



**SENADO FEDERAL**

**COMISSÃO TEMPORÁRIA INTERNA SOBRE  
DEFESA CIVIL  
RELATÓRIO FINAL**

*Criada por meio do Requerimento nº 171, de 2011, “para propor alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa civil”.*

**Presidente: Senador JORGE VIANA**  
**Vice-Presidente: Senador INÁCIO ARRUDA**  
**Relator: Senador CASILDO MALDANER**

Brasília  
Dezembro de 2011



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Historicamente, a atividade de Defesa Civil tem sido tratada com baixa prioridade pelo governo brasileiro. O País aplica recursos predominantemente em ações de resposta e recuperação, atribuindo pouca importância para ações de prevenção e preparação. Essa situação, aliada ao rápido e quase sempre desordenado processo de urbanização verificado nas últimas décadas, faz com que desastres – naturais ou antrópicos – sejam mais frequentes e intensos. O foco nas ações de resposta e recuperação, além de demandar mais recursos públicos, não minimiza riscos e não previne a perda de vidas humanas. E mesmo nas ações de resposta e recuperação, a atuação do poder público parece improvisada e carente de planejamento eficiente e de recursos financeiros suficientes.

Ao longo de 2011, a Comissão Temporária Interna sobre Defesa Civil ouviu profissionais de todos os Estados brasileiros, que atuam no setor nos três níveis de governo. O resultado desse esforço está consubstanciado neste Relatório.

A Comissão considera fundamental para o aprimoramento do Sistema Nacional de Defesa Civil a firme tomada de decisão do Estado brasileiro no sentido de:

1. **Reestruturar o Sistema Nacional de Defesa Civil**, reorganizar e promover a coordenação das estruturas existentes, mediante a definição clara das competências de todas as instâncias envolvidas com a atividade – do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) aos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC) –, mostrando-se absolutamente desnecessária a criação de novos órgãos.
2. **Operacionalizar Coordenações de Defesa Civil em todos os Estados e Municípios brasileiros**, com posição hierárquica que possibilite a coordenação dos demais órgãos envolvidos na prevenção, na preparação, no socorro, na assistência às vítimas, no restabelecimento de serviços essenciais e na reconstrução das áreas suscetíveis ou afetadas por desastres.
3. **Reestruturar o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP)**, de modo a ampliar suas fontes de recursos e possibilitar a aplicação destes em ações não apenas de reconstrução, mas também de prevenção, preparação e resposta.

4. **Impedir o contingenciamento das verbas alocadas às atividades de defesa civil**, inclusive as referentes ao Funcap.
5. **Criminalizar a conduta do agente, público ou privado, que permita ou estimule a ocupação de áreas de risco**, assim identificadas no Plano Diretor e no Plano de Expansão Urbana.
6. **Estabelecer que as cidades deverão manter no mínimo 20 m<sup>2</sup> de área verde por habitante**, tendo em vista que a crescente impermeabilização dos solos prejudica a infiltração da água e, desse modo, aumenta a frequência e a intensidade das inundações em áreas urbanas.
7. **Capacitar as comunidades a conhecer, minimizar e gerenciar os riscos a que estão sujeitas**, com base na premissa de que esta é uma responsabilidade compartilhada entre governo, setor produtivo, sociedade civil e indivíduos (construção de comunidades resilientes).
8. **Instituir Centros Nacional e Regionais de Monitoramento e Alerta**, a fim de permitir o monitoramento de riscos, ampliar a capacidade de predição da ocorrência de eventos climáticos extremos e possibilitar a adoção de medidas emergenciais de prevenção, como, por exemplo, a remoção da população das áreas de risco.
9. **Criar uma Força Nacional de Defesa Civil**, grupo de elite de pronto emprego, altamente capacitado e continuamente treinado, com possibilidade de atuação em todo o território nacional e com tempo de resposta muito curto.
10. **Efetuar, em todos os Municípios, o cadastramento das ocupações urbanas em áreas de risco**, de modo a propiciar a atuação preventiva dos entes públicos no sentido de minimizar os riscos a que está submetida a população, diminuir prejuízos econômicos e evitar a perda de vidas humanas.

As providências necessárias para implementar os pontos 1 a 6 são adotadas em Projeto de Lei que apresentamos no Anexo II deste Relatório. As referentes aos pontos 7 a 10 dependem da iniciativa do Poder Executivo nas três esferas de governo, conforme o caso.

## SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	iii
CAPÍTULO 1 – ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS	1
1.1. APRESENTAÇÃO	1
1.2. OBJETIVO GERAL DA COMISSÃO	3
1.3. COMPOSIÇÃO	3
1.4. PROPOSTA DE TRABALHO	4
1.5. ATIVIDADES REALIZADAS	5
CAPÍTULO 2 – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	8
CAPÍTULO 3 – OS DEBATES NO ÂMBITO DA COMISSÃO	12
CAPÍTULO 4 – CONSOLIDAÇÃO DOS DEBATES, PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E RECOMENDAÇÕES	13
4.1. CONSOLIDAÇÃO DOS DEBATES NA COMISSÃO	13
4.1.1. Considerações Gerais	13
4.1.2. Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastre (EIRD)	17
4.1.3. Ações do governo brasileiro	21
4.1.4. Críticas ao Sistema Nacional de Defesa Civil	25
4.1.5. Lei 12.340, de 1º de dezembro de 2010	27
4.1.6. Fundo Especial para Calamidades – FUNCAP	29
4.1.7. Experiências dos Estados	30
4.1.8. Cultura de defesa civil	31
4.1.9. Prevenção	33
4.1.10. Carreira de Defesa Civil	35
4.1.11. Voluntariado	36
4.2. PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES	36
4.2.1. Proposta Legislativa	39
4.2.2. Proposições Legislativas prioritárias	41

a. Proposta de Emenda à Constituição	41
b. Projetos de Lei	42
b.1. Em tramitação no Senado Federal	42
b.2. Em tramitação na Câmara dos Deputados	45
4.2.3. Recomendações ao Poder Executivo, nas três esferas de governo	46
a. Recomendações gerais	46
b. SINDEC	47
c. Recursos financeiros	47
d. Prevenção e preparação	48
e. Resposta e reconstrução	48
ANEXOS	49
Anexo I – Resumo das Audiências Públicas e Diligências	51
3/6/2011 – Diligência à Região Sul: Florianópolis (SC)	53
10/6/2011 – Diligência à Região Sudeste: Rio de Janeiro (RJ)	66
15/6/2011 – Audiência Pública: Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastre (EIRD) – Brasília (DF)	76
17/6/2011 – Diligência à Região Norte Manaus (AM)	86
28/6/2011 – Audiência Pública: Ministro da Integração Nacional – Brasília (DF)	101
30/6/2011 – Diligência à Região Centro-Oeste Brasília (DF)	110
8/8/2011 – Diligência à Região Nordeste Recife (PE)	121
Anexo II – Proposta Legislativa	137

# **CAPÍTULO 1**

## **ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS**

### **1.1. APRESENTAÇÃO**

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população urbana brasileira chegava a 84% em 2010. Essa é uma situação radicalmente distinta da verificada apenas quarenta anos antes, quando a população urbana superou pela primeira vez a população rural no País.

Esse vertiginoso processo de urbanização se deu quase sempre de modo desordenado. Boa parte da ocupação urbana ocorreu em áreas pouco propícias à habitação, como encostas de morros e várzeas. A população residente nessas áreas encontra-se, desse modo, sujeita ao risco permanente de deslizamentos e inundações, que provocam um número crescente de mortes e severos prejuízos econômicos.

Apenas para citar alguns exemplos recentes de desastres, em junho de 2010, Alagoas e Pernambuco sofreram com enchentes que atingiram 95 municípios, provocando 46 mortes e deixando 69 desaparecidos, 53 mil desabrigados e mais de 100 mil desalojados. Em outubro do mesmo ano, os rios Solimões e Amazonas atingiram seus níveis mais baixos desde o início das medições históricas. Só no Estado do Amazonas, a seca atingiu mais de 60 mil famílias, provocou deslizamentos nas margens dos rios, graves incêndios florestais e obrigou cerca de quarenta municípios a decretarem situação de emergência.

O desastre na região serrana do Rio de Janeiro, em janeiro de

2011, afetou mais de 170 mil pessoas, deixando mais de 14 mil desabrigados, 23 mil desalojados e mais de 850 mortos.

Por meio do Requerimento nº 171, de 2011, de autoria do Senador Jorge Viana, foi criada no Senado Federal a Comissão Temporária Interna sobre Defesa Civil, “composta de onze membros titulares e igual número de suplentes, assegurada a participação de dois membros de cada região do País, com prazo de funcionamento de noventa dias, para propor alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa civil, podendo, para tanto, requerer informações, realizar audiências públicas e diligências externas, especialmente em Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro, estados onde ocorreram tragédias de grandes proporções, bem como praticar outros atos necessários para a consecução dos objetivos da Comissão”.

Ao final de noventa dias de trabalho, identificou-se a necessidade de prorrogação do prazo inicialmente estabelecido, o que foi feito por meio do Requerimento nº 957, de 2011. O prazo de funcionamento da Comissão foi prorrogado até o final da presente sessão legislativa.

