do cenário do desastre, compreendendo as seguintes atividades:
 1. avaliação dos danos;
 2. vistoria e elaboração de laudos técnicos;
 3. desobstrução e remoção de escombros;
 4. limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação do ambiente;
 5. reabilitação dos serviços essenciais;
 6. recuperação de unidades habitacionais de baixa renda;

VIII - reconstrução: o conjunto de medidas destinadas a restabelecer ou normalizar os serviços públicos, a economia local, o moral social e o bem-estar da população;

IX - situação de emergência: o reconhecimento pelo Poder Público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada;

X - estado de calamidade pública: o reconhecimento pelo Poder Público de situação anormal provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes e não superável pela própria comunidade.

Art. 6º. Compete à Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, de acordo com o artigo 13 do Decreto Federal nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005:

I - articular, coordenar e gerenciar ações de defesa civil em nível municipal;

II - promover a ampla participação da comunidade nas ações de defesa civil, especialmente nas atividades de planejamento e ações de respostas a desastres e reconstrução;

III - elaborar, implementar e gerenciar planos diretores, planos de contingências e planos de operações de defesa civil, bem como projetos relacionados com o assunto;

IV - elaborar o plano de ação anual, objetivando o atendimento de ações em tempo de normalidade, bem como em situações emergenciais, com a garantia de recursos do orçamento municipal;

V - implementar políticas de capacitação de recursos humanos para as ações de defesa civil e promover o desenvolvimento de associações de voluntários, buscando articular, ao máximo, a atuação conjunta com as comunidades apoiadas;

VI - promover a inclusão dos princípios de defesa civil nos currículos escolares da rede municipal de ensino médio e fundamental, proporcionando todo apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico para esse fim;

VII - realizar exercícios simulados, com a participação da população, para treinamento das equipes e aperfeiçoamento dos planos de contingência;

VIII - gerenciar os procedimentos relativos à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres e ao preenchimento dos formulários de Notificação Preliminar de Desastres - NOPRED e de Avaliação de Danos - AVADAN;

IX - propor à autoridade competente a decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC;

X - executar a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastres;

XI - participar dos Sistemas a que se refere o artigo 22 do Decreto nº 5.376, de 2005, promovendo a criação e a interligação de centros de operações e incrementando as atividades de monitorização, alerta e alarme, com o objetivo de otimizar a previsão de desastres;

XII - gerenciar os procedimentos relativos à mobilização comunitária e à implantação de NUDECs ou entidades correspondentes, especialmente nas escolas de nível fundamental e

médio e em áreas de riscos intensificados e, ainda, implantar programas de treinamento de voluntários;

XIII - implementar os comandos operacionais a serem utilizados como ferramenta gerencial para comandar, controlar e coordenar as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

XIV - articular-se com as Regionais Estaduais de Defesa Civil - REDECs ou órgãos correspondentes, bem como participar ativamente dos Planos de Apoio Mútuo - PAMs em conformidade com o princípio de auxílio mútuo entre os Municípios.

Art. 7º. A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC compõe-se de:

I - Coordenação Geral;

II - Coordenação Executiva;

III - Coordenação para Ações Preventivas e Recuperativas;

IV - Coordenação de Apoio Operacional e Ações de Busca e Salvamento;

V - Coordenação de Ações de Apoio Assistencial.

Parágrafo único. A designação do Coordenador Executivo, do Coordenador de Ações Preventivas e Recuperativas, do Coordenador de Apoio Operacional às Ações de Busca e Salvamento e do Coordenador de Ações de Apoio Assistencial dar-se-á mediante portaria do Coordenador Geral da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil.