O presente relatório, além desta parte introdutória, compõe-se ainda de três capítulos. O Capítulo II traz considerações preliminares sobre o tema, com base nas quais se desenvolveram os trabalhos da Comissão. O Capítulo III descreve esses trabalhos e o Capítulo IV dedica-se à consolidação dos debates e à apresentação de proposta legislativa e de recomendações.

Compõem ainda o relatório dois anexos, que contêm resumos de todas as atividades realizadas pela Comissão, bem como o texto integral da proposição legislativa apresentada.



## 1.2. OBJETIVO GERAL DA COMISSÃO

O objetivo da Comissão é identificar os fatores limitantes e as oportunidades de atuação da defesa civil no Brasil, propor alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa civil.

Para tanto, é preciso entender como o sistema está estruturado, quais os meios de que dispõe para enfrentar situações de emergência e de calamidade pública, qual a eficácia das ações (em especial de prevenção), entre outras questões.

## 1.3. COMPOSIÇÃO

Conforme o Requerimento nº 171, de 2011, a Comissão foi composta de onze membros titulares e igual número de suplentes, assegurada a participação de dois membros de cada região do País.

Na tabela a seguir é apresentada a composição atual da Comissão.

SENADORES				
TITULARES		SUPLENTES		
Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB)				
Jorge Viana (PT-AC) <sup>4</sup>	6366/6367	1	Rodrigo Rollemberg (PSB - DF) <sup>4,5</sup>	6640
Delcídio Amaral (PT - MS) <sup>4</sup>	2452/2457	2	Blairo Maggi (PR - MT) <sup>4</sup>	6167/6168
Lindbergh Farias (PT - RJ) <sup>4</sup>	6426/6427	3	Lídice da Mata (PR - MT) <sup>4</sup>	6408/6412
Inácio Arruda (PC do B - CE) <sup>4</sup>	5791/5793	4	Acir Gurgacz (PDT - RO) <sup>4</sup>	3131/3132
Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)				
Casildo Maldaner (PMDB - SC) <sup>3</sup>	4206/4207/1324	1	Ricardo Ferraço (PMDB - ES) <sup>3</sup>	6590/6591
Eduardo Braga (PMDB-AM) <sup>3</sup>	6230/6228	2	Luiz Henrique (PMDB - SC) <sup>3</sup>	6446/6447
Vital do Rêgo (PMDB - PB) <sup>3</sup>	6747	3	Benedito de Lira (PP - AL) <sup>6</sup>	6144
Valdir Raupp (PMDB - RO) <sup>3</sup>	2252/2253	4		

<b>Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)</b>				
<b>Paulo Bauer (PSDB - SC) <sup>1</sup></b>	<b>6529</b>	<b>1</b>	<b>Cyro Miranda (PSDB - GO) <sup>1</sup></b>	<b>1962/1963</b>
		<b>2</b>		
<b>PTB</b>				
<b>Fernando Collor (PTB-AL) <sup>2</sup></b>	<b>5784/5783/5786</b>	<b>1</b>	<b>Armando Monteiro (PTB - PE) <sup>2</sup></b>	<b>6124/6125</b>

1. Em 1º.04.2011, os Senadores Paulo Bauer e Cyro Miranda são designados membros titular e suplente, respectivamente, do Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) na Comissão. (Of. 74/2011-GLPSDB).

2. Em 06.04.2011, os Senadores Fernando Collor e Armando Monteiro são designados membros titular e suplente, respectivamente, do PTB na Comissão. (Of. 77/2011-GLPTB).

3. Em 07.04.2011, os Senadores Casildo Maldaner, Eduardo Braga, Vital do Rêgo e Valdir Raupp são designados membros titular do Bloco Parlamentar (PMDB/PP/PMN/PSC/PV) na Comissão; os Senadores Ricardo Ferraço e Luiz Henrique, membros suplentes. (Of. 105/2011-GLPMDB).

4. Em 20.04.2011, os Senadores Jorge Viana, Delcídio do Amaral, Lindbergh Farias e Inácio Arruda são designados membros titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão; e as Senadoras e Senadores Ana Rita, Blairo Maggi, Lídice da Mata e Acir Gurgacz, membros suplente. (Of. 54/2011-GLDBAG).

5. Em 04.05.2011, o Senador Rodrigo Rollemberg foi designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão em substituição à Senadora Ana Rita. (Of. 059/2011-GLDBAG).

6. Em 04.05.2011, o Senador Benedito de Lira foi designado membro suplente do PMDB na Comissão. (Of. 140/2011-GLPMDB).

## 1.4. PROPOSTA DE TRABALHO

Em linhas gerais, as atividades de defesa civil classificam-se em ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução. As ações de prevenção dizem respeito, basicamente, à minimização dos riscos para a vida e o patrimônio das pessoas. As ações de preparação consistem na construção de capacidades (humanas, financeiras e operacionais) dos agentes encarregados de conduzir as atividades de defesa civil. As ações de resposta referem-se à atuação dos organismos de defesa civil no socorro imediato à população atingida por desastres. E, finalmente, as ações de reconstrução têm por objetivo promover o restabelecimento – em médio e longo prazos – das dinâmicas usuais da comunidade atingida.

Os esforços da Comissão são direcionados a quatro focos bem determinados:

- a. Quanto à **prevenção**, o foco é o desenvolvimento e a implantação de sistemas de monitoramento destinados a antecipar situações de desastre, de modo a minimizar as perdas humanas, além da identificação de necessidades de priorização de obras civis voltadas à minimização de riscos e prevenção de desastres.
- b. Quanto à **preparação**, o foco é o treinamento de pessoal e a alocação de recursos financeiros e materiais para a melhoria da eficiência e da eficácia dos organismos de defesa civil em todos os níveis de governo.
- c. Quanto à **resposta**, o foco é a proposta de criação de uma Força Nacional de Defesa Civil, um grupo de elite de pronta resposta, altamente capacitado, com possibilidade de atuação em todo o território nacional e com tempo de resposta muito curto. Esse foco apresenta importante interface com o item “b”, acima.
- d. O quarto foco é o estudo de medidas para garantir **segurança orçamentária** às ações de defesa civil e para **fiscalizar** o emprego dos recursos públicos nessas atividades.

## 1.5. ATIVIDADES REALIZADAS

A Comissão tomou por base alguns importantes resultados produzidos pelos órgãos de defesa civil brasileiros nos últimos anos:

- Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (CNDC), realizada em março de 2010, e 1ª Carta Nacional de Defesa Civil.
- Relatório Final do VIII Fórum Nacional de Defesa Civil, realizado

em setembro de 2011, e respectiva Carta.

- Anteprojeto de lei elaborado pela Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI), que institui Política Nacional de Proteção Civil e organiza o Sistema Nacional de Proteção Civil, entre outras providências.
- Resultados dos trabalhos da Comissão Temporária Interna – Alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil.

Além disso, foram analisados os arranjos institucionais de alguns países, como Austrália, Chile, Espanha, Cuba e Itália, com o objetivo de absorver boas idéias para o aprimoramento do sistema nacional de defesa civil.

Para cumprir os objetivos identificados acima, a Comissão realizou atividades diversas:

- Audiências públicas no Senado Federal para debater assuntos específicos relacionados com o tema: estrutura do Sistema Nacional de Defesa Civil, eficácia das ações de prevenção, capacidade de resposta do Estado brasileiro a situações de desastre, entre outros.
- Diligências nos Estados para identificar problemas específicos (incêndios florestais, enchentes, desmoronamentos, entre outros) e soluções regionais que possam ser compartilhados com as demais unidades da Federação.

Para enriquecer ao máximo as atividades, as audiências contaram, sempre que possível, com a participação de representantes do governo, da academia, do setor privado, de institutos de pesquisa e da

sociedade civil organizada.

Os Relatórios individuais das diversas atividades realizadas pela Comissão integram o Anexo I.

## **CAPÍTULO 2**

### **CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Conforme afirmado anteriormente, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que a população urbana brasileira chegava a 84% em 2010. Essa é uma situação radicalmente distinta da verificada apenas quarenta anos antes, quando a população urbana superou pela primeira vez a população rural no País.

Esse vertiginoso processo de urbanização se deu quase sempre de modo desordenado. Boa parte da ocupação urbana ocorreu em áreas pouco propícias à habitação, como encostas de morros e várzeas. A população residente nessas áreas encontra-se, desse modo, sujeita ao risco permanente de deslizamentos e inundações, que provocam um número crescente de mortes e severos prejuízos econômicos.

Os dados oficiais consolidados mais recentes disponíveis no sítio da Secretaria Nacional de Defesa Civil diziam respeito aos desastres notificados ao órgão federal ano de 2010 e estão disponíveis na tabela abaixo. Essas informações, no entanto, foram removidas da página da Secretaria e não mais estão disponíveis. Por esse motivo, não serão apresentadas as estatísticas oficiais a respeito da Região Nordeste.