Art. 8º. A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil contará também com o Conselho Municipal de Defesa Civil - CONSDEC, presidido pelo Coordenador Geral da COMDEC e composto:

I - pelo Coordenador Geral, sendo o Coordenador Executivo seu suplente;

II - pelos demais Coordenadores, membros da COMDEC;

III - por representante, que terá um suplente, de cada um dos seguintes órgãos da Administração Pública Direta e Indireta:

- | | |
|--|---|
| a) Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras; | k) Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; |
| b) Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; | l) Secretaria Municipal de Serviços; |
| c) Secretaria Municipal da Saúde; | m) Secretaria Municipal do Trabalho; |
| d) Secretaria Municipal de Habitação; | n) Secretaria Especial para Participação e Parceria; |
| e) Secretaria Municipal de Educação; | o) Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos; |
| f) Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; | p) Coordenadoria de Segurança Urbana, da Secretaria do Governo Municipal; |
| g) Secretaria Municipal de Transportes; | q) Companhia de Engenharia de Tráfego; |
| h) Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras; | r) São Paulo Transporte S/A; |
| i) Secretaria Municipal de Cultura; | s) Empresa Municipal de Urbanização. |
| j) Secretaria Municipal de Planejamento; | |

§ 1º. O Conselho Municipal de Defesa Civil - CONSDEC tem por finalidade prever e preparar as ações a serem desencadeadas nos atendimentos de emergências, conforme as normas estabelecidas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC.

§ 2º. Caberá a cada órgão integrante do Conselho Municipal de Defesa Civil - CONSDEC elaborar formalmente seu plano de ação, abrangendo as situações previstas nos artigos 4º e 5º deste decreto.

§ 3º. Os representantes e suplentes referidos no inciso III do "caput" deste artigo serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e deverão estar autorizados para mobilizar recursos humanos e materiais das unidades a que se vinculem para emprego imediato nas ações de defesa civil, quando da ocorrência das situações contidas no artigo 4º.

Art. 9º. Compete ao Coordenador Geral da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil:

I - propor à Chefia do Executivo a política e as diretrizes que deverão orientar a ação governamental nas atividades de defesa civil no Município de São Paulo;

II - manter a Chefia do Executivo, os Secretários e os Subprefeitos informados a respeito das emergências relacionadas aos desastres descritos no artigo 4º deste decreto;

III - propor à Chefia do Executivo a decretação de situação de emergência e de estado de calamidade pública nas áreas atingidas por desastres;

IV - requisitar temporariamente servidores e recursos materiais de órgãos ou entidades integrantes do Sistema Municipal de Defesa Civil, necessários às ações de defesa civil;

V - articular e coordenar a ação dos órgãos integrantes da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, no caso de qualquer emergência, adotando as providências cabíveis, inclusive no que se refere à busca de recursos financeiros, à coordenação das ações dos órgãos envolvidos, solicitando todos os meios necessários ao enfrentamento da situação;

VI - aprovar planos, programas e projetos, no âmbito da competência da COMDEC, bem como coordenar grupos temáticos de trabalho com o objetivo de efetuar levantamentos, mapeamentos, sistematizações, estudos ou planos de emergência e contingência para riscos específicos, indicando seus integrantes e coordenadores;

VII - reunir os integrantes do Conselho Municipal de Defesa Civil - CONSDEC, sempre que necessário, visando garantir a articulação das políticas públicas relacionadas à defesa civil com os demais setores da Administração Municipal;

VIII - reunir-se periodicamente ou quando se fizer necessário com os Subprefeitos para a discussão da aplicação das políticas e diretrizes de defesa civil no âmbito das Subprefeituras;

IX - representar o Conselho Municipal de Defesa Civil - CONSDEC, nas articulações com os demais órgãos, entidades e segmentos da sociedade, visando à elaboração e permanente atualização das políticas públicas municipais para o gerenciamento das questões que lhe são afetas;

X - coordenar as ações de socorro nas áreas atingidas pelos desastres, tendo por base a metodologia do Sistema de Comando e Operações em Emergência - SICOE;

XI - responder pelo relacionamento da COMDEC com os veículos de comunicação;

XII - desenvolver, com apoio dos órgãos componentes do Sistema Municipal de Defesa Civil, campanhas de mídia e de mobilização, visando informar e orientar a população nas ações relativas à defesa civil.

Parágrafo único. O servidor público municipal requisitado na forma do inciso IV deste artigo ficará à disposição da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, sem prejuízo de vencimentos, direitos e vantagens de seu cargo ou função.