<b>Estado</b>	<b>Número de Municípios Afetados</b>	<b>Desalojados</b>	<b>Desabrigados</b>	<b>Mortos</b>	<b>Afetados</b>	<b>Residências Danificadas</b>	<b>Residências Destruidas</b>
---------------	--------------------------------------	--------------------	---------------------	---------------	-----------------	--------------------------------	-------------------------------

<b>REGIÃO SUL</b>							
PR	5	123	508	0	3.213	160	0
RS	136	9.484	2.377	2	406.282	7.988	323
SC	155	13.970	1.385	3	739.324	6.233	59

<b>REGIÃO SUDESTE</b>							
ES	31	7.407	767	0	135.684	5.606	88
MG	16	2.479	73	0	1.048.426	1.616	33
RJ	132	71.447	14.970	92	6.436.182	11.449	1.672
SP	28	18.521	2.102	13	629.754	20.479	900

<b>REGIÃO NORTE</b>							
AC	0	0	0	0	0	0	0
AM	7	3.579	2.161	0	53.979	801	178
AP	0	0	0	0	0	0	0
PA	11	1.897	1.313	0	36.018	492	17
RO	3	2.347	130	0	8.747	953	0
RR	0	0	0	0	0	0	0
TO	0	0	0	0	0	0	0

<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>							
DF	–	0	0	0	9.000	0	0
GO	2	17	25	0	2.812	139	4
MS	25	4.919	1.677	1	80.516	3.473	97
MT	2	156	52	0	876	42	1

É dever do Estado brasileiro realizar a defesa permanente contra calamidades públicas, com o objetivo de fazer frente a catástrofes. A defesa civil consiste no conjunto de ações preventivas, de socorro e assistência às vítimas, de restabelecimento de serviços essenciais e de

reconstrução das áreas atingidas por desastres.

Apesar dos esforços das autoridades responsáveis, fica a impressão de que inexistem ações efetivas de prevenção, que a resposta do Estado em situações de desastre é desordenada e que depende muito da capacidade de auto-organização da sociedade. Essa sensação é ainda mais marcante se compararmos a realidade brasileira com os desastres que ocorreram também em 2011 na Austrália e em Fukushima, no Japão. Merece admiração o sistema de alerta e resposta aos desastres naqueles países, que fazem com que a atuação dos órgãos brasileiros pareça ineficaz e absolutamente improvisada.

Além das perdas humanas e dos prejuízos financeiros dos particulares, as finanças públicas também são prejudicadas. Afinal, pagar pela reconstrução de áreas atingidas por calamidades é muito mais oneroso que investir em prevenção. É preciso conferir maior racionalidade aos gastos públicos com o sistema de defesa civil, o que passa, necessariamente, pela mudança gradual de prioridades, enfatizando cada vez mais as atividades de prevenção e preparação. Além disso, é preciso avaliar a aplicação desses recursos e a distribuição de donativos aos atingidos por calamidades, segundo suas necessidades.

O Sistema Nacional de Defesa Civil organiza-se em diversas esferas, desde o âmbito nacional até o nível comunitário. É preciso captar as melhores práticas conduzidas nesse abrangente sistema, de modo a melhorar a eficiência e a eficácia em todos os entes. Diversos órgãos federais estão envolvidos direta ou indiretamente com o tema, tendo como ponto focal a Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.

Existem exemplos de sucesso, como a defesa civil do



município de Angra dos Reis, impulsionada pela presença das usinas nucleares e de um plano de emergência estruturado. Além disso, embora não seja uma iniciativa voltada exclusivamente para a defesa civil, merece destaque a implantação de um moderno Centro de Operações pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que permite o acompanhamento em tempo real de vários aspectos relacionados ao gerenciamento da cidade, não apenas em situações rotineiras, mas também em situações de emergência, a partir de uma sala de crise.

## **CAPÍTULO 3**

### **OS DEBATES NO ÂMBITO DA COMISSÃO**

Com o objetivo de ampliar o foro das discussões, bem como obter informações, dados e opiniões de variada gama de atores envolvidos com o tema da Defesa Civil, a Comissão Temporária Interna realizou as seguintes audiências públicas e diligências:

**3/6/2011** – Diligência à Região Sul: Florianópolis (SC).

**10/6/2011** – Diligência à Região Sudeste: Rio de Janeiro (RJ).

**15/6/2011** – Audiência Pública: Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastre (EIRD) – Brasília (DF).

**17/6/2011** – Diligência à Região Norte: Manaus (AM).

**28/6/2011** – Audiência Pública: Ministro da Integração Nacional – Brasília (DF).

**30/6/2011** – Diligência à Região Centro-Oeste: Brasília (DF).

**8/8/2011** – Diligência à Região Nordeste: Recife (PE).

O objetivo das diligências foi colher subsídios dos órgãos de defesa civil dos estados e municípios brasileiros. Assim, participaram de cada uma dessas reuniões representantes da defesa civil de todos os Estados e de alguns Municípios da respectiva região<sup>1</sup>. A Comissão pôde, com essa estratégia, receber contribuições e sugestões de parcela representativa dos profissionais que se dedicam à atividade.

---

<sup>1</sup> Apenas o Estado do Mato Grosso do Sul não enviou representante às reuniões regionais.

## **CAPÍTULO 4**

### **CONSOLIDAÇÃO DOS DEBATES, PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E RECOMENDAÇÕES**

#### **4.1. CONSOLIDAÇÃO DOS DEBATES NA COMISSÃO**

Durante os debates realizados nas reuniões da Comissão, diversos aspectos relacionados com o tema foram levantados. Esta seção busca apresentar a consolidação desses debates.

##### **4.1.1. Considerações Gerais**

A defesa civil integra o rol de atividades essenciais que o Estado deve prover ao cidadão. As pessoas precisam ser tratadas com respeito e carinho, especialmente diante das fragilidades provocadas por desastres. É preciso haver uma preocupação real com a vida das pessoas e com a solução definitiva dos problemas que elas enfrentam. Hoje, desastres atingem a todos e não apenas os mais pobres. Em regra, estes ocupam áreas de risco por falta de alternativa. É preciso reconhecer o passivo de ocupações irregulares que existe nas cidades brasileiras.

Para a Sedec, a tragédia na região serrana do Estado do Rio de Janeiro gerou uma importante oportunidade para a reformulação do sistema nacional de defesa civil. O sistema, que vem sendo dilapidado ao longo do tempo, passou a ser tema relevante na agenda nacional. Essa oportunidade precisa ser aproveitada, sob pena de o País continuar despreparado para socorrer a população em caso de novos desastres. Nesse contexto, é recomendável retomar as diretrizes emanadas da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil, realizada em 2010.

Na reformulação do sistema nacional de defesa civil, é fundamental atentar para a necessidade de mudanças profundas e soluções eficientes. Hoje, vigora a cultura de que a mobilização social só precisa ocorrer após o desastre, para os esforços de resposta e reconstrução. O comportamento padrão da população tende à inércia e ao conformismo. A educação – da população, dos agentes e dos gestores públicos – é imprescindível para que o aprimoramento do sistema seja real e duradouro.

Muitas vezes, as pessoas que moram à beira dos igarapés na Amazônia não aceitam sair desses locais, porque não dispõem de alternativas viáveis. Em outras regiões, é difícil convencer uma família a deixar sua ampla casa, construída em área de risco, em troca de outra, de 41 m<sup>2</sup>, construída pelo governo fora de áreas de risco. Contudo, a implantação de uma cultura de prevenção é fundamental para a construção de comunidades mais seguras.

É preciso reconhecer o caráter cíclico das atividades de defesa civil: a resposta apropriada a uma situação de desastre previne desastres secundários. Em outras palavras, ações adequadas de resposta e reconstrução constituem importantes medidas de prevenção.

Da mesma forma que o sistema de segurança pública adquiriu crescente importância a partir dos anos 1990, o sistema de defesa civil tem merecido grande atenção na atualidade. A cada dia mostra-se mais importante incorporar a gestão de riscos, a administração de situações de desastre e a estruturação da defesa civil nos programas de governo.

Diversos órgãos do governo são envolvidos no desempenho das atividades típicas da defesa civil. Não é possível conduzir essas atividades sem um Estado em rede e um enfoque transversal e intersetorial. É fundamental o intercâmbio e a articulação entre os vários órgãos do

governo. Por esse motivo, é preciso ter bem claro, na legislação e na prática cotidiana, que a defesa civil não é um órgão, mas um sistema.

Também está claro que a defesa civil não precisa ser um órgão militarizado. Não é necessário que um bombeiro ou um policial militar comande a defesa civil. O sistema precisa de bons gestores, militares ou civis.

É preciso fortalecer o sistema em todas as esferas de governo, mas, em especial, nos municípios. Os municípios não têm recursos disponíveis para estruturar as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC), fundamentais para o bom desempenho das atividades de defesa civil. A inexistência ou a inoperância das Comdec dificulta e, no limite, inviabiliza a execução de ações de prevenção e preparação. Quando da ocorrência de desastres, as ações da defesa civil dependem, quase que exclusivamente, de recursos federais, mas são profundamente prejudicadas em razão do grande número de exigências burocráticas. Esses obstáculos surgem justamente no momento em que os municípios mais precisam de recursos. Na prática, isso gera um despreparo generalizado e os municípios acabam abdicando das suas responsabilidades em defesa civil, delegando-as para o estado ou para a União.

Nos municípios com menos de cinquenta mil habitantes, existe a percepção de que o maior gargalo às ações relacionadas com a defesa civil são as dificuldades de acesso a recursos. Para a execução de obras de saneamento, por exemplo, esses municípios precisam recorrer à Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), uma vez que as barreiras impostas pelos Ministérios de Integração Nacional e das Cidades parecem intransponíveis.

A Sedec reconhece que a liberação de recursos para a defesa civil é difícil. Embora o Ministério da Integração Nacional (MI) seja o

órgão central do sistema, oito outros ministérios desempenham ações de defesa civil no governo. Em função da imprevisibilidade dos desastres, o MI dispõe de verbas restritas para as ações de defesa civil e os recursos são liberados por meio de medida provisória, posterior à ocorrência do desastre. Além disso, a sistemática vigente abre caminho para desvios e corrupção. Para a Sedec, essa concepção, nitidamente equivocada, precisa ser superada.

As diferenças regionais são outro ponto que merece atenção na reformulação do sistema nacional de defesa civil. No Nordeste, por exemplo, em situações de secas e estiagens prolongadas, a política do carro-pipa, que deveria ser emergencial, transformou-se em uma prática perene. Essa condição, sabidamente, não resolve o problema definitivamente.

Na região Norte, a construção das cidades à beira dos rios facilita o transporte, mas deixa a população mais vulnerável a enchentes e ao fenômeno das “terras caídas”. Peculiaridades culturais também precisam ser levadas em conta: os *kits* distribuídos pela defesa civil federal contêm colchões, mas na Amazônia, mais uma vez, os ribeirinhos dormem em redes.

Também as regiões de fronteira são pontos sensíveis, que, em regra, não dispõem de recursos e instrumentos adequados para a resposta em situações emergenciais. Contudo, soluções existem e precisam ser implementadas. Experiências bem sucedidas devem ser replicadas.

As ações de preparação são imprescindíveis para minimizar os danos provocados por desastres. A capacitação dos profissionais que atuam no setor também é muito importante. A redução do tempo de resposta a desastres, por outro lado, é fundamental para o sucesso das ações de defesa

civil. Ações adequadas de monitoramento possibilitam a criação de sistemas eficientes de alerta e alarme. É necessário, contudo, integrar os sistemas já existentes no País.

É importante, também, fomentar o conhecimento científico e desenvolver tecnologia nacional, que confirmem ao País autonomia para identificar eventos extremos com antecipação, para que as ações de defesa civil sejam implementadas com maior precisão.

#### **4.1.2. Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastre (EIRD)**

A missão da Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastre (EIRD) é catalisar, facilitar, mobilizar os recursos e o compromisso em âmbito nacional, regional e internacional dos atores do Sistema da EIRD, para construir resiliência nas nações e nas comunidades em face de desastres, por meio da implementação do Plano de Ação de Hyogo.

Considerando que as ameaças naturais podem afetar qualquer pessoa, a Organização das Nações Unidas para a EIRD (UNISDR) estabelece alianças e aplica um enfoque global para a redução de desastres. Com isso, busca a participação dos indivíduos e das comunidades, com o objetivo de reduzir a perda de vidas humanas, os reveses socioeconômicos e os danos ambientais causados pelas ameaças naturais.

No intuito de cumprir esse propósito, a EIRD promove quatro objetivos, que são ferramentas-chave na redução do risco de desastres:

- incrementar a consciência pública para a compreensão do risco, da vulnerabilidade e da redução de desastres em escala mundial;

- obter o compromisso das autoridades públicas para implementar as políticas e ações para a redução de desastres;
- estimular o estabelecimento de alianças interdisciplinares e intersetoriais, incluindo a ampliação de redes para a redução de desastres;
- melhorar o conhecimento científico sobre a redução de desastres.

Com as mudanças ambientais globais, eventos meteorológicos extremos ocorrerão com maior frequência e maior intensidade. Em função disso, existirá maior exposição de pessoas e atividades econômicas a riscos associados ao clima e à pobreza. É fundamental incluir a variável risco no planejamento do dispêndio público, no intuito de estabelecer uma melhor estratégia de investimento.

É preciso reformar a governança do risco. O nível de autoridade política deve ser suficientemente alto, de modo a permitir a coordenação de políticas públicas para que o tratamento do tema realmente avance de modo multissetorial. Além disso, é importante descentralizar o gerenciamento do risco (com a estrutura necessária para alcançar objetivos – processo incremental para a construção de capacidades dos governos locais); estabelecer política ou cultura de alianças (que devem envolver muito fortemente a sociedade civil para a redução do risco).

É importante adotar estratégias para transferir o risco de desastres, mediante a combinação de instrumentos para diminuir o risco (medidas corretivas e prospectivas), de custo relativamente baixo em relação às medidas compensatórias, e mecanismos de transferência de riscos (para seguradoras) e de retenção.



Com base na constatação de que o risco de desastres ameaça o desenvolvimento humano e econômico e é ampliado pela mudança do clima, a ONU estabeleceu, em 2005, o Marco de Ação de Hyogo, com as seguintes prioridades:

- cuidar para que a redução do risco de desastres constitua uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional de aplicação;
- identificar, avaliar e monitorar os riscos de desastres e melhorar os sistemas de alerta;
- utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis;
- reduzir os fatores de risco subjacentes;
- fortalecer a preparação em caso de desastre, a fim de assegurar uma resposta eficaz em todos os níveis.

A Plataforma Global para a Redução de Riscos de Desastre tem como objetivos:

- aumentar os investimentos locais em redução do risco de desastres;
- desenvolver padrões e indicadores para medir a efetividade da redução do risco de desastres, de modo a orientar os investimentos públicos e privados;
- contabilizar as perdas por desastres, de maneira comparável;
- ampliar os orçamentos dedicados à redução dos riscos de desastre em todos os investimentos para o desenvolvimento, além de criar incentivos para investimentos em prevenção;

- orientar as Plataformas Nacionais (dotá-las de suficiente autoridade política e vinculá-las a parlamentares, a autoridades locais e à sociedade civil);
- fortalecer a conscientização pública por meio do acesso à informação;
- identificar os riscos emergentes e preparar-se para enfrentá-los, inclusive aqueles associados a ameaças tecnológicas e pandemias;
- assegurar a disponibilidade de informação sobre o clima, com sólida base científica;
- adaptar mecanismos de proteção social e gestão de ecossistemas para reduzir impactos;
- formular um instrumento a ser adotado após a vigência do Marco de Ação de Hyogo;
- assegurar a incorporação da redução do risco de desastres na Rio+20, no Fórum Urbano Mundial, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e em outras reuniões-chave;
- melhorar os instrumentos financeiros para uma ação mais efetiva e coordenada na reconstrução de áreas afetadas por desastres.

A Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Desastres é um mecanismo que pode adotar a forma de fórum ou de comitê e que serve para promover a redução do risco de desastres em diferentes âmbitos, contribuindo para analisar, orientar e dar seguimento às ações de redução de desastres, mediante um processo coordenado e participativo. Suas atividades são:

- o estabelecimento de informação de referência para a redução do

- a identificação das tendências atuais, lacunas e desafios;
- a identificação de prioridades nacionais;
- a elaboração de planos de trabalho orientados a resultados concretos;
- o estabelecimento de indicadores simples para determinar o progresso alcançado;
- a documentação de lições aprendidas e boas práticas.

#### **4.1.3. Ações do governo brasileiro**

O Ministério da Integração Nacional (MI) efetuou um diagnóstico da defesa civil no País e identificou os seguintes processos:

- enfraquecimento das estruturas de defesa civil nos estados e nos municípios;
- ausência de diálogo entre a defesa civil federal, dos estados e dos municípios, pois havia poucas estruturas de defesa civil cadastradas no MI, embora elas existissem na prática;
- pouca rotina estabelecida de troca de experiências entre o sistema nacional e os sistemas estaduais e municipais de defesa civil;
- agravamento, a partir de 2008, da incidência de eventos climáticos extremos. A alocação de recursos para resposta aumentou proporcionalmente. Contudo, os recursos empregados pelo MI em prevenção cresceram até 2008 e depois caíram, pois a prevenção passou a ser feita por outras áreas do governo federal. O MI permaneceu responsável pelas ações de resposta e reconstrução, ao

passo que as obras de macrodrenagem e contenção de encostas ficaram a cargo do Ministério das Cidades (MCid). O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) terá a responsabilidade pela predição. Um sistema com essa finalidade está sendo implantado em Cachoeira Paulista, para melhorar a antecipação de eventos extremos. A informação gerada por esse sistema precisa ser repassada ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) da SEDEC/MI;

- a defesa civil trabalha com créditos extraordinários abertos por meio de medidas provisórias. Esse instrumento apresenta a vantagem de promover a liberação mais rápida das verbas. Antes de eliminar esse mecanismo, seria necessário instituir meios legais para a pronta aplicação de recursos em caso de desastre;
- o Programa 1027 (Prevenção e Preparação para Desastres) do Orçamento Federal tem recursos crescentes desde 2008. Em 2011, a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê cerca de R\$ 136 milhões para essas ações;
- é necessário promover a adequada distribuição das competências referentes à defesa civil entre os diversos órgãos de governo. Isso, contudo, deve ser feito por meio de proposição legislativa de iniciativa do Poder Executivo. Já existe discussão no âmbito do governo federal para definir essas competências;
- diversos órgãos de governo aplicam recursos em ações de defesa civil. Para uma perfeita análise dos dados do SIAFI, é imprescindível identificar as despesas de todos esses órgãos. Ao promover condições dignas de moradia para parcela importante da população, os investimentos em habitação devem ser considerados ações de prevenção.