Art. 10. São atribuições do Coordenador Executivo:

I - executar, de imediato, as decisões do Coordenador Geral da COMDEC;

II - gerenciar os serviços do Centro de Comunicação - CECOM, da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - 199;

III - organizar os serviços burocráticos em geral;

IV - acompanhar a execução dos planos de defesa civil;

V - acompanhar as formações dos NUDECs;

VI - organizar os treinamentos de capacitação das turmas operacionais;

VII - centralizar as escalas de plantão das Secretarias Municipais e Subprefeituras, junto à COMDEC, nos termos do Decreto nº 38.548, de 29 de outubro de 1999;

VIII - organizar e gerenciar o recebimento das informações relativas às ocorrências, criando banco de dados para o seu armazenamento;

IX - gerenciar as informações prestadas à imprensa;

X - gerenciar os exercícios simulados desenvolvidos pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, envolvendo os órgãos federais, estaduais e municipais, visando a avaliação do desempenho das equipes que irão atuar nas emergências.

Art. 11. São atribuições do Coordenador de Ações Preventivas e Recuperativas:

I - elaborar, compilar, atualizar permanentemente e disponibilizar para o Sistema Municipal de Defesa Civil e para a Administração Municipal, em parceria com órgãos afins da Prefeitura, sistema de dados e informações básicas para o gerenciamento de emergências e riscos ambientais no Município de São Paulo, mediante a produção de uma cartografia geral de risco para cada tipo de ameaça identificada e a realização do georeferenciamento das informações;

II - agrupar as informações referentes aos riscos ambientais, mapeadas pelas Subprefeituras;

III - planejar, em conjunto com o Coordenador Executivo e com o Coordenador de Ações de Socorro e Assistências, bem como junto aos órgãos de comunicação e educação ambiental, campanhas de informação para redução da vulnerabilidade, desenvolvendo práticas preventivas e resposta aos desastres;

IV - participar de campanhas de informação e mobilização públicas relativas ao gerenciamento de desastres desenvolvidas pelas Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs;

V - manter informados e capacitados os integrantes das Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs;

VI - articular e fomentar a criação de Núcleos de Defesa Civil - NUDECs;

VII - propor a execução de ações que visem recuperar o cenário afetado por desastres, mediante a adoção de medidas de caráter estrutural e não-estrutural;

VIII - propor seminários com vistas à divulgação da cultura de defesa civil para os participantes da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil;

IX - articular e viabilizar a inclusão dos princípios de defesa civil nos currículos escolares da rede municipal de ensino, proporcionando todo apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico para esse fim, bem como a implementação de ações que possam envolver a comunidade.

Art. 12. São atribuições da Coordenadoria de Apoio Operacional e Ações de Busca e Salvamento:

I - coordenar, no cenário do desastre, as ações de responsabilidade da Defesa Civil;

II - apoiar, no cenário do desastre, as entidades responsáveis pelas ações de busca e salvamento e suporte básico da vida;

III - capacitar recursos humanos para as ações de apoio em busca e salvamento e de suporte básico à vida às pessoas em situações de risco nos cenários das emergências;

IV - organizar e promover campanhas educativas de utilidade pública e no âmbito escolar, para difusão e prática da cultura preventiva de acidentes domésticos e suporte básico da vida com o objetivo de evitar ou minimizar as perdas humanas e sócio-econômicas desses acidentes;

V - estabelecer e manter atualizado plano de mobilização do quadro de servidores capacitados para pronta-resposta às situações de emergências ou calamidades;

VI - viabilizar os recursos necessários ao cumprimento dos itens I a V deste artigo.

Parágrafo único. Os recursos humanos previstos no inciso III do "caput" serão aqueles referendados no artigo 9º, inciso IV, deste decreto.

Art. 13. São atribuições da Coordenadoria de Ações de Apoio Assistencial:

I - apoiar as ações de serviço assistencial dirigido às comunidades atingidas por desastres;

II - capacitar recursos humanos para apoio às ações de serviço assistencial coordenadas pela Defesa Civil em situações de desastre;

III - acompanhar a triagem das pessoas a serem encaminhadas aos alojamentos;

IV - identificar, em conjunto com as Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs, as edificações, públicas ou privadas, passíveis de serem utilizadas como alojamentos em situações de emergência;

V - planejar e atualizar, anualmente, o atendimento de apoio assistencial dirigido às comunidades atingidas por desastre;

VI - planejar e promover campanhas de arrecadação de suprimentos humanitários de primeira necessidade durante o período de normalidade e de anormalidade, com o objetivo de atender emergencialmente as comunidades atingidas por desastres, bem como organizar a recepção, o manejo, o armazenamento e a sua distribuição;

VII - desenvolver encontros, seminários, palestras e outros eventos afins, objetivando difundir a cultura e promover o aprimoramento das ações de apoio aos serviços assistenciais em situações de normalidade e anormalidade, coordenadas pela Defesa Civil.