O MI vem adotando uma série de medidas e planeja várias outras para promover a otimização do funcionamento do Sistema Nacional de Defesa Civil. Entre elas figuram:

- reaproximação entre União, estados e municípios, inclusive mediante a realização de seminário internacional, entre outras iniciativas;
- cadastramento permanente dos agentes e das coordenadorias municipais de defesa civil;
- treinamento, capacitação e formação em todos os níveis da Federação, inclusive com a implantação de plano de formação continuada em gestão de riscos e ações de proteção civil para estados e municípios;
- criação de condições para a estruturação da defesa civil nos municípios;
- inversão da lógica resposta x prevenção. Duas medidas provisórias recentes aportaram R\$ 170 milhões em recursos para prevenção. Isso demonstraria o compromisso do governo em privilegiar a prevenção;
- promoção da equidade na repartição dos recursos. A Medida Provisória nº 522, de 12 de janeiro de 2011, atendeu a 22 estados;
- aplicação, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de cerca de R\$ 1 bilhão na recuperação econômica das regiões atingidas por desastres nos Estados de Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro (duas outras medidas provisórias recentes);
- fornecimento de recursos para estruturação da defesa civil nos estados e nos municípios, mediante financiamento do BNDES para aquisição de kits de equipamentos (veículos, equipamentos de

informática, GPS, máquinas fotográficas, bússolas, entre outros);

- institucionalização do cartão de defesa civil, que possibilitará a aplicação ágil de recursos em ações voltadas a socorro, assistência e reabilitação em áreas atingidas por desastres. Em julho, será executado projeto piloto em alguns estados, que deve ser estendido a todo o País até o final do ano. Na sistemática desse cartão, a prestação de contas ocorrerá diretamente no sítio da Controladoria-Geral da União (CGU);
- implementação da Plataforma Brasileira para Redução de Riscos de Desastres, segundo as cinco prioridades do Marco de Hyogo: garantir que a redução de risco seja prioridade nacional e local; identificar, avaliar e vigiar riscos e potencializar alerta prévio; criar cultura de segurança e resiliência; reduzir fatores de risco e fortalecer a preparação para desastres;
- publicação, até setembro de 2011, do Atlas Brasileiro de Desastres, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, com a série histórica de 30 anos sobre onde ocorreram os desastres naturais no Brasil. A partir desse mapa, serão definidos 250 municípios com maior potencial de risco, para priorizar as ações de prevenção;
- inclusão da defesa civil no ensino médio e fundamental;
- criação de Grupo de Trabalho Interministerial para o estabelecimento de protocolos de atendimento a crianças e adolescentes em situações de desastre em articulação com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH);
- descentralização da Defesa Civil Nacional pela criação de Centros Regionais;
- criação do CENAD, que deverá entrar em operação em dezembro de

2011. Será ligado à SEDEC/MI e terá como objetivos:

- melhorar a capacidade de antecipação e previsão a desastres e de emissão de alertas e alarmes;
  - gerenciar e integrar as atividades de resposta;
  - subsidiar as autoridades tomadoras de decisão;
  - integrar os diversos organismos que atuam em gestão de riscos e resposta a desastres;
  - coordenar a atuação do Grupo de Apoio a Desastres (GADE). O Grupo já existe, mas precisa ser ampliado e estar em constante capacitação. Trata-se de uma experiência muito positiva, semelhante a uma força nacional de defesa civil;
  - coordenar a atuação da Rede Nacional de Radioamadores; e
  - implementar Gabinetes de Mobilização e Apoio a Resposta em apoio aos estados e municípios em situações de desastres;
- realização de exercícios simulados de preparação para desastres nas regiões do País;
  - estímulo ao voluntariado e esforço de organização do voluntariado no Brasil, mediante acordo de cooperação com a Cruz Vermelha e outras organizações da sociedade civil: Caritas, LBV, Save the Children, Oxfam).

#### **4.1.4. Críticas ao Sistema Nacional de Defesa Civil**

A defesa civil deve funcionar, efetivamente, como um sistema, no qual todas as partes atuam de modo integrado e articulado,

desempenhando atribuições claramente definidas. A sistemática estabelecida pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, prejudicou sensivelmente o caráter sistêmico da defesa civil no Brasil. É fundamental uma revisão das funções e dos protocolos da defesa civil federal e dos procedimentos para o reconhecimento de situações de emergência e de estados de calamidade pública.

Por exemplo, com a edição da Lei nº 12.340, de 2010, os municípios passaram a poder reportar-se diretamente à União, ignorando os estados e, por consequência, debilitando o sistema.

Essa possibilidade gera pelo menos dois problemas sérios. Em primeiro lugar, tende a sobrecarregar o órgão federal, muitas vezes sem necessidade, pois em muitos casos a emergência ou a calamidade poderia ser resolvida apenas com a ajuda do estado. Em segundo lugar, impossibilita o efetivo controle pelo estado das emergências e calamidades enfrentadas pelos respectivos municípios, o que prejudica eventuais prestações de contas aos órgãos de controle.

O sistema nacional de defesa civil precisa alcançar a universalidade. Essa universalidade diz respeito não apenas à abrangência do sistema, mas também à uniformização da hierarquia do tema nas estruturas de governo federal, estaduais e municipais. Hoje, cada estado e cada município vivem uma realidade distinta, em termos da hierarquia ocupada pelo respectivo órgão de defesa civil.

A natureza de coordenação das atividades de defesa civil em caso de desastre, por exemplo, é incompatível com baixos níveis hierárquicos. A posição da defesa civil no governo deve permitir que o órgão coordene a ação dos órgãos responsáveis pela segurança, pela assistência social e pela política urbana, por exemplo. Pode-se citar, como



outro exemplo, a necessidade de consulta à defesa civil na formulação e implementação das estratégias de expansão urbana.

A defesa civil atua por espasmos. A estruturação de arranjos prévios de funcionamento é deficiente. Com isso, a atuação do Estado é casuística, predominantemente posterior à ocorrência de desastres. As ações emergenciais de defesa civil são vistas, em muitas circunstâncias, como uma maneira de obter recursos federais mais facilmente. Essa situação parece ter-se agravado com a reformulação do sistema promovida pela Lei nº 12.340, de 2010. É preciso construir novas formas de acessar recursos para as ações as atividades do setor.

Em 2007, os recursos para as ações de defesa civil deixaram de ser administrados pela Caixa Econômica Federal e passaram a ser gerenciados pela Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional. Este órgão, contudo, dispõe de estrutura insuficiente para a tarefa, o que dificulta a liberação de verbas.

O contingenciamento de verbas é uma dura realidade enfrentada pelos órgãos de defesa civil em todos os níveis da Federação. Além disso, a liberação de recursos emergenciais chega a demorar um ano, período em que, em muitos casos, ocorre a desconfiguração do objeto das ações de defesa civil. A distribuição de donativos também é demorada, mas, nesse caso, o motivo é a carência de infraestrutura logística para arrecadação e distribuição.

#### **4.1.5. Lei 12.340, de 1º de dezembro de 2010**

A Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional tem entendido que a Lei nº 12.340, de 2010, não

contribuiu em nada com a organização do sistema nacional de defesa civil, o que parece ser um amplo consenso no setor. Existe a percepção de que essa lei promoveu o maior desmanche do sistema já ocorrido na história. Ao que tudo indica, a nova lei foi concebida de modo descolado da realidade dos operadores da defesa civil e desconsiderou por completo as deliberações da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil, realizada em 2010.

A lei pecou ao privilegiar as ações de resposta e reconstrução, em detrimento das medidas preventivas e preparatórias. Gerou muita confusão, por não estabelecer competências claras para cada ente da Federação. A nova legislação, além disso, imprimiu um ritmo moroso para as atividades de defesa civil, incompatível com as necessidades das populações vulneráveis ou afetadas por desastres.

Talvez o pior resultado da Lei nº 12.340, de 2010, tenha sido contribuir para a desarticulação do sistema ao possibilitar a comunicação direta entre os municípios e a União, sem necessidade de homologação pelo estado. Isso gerou uma quebra no fluxo de informações, agravada pela frágil estrutura e pela capacitação deficiente do pessoal alocado nas Comdec.

A eliminação da etapa da homologação pelo estado (posterior à decretação pelo município e anterior ao reconhecimento pela União) inviabiliza o controle e dificulta a colaboração do estado em relação às situações de emergência e aos estados de calamidade pública decretados pelos municípios.