Parágrafo único. Consideram-se suprimentos humanitários de primeira necessidade, para os efeitos deste artigo, os alimentos em geral, roupas e calçados.

Art. 14. As Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs, subordinadas às respectivas Subprefeituras, são partes integrantes do Sistema Municipal de Defesa Civil e tem suas ações pautadas pelas diretrizes fixadas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC.

Art. 15. São atribuições das Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs:

I - manter plantão de radiocomunicação, bem como equipes em escala de plantão e de emergência permanente, nos termos do Decreto nº 38.548, de 29 de outubro de 1999;

II - identificar e registrar as áreas de risco e seus fatos geradores, mantendo-as sob permanente vigilância;

III - disponibilizar os recursos humanos e materiais destinados pela respectiva Subprefeitura, necessários ao atendimento das situações de emergência;

IV - manter atualizado o cadastro de equipamentos e recursos colocados à disposição em situações de emergência, com a anotação dos responsáveis e respectivos meios de contato;

V - disponibilizar veículos para o transporte das equipes técnicas, visando suprir as necessidades apontadas em situações de emergência;

VI - mapear os próprios municipais em condições de servirem de abrigo para a população atingida nas situações de emergências;

VII - estabelecer, em conjunto com a respectiva Subprefeitura, planejamento para a execução de serviços de descontaminação, limpeza e desinfecção das áreas atingidas e, quando necessário, a desobstrução e remoção de escombros.

Parágrafo único. As informações decorrentes do desempenho das atribuições previstas nos incisos II e IV deste artigo deverão ser atualizadas diariamente e encaminhadas à Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC.

Art. 16. As Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs deverão adequar suas atividades, de acordo com as diretrizes e políticas gerais estabelecidas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, às realidades da região, executando:

I - a avaliação de riscos de desastres e a preparação de mapas temáticos relacionados com as ameaças, as vulnerabilidades dos cenários e com as áreas de risco identificadas;

II - a promoção de medidas preventivas estruturais e não-estruturais com o objetivo de reduzir os riscos de desastres;

III - a elaboração de planos de contingência e de operações, objetivando a resposta aos desastres e de exercícios simulados para aperfeiçoá-los;

IV - o treinamento de voluntários e de equipes técnicas para atuação em circunstâncias de desastres;

V - a articulação com a COMDEC de monitorização, alerta e alarme com o objetivo de otimizar a previsão de desastres;

VI - a organização de planos de chamadas com o objetivo de otimizar o estado de alerta na iminência de desastres;

VII - a articulação junto à Subprefeitura a qual está subordinada, a vistoria em edificações nas áreas de risco, promovendo ou articulando a intervenção preventiva, o isolamento e a retirada da população dessas áreas de risco intensificado;

VIII - a implantação de bancos de dados e a elaboração de mapas temáticos sobre ameaças múltiplas, vulnerabilidades e mobiliamento do território, nível de riscos e sobre recursos relacionados com o equipamento do território e disponíveis para o apoio às operações;

IX - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres e ao preenchimento dos formulários de Notificação Preliminar de Desastres - NOPRED e de Avaliação de Danos - AVADAN, encaminhando-os à Coordenadoria de Ações Preventivas e Recuperativas da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC;

X - vistoriar, periodicamente, locais e instalações adequados a abrigos temporários, disponibilizando as informações relevantes à população;

XI - planejar a organização e a administração de abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastres;

XII - promover a mobilização comunitária e a implantação de NUDECs ou entidades correspondentes, especialmente nas escolas de nível fundamental e médio e em áreas de riscos intensificados;

XIII - articular e fomentar os Núcleos de Defesa Civil - NUDECs, gerenciando suas ações no âmbito da defesa civil, nas áreas específicas das respectivas Subprefeituras;

XIV - gerenciar junto aos NUDECs reuniões e o desenvolvimento de programas de capacitação e planejamento de atividades de defesa civil.