O Brasil vem discutindo as questões referentes a uma melhor estruturação da defesa civil e já acumula conhecimentos e experiências sobre o assunto. É necessário colocar em prática as diversas propostas que

têm sido apresentadas. Nesse contexto, merecem destaque as propostas de melhoria do financiamento do sistema, com garantias orçamentárias adequadas, e de construção de um arcabouço legal que dê segurança às ações de prevenção e resposta a desastres.

Uma nova legislação de ordenamento do sistema nacional de defesa civil deve promover adequada repartição de competências entre os diversos entes da Federação. Contudo, essa nova lei não deve transferir para estados e municípios a responsabilidade total pela defesa civil. Estados e municípios precisam ser esclarecidos sobre os mecanismos previstos na lei que instituiu o sistema nacional de defesa civil, para que ela seja efetivamente cumprida. De qualquer modo, é preciso assegurar os recursos necessários para as ações nessa área, sob pena de se imporem obstáculos insuperáveis a estados e municípios.

Se, por uma lado, mostra-se interessante uniformizar a posição hierárquica da defesa civil em todos os entes da Federação, por outro, deve-se reconhecer que estes têm autonomia para definir a posição da defesa civil na estrutura de governo.

De qualquer maneira, é fundamental que o gestor da defesa civil disponha de poder suficiente para conduzir as articulações necessárias para o bom desempenho da atividade.

#### **4.1.6. Fundo Especial para Calamidades – FUNCAP**

O Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) não funciona. Ele sequer foi regulamentado pelo Poder Executivo federal. Nenhum dos estados participantes das audiências públicas regionais aportou recursos para o Fundo, nem tem intenção de fazê-lo. Os municípios

não têm recursos suficientes para investir no próprio município, quanto mais para depositar no Fundo.

É preciso criar um Fundo para o financiamento das ações de defesa civil em todas as suas dimensões: prevenção, preparação, resposta e reconstrução. Instrumentos precisam ser criados para permitir que os municípios possam captar recursos para o cumprimento de suas atribuições na área de defesa civil. É possível redefinir os objetivos do Funcap para que ele constitua, de fato, uma fonte de recursos para o setor.

#### **4.1.7. Experiências dos estados**

Os arranjos institucionais adotados pelos estados em relação à defesa civil são quase tão variados quanto os tipos de problemas por eles enfrentados.

Em cada estado e em cada região do País predominam alguns desastres mais frequentes. Entre estes figuram enchentes e inundações, secas e estiagens, queimadas e incêndios florestais, deslizamentos de encostas, vendavais, precipitações de granizo, entre outros.

Alguns estados dispõem de centros de estudo e pesquisa voltados para a aquisição de conhecimentos sobre desastres. Outros contemplam a disciplina defesa civil nos cursos de formação de policiais e bombeiros militares.

No que tange aos arranjos institucionais, as soluções variam desde a alocação da defesa civil na posição de secretaria de estado, ligada diretamente ao governador, até a surpreendente subordinação da defesa civil ao Corpo de Bombeiros Militar. Contudo, a posição mais frequente é como parte integrante da Casa Militar do estado. Há aquelas que atuam

eminentemente no campo burocrático, ao passo que outras desempenham atividades operacionais.

Várias questões enfrentadas pelos estados são crônicas e mesmo estruturais:

- Graves deficiências relativas às ações de prevenção e preparação;
- Baixo interesse dos gestores públicos pelo tema;
- Carência de profissionais qualificados e de quadros permanentes;
- Deficiências logísticas e materiais: máquinas e equipamentos;
- Carência de recursos financeiros;
- Inexistência ou inoperância das coordenadorias regionais (REDEC) e municipais (COMDEC);
- Inexistência ou inoperância dos núcleos comunitários de defesa civil (NUDEC);
- Inexistência ou deficiência nas bases de dados e no mapeamento de riscos;
- Deficiências do sistema de alerta e alarme; e
- Inexistência ou deficiências nos planos de contingência.

#### **4.1.8. Cultura de defesa civil**

É muito comum que, após a ocorrência de desastres, a

população demonstre preocupação com os riscos a que eventualmente esteja sujeita. Entretanto, esse interesse não se torna permanente. Em outras palavras, não se consolida uma cultura de defesa civil de modo consistente.

Para aumentar a segurança da população, é fundamental que essa cultura de defesa civil seja instalada e consolidada. Entretanto, isso demanda mudanças nos comportamentos das pessoas e, em especial, dos gestores públicos em todos os níveis de governo.

A percepção de riscos deve ser despertada nos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas três esferas da Federação, de modo que todas as ações do sistema de defesa civil possam prevenir desastres; além de preparar os órgãos competentes para a resposta e para a reconstrução das áreas atingidas por eles.

Além disso, outros aspectos culturais do povo brasileiro, como a prática de queimadas para o preparo do solo na agricultura tradicional, devem ser desestimuladas.

Nesse contexto, é fundamental que a defesa civil seja inserida nas grades curriculares dos ensinos fundamental, médio e superior, bem como nos cursos de capacitação e qualificação profissional. Atividades voltadas para esse fim devem envolver estudantes, professores, famílias e a comunidade. Pode-se buscar inspiração nos Programas Educacionais de Resistência às Drogas (PROERD), conduzidos pela Polícia Militar em diversas unidades da Federação.

Medidas dessa natureza tornam a população preparada para prevenir e enfrentar situações de desastre, mediante, por exemplo, o treinamento em atendimentos pré-hospitalares, estratégias de evacuação e controle de pânico.

O Governo Federal deveria estimular a criação de Centros de Pesquisa sobre Desastres (CEPED) nas universidades federais. Esses centros contribuiriam significativamente para a geração de conhecimentos que auxiliariam no aprimoramento do sistema nacional de defesa civil. Iniciativas de sucesso já estão em curso em várias universidades, a exemplo da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

Iniciativas de disseminação de conhecimento e treinamento da população podem ser muito úteis, como a realização de palestras e a distribuição de cartilhas, entre outras.

#### **4.1.9. Prevenção**

Estatísticas internacionais indicam que para cada unidade monetária aplicada em ações de prevenção, outras sete são economizadas em ações de resposta e reconstrução<sup>2</sup>. Contudo, a regra no Brasil é a inexistência de uma cultura de prevenção de desastres. Esse é o campo de ações em que o Sistema Nacional de Defesa Civil mais deficiente.

A defesa civil é financiada, basicamente, por meio de medidas provisórias. Com isso, a liberação de verbas é, em regra, posterior à ocorrência do desastre. Isso acontece porque impera a lógica de que não se pode prever quando ocorrerá o desastre, nem qual será sua intensidade.

Contudo, é preciso inverter essa lógica: somente existirá planejamento das ações de defesa civil quando houver dotação orçamentária segura para o setor. Essa garantia é imprescindível para o deslocamento do foco da defesa civil brasileira da resposta e recuperação

---

<sup>2</sup> Para cada R\$ 1,00 (ou US\$ 1,00) aplicado em ações de prevenção, outros R\$ 7,00 (ou US\$ 7,00) são economizados em ações de resposta e reconstrução.

para a prevenção e preparação. Em outras palavras, é preciso atrelar o planejamento das atividades preventivas à execução estratégica desses planos, o que depende do aporte seguro de verbas.

Investir em prevenção é também educar e preparar a população para situações de desastres. Contudo, à exceção das campanhas de prevenção da dengue, são poucas as campanhas para informar e preparar a população.

Os municípios, os estados e a União precisam desenvolver medidas estruturantes e implementar ações de prevenção. Caso contrário, os efeitos dos desastres sobre a população serão sempre intensos e o sistema de defesa civil, sempre deficiente. Contudo, existe a percepção de que se, por um lado, verbas emergenciais para resposta a desastres demoram, mas são liberadas, por outro, verbas para prevenção inexistem.

Existe forte carência de projetos de prevenção e de socorro à população em caso de desastre. Nessas situações, a população precisa contar com a ajuda por vezes caótica da defesa civil, de voluntários e das Forças Armadas. Contudo, estas não dispõem de recursos específicos para tais ações e aplicam recursos próprios, os quais normalmente já são reduzidos. Além disso, o ressarcimento dessas despesas é, quase sempre, demorado.

Nesse contexto, merece destaque a disposição do Governo Federal em criar um centro nacional de prevenção de desastres, capitaneado pela Presidente da República. O objetivo é ampliar a capacidade de predição, possibilitando previsões com duas a seis horas de antecedência, tempo suficiente para a adoção de medidas preventivas emergenciais, como a evacuação de áreas de risco.



#### **4.1.10. Carreira de Defesa Civil**

Por tratar da preservação da segurança e da proteção da vida das pessoas, as atividades de defesa civil devem ser conduzidas de modo contínuo, resguardadas, o máximo possível, de ingerências políticas. Entretanto, como os órgãos de defesa civil, em regra, não dispõem de funcionários de carreira, apenas de voluntários e servidores cedidos, é muito frequente a troca radical da equipe quando da mudança de governos. Nessas ocasiões, boa parte da memória da instituição se perde.

Além disso, os órgãos de defesa civil, em todos os níveis de governo, não dispõem de profissionais em número suficiente e com capacitação adequada para a execução das atividades. Nos estados e municípios, essas deficiências geram, em muitos casos, a incapacidade de aplicar os recursos liberados pelo Governo Federal. Com isso, esses recursos acabam, muitas vezes, sendo devolvidos para a União e a população permanece desamparada.

Nesse sentido, é fundamental a criação de uma carreira de defesa civil, nas esferas federal, estaduais e municipais. Esses profissionais ficariam a cargo de tarefas como o planejamento, o controle e a avaliação das ações de defesa civil. A carreira deve ser desvinculada dos corpos de bombeiros militares, que, por força constitucional, são os responsáveis apenas pela execução das atividades de defesa civil. As qualificações necessárias para o desempenho de cada uma dessas funções são nitidamente distintas.

A formação e a qualificação contínua, tanto dos integrantes da carreira de defesa civil como dos bombeiros militares, são imprescindíveis para o adequado desempenho das diversas atividades de defesa civil, sejam elas de prevenção, de preparação, de resposta ou de reconstrução.

#### 4.1.11. Voluntariado

Há boas iniciativas de voluntariado no Brasil. Contudo, esses serviços são prestados sem a devida contrapartida. É preciso valorizar esse trabalho, que deveria ser cadastrado e remunerado pelo poder público.

O cadastramento dos voluntários poderia ser feito, por exemplo, com base no cadastro do Programa Bolsa Família. Além disso, o escopo e a abrangência do envolvimento desses voluntários no sistema nacional de defesa civil deveriam ser devidamente estipulados.

## 4.2. PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao longo dos debates travados nas reuniões da Comissão, que contaram com a participação de representantes dos órgãos de defesa civil da quase totalidade dos estados brasileiros e de muitos municípios, surgiram diversas sugestões.

Muitas dessas sugestões repetiram-se no decorrer das reuniões. Longe de tornar o debate contraproducente, a insistência dos participantes em determinados pontos possibilitou a esta Comissão identificar as questões mais importantes para a reformulação do Sistema Nacional de Defesa Civil.

A Comissão considera fundamental para o aprimoramento do Sistema Nacional de Defesa Civil a firme tomada de decisão do Estado brasileiro no sentido de:

1. **Reestruturar o Sistema Nacional de Defesa Civil**, reorganizar e promover a coordenação das estruturas existentes, mediante a definição clara das competências de todas as instâncias envolvidas

com a atividade – do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) aos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC) –, mostrando-se absolutamente desnecessária a criação de novos órgãos.

2. **Operacionalizar Coordenações de Defesa Civil em todos os Estados e Municípios brasileiros**, com posição hierárquica que possibilite a coordenação dos demais órgãos envolvidos na prevenção, na preparação, no socorro, na assistência às vítimas, no restabelecimento de serviços essenciais e na reconstrução das áreas suscetíveis ou afetadas por desastres.
3. **Reestruturar o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP)**, de modo a ampliar suas fontes de recursos e possibilitar a aplicação destes em ações não apenas de reconstrução, mas também de prevenção, preparação e resposta.
4. **Impedir o contingenciamento das verbas alocadas às atividades de defesa civil**, inclusive as referentes ao Funcap.
5. **Criminalizar a conduta do agente, público ou privado, que permita ou estimule a ocupação de áreas de risco**, assim identificadas no Plano Diretor e no Plano de Expansão Urbana.
6. **Estabelecer que as cidades deverão manter no mínimo 20 m<sup>2</sup> de área verde por habitante**, tendo em vista que a crescente impermeabilização dos solos prejudica a infiltração da água e, desse modo, aumenta a frequência e a intensidade das inundações em áreas urbanas.
7. **Capacitar as comunidades a conhecer, minimizar e gerenciar os riscos a que estão sujeitas**, com base na premissa de que esta é uma responsabilidade compartilhada entre governo, setor produtivo, sociedade civil e indivíduos (construção de comunidades resilientes).

8. **Instituir Centros Nacional e Regionais de Monitoramento e Alerta**, a fim de permitir o monitoramento de riscos, ampliar a capacidade de predição da ocorrência de eventos climáticos extremos e possibilitar a adoção de medidas emergenciais de prevenção, como, por exemplo, a remoção da população das áreas de risco.
9. **Criar uma Força Nacional de Defesa Civil**, grupo de elite de pronto emprego, altamente capacitado e continuamente treinado, com possibilidade de atuação em todo o território nacional e com tempo de resposta muito curto.
10. **Efetuar, em todos os Municípios, o cadastramento das ocupações urbanas em áreas de risco**, de modo a propiciar a atuação preventiva dos entes públicos no sentido de minimizar os riscos a que está submetida a população, diminuir prejuízos econômicos e evitar a perda de vidas humanas.

As providências necessárias para implementar os pontos 1 a 6 são adotadas em Projeto de Lei que apresentamos ao final deste Relatório. As referentes aos pontos 7 a 10 dependem da atuação do Poder Executivo nas três esferas de governo, conforme o caso.

Citamos também a sugestão recorrente de se alterar a denominação do setor de Defesa Civil para Proteção Civil. Segundo vários participantes, a nova denominação traduziria melhor a natureza das atividades, pois seria impossível defender-se de catástrofes naturais, restando a possibilidade apenas de proteger-se delas.

Contudo, o acatamento dessa sugestão não se mostrou oportuno, tendo em vista alguns fatores:

- a) A denominação defesa civil é muito tradicional e está perfeitamente identificada pela população com as atividades de

socorro e assistências às vítimas de desastres;

b) A legislação em vigor consagra o termo e sua alteração implicaria modificar muitos pontos que poderiam gerar questionamentos quanto à constitucionalidade da iniciativa parlamentar; e

c) O VIII Fórum Nacional de Defesa Civil, realizado em Maceió (AL), entre 21 e 23 de setembro de 2011, recomendou a manutenção da denominação tradicional.

Todas as sugestões foram catalogadas e classificadas, para superar lacunas e eliminar repetições desnecessárias. Muitas delas sugestões foram incorporadas ao projeto de lei que oferecemos como resultado dos trabalhos da Comissão, constante do Anexo II. Outras foram traduzidas em recomendações ao Poder Legislativo, para a priorização das proposições legislativas mais importantes para o setor, e ao Poder Executivo, no sentido de indicar aquelas práticas identificadas pelos participantes como as mais bem-sucedidas.

#### **4.2.1. Proposta Legislativa**

A principal questão levantada pelos participantes das reuniões da Comissão foi a recente desestruturação do Sistema Nacional de Defesa Civil, promovida pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. A necessidade de reformulação dessa lei foi unanimemente apontada como o principal problema enfrentado, atualmente, pelo Sistema. Até mesmo a Secretaria Nacional de Defesa Civil defendeu, em mais de uma oportunidade, a necessidade de modificação dessa Lei.

Cabe destacar que o projeto de lei ora proposto toma como

base a redação vigente da Lei nº 12.340, de 2010, já com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011, que introduziu diversas prescrições destinadas a enfatizar ações de prevenção e preparação, uma das principais preocupações desta Comissão.

Entre os principais pontos que merecem alteração, foram identificados os seguintes:

- Definir claramente as atribuições de cada um dos órgãos integrantes do Sistema, para possibilitar a atuação coordenada em caso de iminência ou ocorrência de desastres, retomando-se a estrutura proposta por normas anteriores, segundo as quais o Sistema disporia de um órgão superior, um órgão central, órgãos regionais, estaduais e municipais, núcleos comunitários, órgãos setoriais, seccionais e de apoio.
- Eliminar a possibilidade de reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública por provocação direta do município à União, sem a necessidade de homologação pelo estado. Essa inovação da Lei nº 12.340, de 2010, procurava agilizar o processo de reconhecimento, mas acabou por gerar uma profunda desarticulação do Sistema.
- Prever a criação de um sistema de informações sobre defesa civil, destinado a integrar e unificar as informações de interesse para a defesa civil produzidas pelos diversos órgãos das esferas federal, estadual e municipal.
- Prever uma carreira de agentes de defesa civil. Embora a criação de tal carreira incorra em vício de iniciativa parlamentar, é perfeitamente possível indicar

- Reestruturar o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), de modo a redirecioná-lo para ações de prevenção, preparação e socorro, além das tradicionais ações de reconstrução. Tendo sido focado historicamente apenas nas ações de reconstrução, o Fundap jamais funcionou satisfatoriamente e as alterações promovidas pela Lei nº 12.340, de 2010, não solucionaram o problema. Além disso, faz-se necessário indicar fontes alternativas de recursos para o Fundo.

#### **4.2.2. Proposições Legislativas prioritárias**

Em função da importância do tema para a segurança e o bem-estar da população residente em áreas suscetíveis a desastres, diversas proposições legislativas já tramitam no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, com o intuito de aprimorar a legislação aplicável à Defesa Civil.

O levantamento dessas proposições e a aferição da adequação delas aos objetivos desta Comissão permitiram identificar algumas que merecem atenção especial do Congresso Nacional no sentido de agilizar sua tramitação.

São elas, por tipo e em ordem cronológica:

##### **a. Proposta de Emenda à Constituição**

1. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2011**, do Senador Inácio Arruda, que “Dispõe sobre o sistema nacional de

defesa civil e a carreira de agente de defesa civil”.