§ 1º. As atividades previstas neste artigo serão acompanhadas pelo Coordenador das Ações Preventivas e Recuperativas, da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil.

§ 2º. A composição das Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs deverá estar em conformidade com as características da região de incidência de riscos ambientais mais significativos, bem como com a necessidade de qualificar as equipes diretamente incumbidas de prestar assistência à população no gerenciamento de riscos ambientais e atendimento das emergências.

§ 3º. Caberá ao Subprefeito a designação do Coordenador Distrital de Defesa Civil, bem como a alocação dos recursos humanos necessários ao funcionamento da CODDEC.

§ 4º. O Coordenador Distrital de Defesa Civil deverá ser capacitado pela COMDEC para o exercício de suas funções dentro das ações da Defesa Civil.

§ 5º. Cada Subprefeitura deverá, após 30 (trinta) dias da publicação deste decreto, formalizar e publicar a composição da Coordenadoria Distrital de Defesa Civil - CODDEC.

Art. 17. Os Núcleos de Defesa Civil - NUDECs serão constituídos por representantes das comunidades organizadas nas regiões sujeitas a riscos ambientais e atuarão de forma descentralizada e voluntária sob a coordenação da respectiva CODDEC e supervisionada pelo Coordenador de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC, competindo-lhes:

I - receber da respectiva Coordenadoria Distrital de Defesa Civil - CODDEC todas as informações necessárias e repassá-las às comunidades organizadas, para o desencadeamento de ações preventivas e de mobilização relativas à ocorrência de riscos ambientais urbanos;

II - atuar junto à respectiva comunidade, orientando e estimulando a proteção ambiental, desenvolvendo e participando ativamente de campanhas, bem como de ações para redução do risco;

III - comunicar a CODDEC sobre a existência de riscos ambientais em suas áreas de atuação;

IV - colaborar nas ações dos planos emergenciais e contingenciais de defesa civil local.

Art. 18. Nas situações de desastres, as atividades assistenciais e de recuperação serão da responsabilidade do Governo do Município, cabendo posteriormente ao Estado as ações supletivas, quando esgotada a capacidade de atendimento da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Parágrafo único. A atuação dos órgãos estaduais e municipais na área atingida far-se-á sempre em regime de cooperação, cabendo a coordenação à Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC.

Art. 19. Os órgãos integrantes do Sistema Municipal de Defesa Civil informarão, imediatamente, ao Coordenador Geral da COMDEC, as ocorrências anormais e graves que possam ameaçar a segurança, a saúde, o patrimônio e o bem-estar da população.

Art. 20. Para o cumprimento das responsabilidades que lhe são atribuídas por este decreto, os órgãos e entidades públicas municipais utilizarão recursos orçamentários próprios.

Art. 21. A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC presta serviços de caráter emergencial e essencial à Cidade de São Paulo e o seu funcionamento será sempre ininterrupto.

Parágrafo único. Os servidores da COMDEC cumprirão sua jornada de trabalho em regime de plantão, na forma disciplinada em decreto específico, observado o disposto na legislação em vigor.

Art. 22. A Secretaria do Governo Municipal dará o necessário suporte administrativo e financeiro à Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC.

Art. 23. No prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação deste decreto, o Coordenador Geral da COMDEC constituirá, mediante portaria, o Conselho Municipal de Defesa Civil -

CONSDEC previsto no artigo 8º deste decreto.

Parágrafo único. A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC, na pessoa de seu Coordenador Geral, oficiará aos titulares dos órgãos referidos nas alíneas "a" a "s" do inciso III do artigo 8º deste decreto, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento do ofício, indiquem seus representantes e respectivos suplentes.

Art. 24. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogado o Decreto nº 42.596, de 8 de novembro de 2002.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 1º de agosto de 2006, 453º da fundação de São Paulo.

GILBERTO KASSAB, PREFEITO

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 1º de agosto de 2006.

ALOYSIO NUNES FERREIRA FILHO, Secretário do Governo Municipal