## b. Projetos de Lei

### *b.1. Em tramitação no Senado Federal*

1. **Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 388, de 2008 – Complementar**, do Senador Casildo Maldaner, que “Institui a Contribuição Social para a Defesa Civil (CSDEC), transforma o Fundo Especial para Calamidades (FUNCAP) em Fundo Nacional para a Defesa Civil (FUNDEC) e dá outras providências”.
2. **PLS nº 29, de 2009**, do Senador Alvaro Dias, que “Destina percentual da arrecadação de loterias para o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap)”.
3. **PLS nº 41, de 2009**, da Senadora Marisa Serrano, que “Autoriza que as pessoas físicas deduzam do imposto de renda devido as doações ao Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e que as pessoas jurídicas deduzam da base de cálculo do imposto de renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido as doações a órgãos de apoio do Sistema Nacional de Defesa Civil”.
4. **PLS nº 57, de 2009**, do Senador Raimundo Colombo, que “Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para permitir a dedução, do imposto de renda das pessoas físicas, das contribuições efetuadas a fundos estaduais de defesa civil”.
5. **PLS nº 85, de 2009**, do Senador Raimundo Colombo, que “Estabelece direitos para os municípios que tenham estado de calamidade pública decretada e dá outras providências”.
6. **PLS nº 193, de 2009**, do Senador Inácio Arruda, que “Cria o Fundo



de Atendimento às Situações de Emergência Decorrentes de Calamidades Públicas e dá outras providências”.

7. **PLS nº 572, de 2009**, do Senador Raimundo Colombo, que “Institui o Centro de Prevenção de Desastres Climáticos”.
8. **PLS nº 41, de 2010**, da Senadora Marisa Serrano, que “Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, entre outras providências, e a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial, para prever a possibilidade de suspensão do pagamento da prestação ou do aluguel caso os efeitos de calamidade pública afetem comprovadamente a capacidade de pagamento do financiado ou arrendatário”.
9. **PLS nº 65, de 2010**, do Senador Renato Casagrande, que “Altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências; nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências; nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998,

nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências; e nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências, para impedir a ocupação de áreas de risco e fortalecer o planejamento de medidas de drenagem de águas pluviais urbanas e de manejo da vazão dos rios”.

10. **PLS nº 72, de 2010**, do Senador Antonio Carlos Valadares, que “Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para estender até um ano antes da declaração do estado de calamidade pública a possibilidade de considerar como efetivamente utilizada a área dos imóveis rurais que estejam comprovadamente situados em área de ocorrência de calamidade pública da qual resulte frustração de safras ou destruição de pastagens, para efeitos de ITR”.
11. **PLS nº 22, de 2011**, do Senador Lindbergh Farias, que “Autoriza a União a conceder isenção fiscal, anistia e remissão, totais ou parciais, bem como a suspensão temporária do prazo para o pagamento de tributos, para pessoas físicas e jurídicas atingidas por desastres, na forma a ser regulamentada pela Receita Federal, e dá outras providências”.
12. **PLS nº 24, de 2011**, do Senador Lindbergh Farias, que “Autoriza a União a adotar operações especiais de crédito voltadas à promoção da recuperação e do desenvolvimento econômico e social de áreas atingidas por eventos de calamidade pública e dá outras providências”.

13. **PLS nº 25, de 2011**, do Senador Lindbergh Farias, que “Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre a cooperação federativa no âmbito da Defesa Civil e prever a formação da Força Nacional de Defesa Civil”.
14. **PLS nº 27, de 2011**, do Senador Lindbergh Farias, que “Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para assegurar aos municípios a faculdade de direcionar integralmente as ações do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV ao atendimento de famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas”.
15. **PLS nº 36, de 2011**, do Senador Marcelo Crivella, que “Dispõe sobre a concessão de seguro-desemprego para os trabalhadores, empregados ou profissionais autônomos, com exercício de atividade impedido em razão de calamidade natural, e dá outras providências”.
16. **PLS nº 85, de 2011**, da Senadora Gleisi Hoffman, que “Altera a Lei nº 12.340, de 2010, que 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, para socorrer agricultores familiares atingidos por desastres naturais”.

*b.2. Em tramitação na Câmara dos Deputados*

1. **Projeto de Lei (PL) nº 60, de 2011**, do Deputado Otavio Leite, que “Altera o art. 4º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para incluir os recursos para prevenção de desastres como transferências obrigatórias da União”.
2. **PL nº 728, de 2011**, da Deputada Iracema Portella, que “Dispõe

sobre abertura de linha de crédito subsidiada em instituições bancárias para atender as vítimas de calamidades públicas”.

3. **PL nº 784, de 2011**, do Deputado João Arruda, que “Acrescenta o § 3º ao art. 3º da Lei nº 12.340, de 1º de Dezembro de 2010” (Explicação da ementa: O reconhecimento da situação de emergência, por parte do Poder Executivo, deverá ocorrer em até quarenta e oito horas a contar da data do requerimento).

#### **4.2.3. Recomendações ao Poder Executivo, nas três esferas de governo**

##### a. Recomendações gerais

1. Criação uma Força Nacional de Defesa Civil, um grupo de elite de pronta resposta, altamente capacitado, com possibilidade de atuação em todo o território nacional e com tempo de resposta muito curto.
2. Transformar a defesa civil em uma política de Estado, a ser pensada segundo uma dimensão estratégica.
3. Difundir a doutrina de defesa civil em todos os órgãos públicos, visando sensibilizá-los para ações preventivas.
4. Debater e elaborar um plano nacional de defesa civil e estudar a criação de um programa nacional de defesa civil, a exemplo do Pronasci.
5. Realizar, periodicamente, exercícios simulados de situações emergenciais relacionadas à ocorrência de desastres, conforme estabelecido nos planos de defesa civil.
6. Definir com clareza o que caracteriza uma obra como relacionada a desastres, em especial obras de prevenção.

7. Padronizar a cor das viaturas da defesa civil em todo o território nacional.
8. Ampliar o uso da tecnologia da informação e informatizar os procedimentos da defesa civil em todos os níveis da Federação.
9. Liberar integralmente o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para a população afetada por desastres.
10. Reunir governo e sociedade, com respaldo da academia, em torno das ações de defesa civil.

#### b. SINDEC

11. Desburocratizar os ritos processuais de atendimento à população, para garantir maior celeridade no atendimento.
12. Fortalecer os órgãos de defesa civil.
13. Melhorar a relação entre os órgãos federal, estaduais e municipais.
14. Incentivar a criação e fortalecer as Redec, as Cedec, as Comdec e os Nudec.
15. Criar coordenadorias estaduais e municipais de defesa civil civil, com poderes suficientes para desempenhar suas funções.
16. Unificar os esforços dos diversos órgãos envolvidos com a defesa civil, como Agência Nacional de Águas e Ministério das Cidades, entre outros.

#### c. Recursos financeiros

17. Garantir recursos para as Forças Armadas, com a destinação específica ao desempenho de ações de defesa civil.

18. Conferir agilidade à liberação dos recursos emergenciais.
19. Prevenir o contingenciamento de verbas para a defesa civil.
20. Definir critérios claros e objetivos para o repasse de verbas federais.
21. Intensificar a fiscalização do emprego de recursos destinados a ações de defesa civil.

d. Prevenção e preparação

22. Aprimorar a gestão de riscos em âmbito estadual e municipal.
23. Investir em treinamento e qualificação nas ferramentas básicas de atendimento em caso de desastre.
24. Garantir a estrutura física necessária para suporte às operações de defesa civil.
25. Incentivar a criação de institutos de estudo e pesquisa em defesa civil.
26. Aprimorar o treinamento dos profissionais e a logística das ações de defesa civil.

e. Resposta e reconstrução

27. Debater a regionalização da resposta aos desastres.
28. Incorporar material escolar no kit distribuído pela defesa civil nacional em situações de desastre.

## **ANEXOS**





## **Anexo I**

### **Resumo das Audiências Públicas e Diligências**



## **Comissão Especial Interna do Senado Federal – Defesa Civil**

### **Diligência à Região Sul**

#### **Florianópolis, Santa Catarina – 3 de junho de 2011**

Em 3 de junho de 2011, a Comissão Especial Interna do Senado Federal criada pelo Requerimento nº 171, de 2011, realizou diligência a Florianópolis, Santa Catarina.

Representaram a Comissão os Senadores Jorge Viana, Presidente, Inácio Arruda, Vice-Presidente, e Casildo Maldaner, Relator. Participou também do evento o Senador Paulo Bauer.

A Comissão Especial Interna – Defesa Civil (CTDEFESACIVIL) foi criada com a finalidade de “propor, no prazo de 90 dias, alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa”.

A diligência foi prevista no Plano de Trabalho da Comissão, aprovado em 18 de maio de 2011, e objeto do Requerimento nº 2, de 2011 – CTDEFESACIVIL. O objetivo da diligência foi verificar *in loco* os desafios, as experiências e as limitações referentes às ações de defesa civil na região Sul.

A reunião teve lugar no Plenário da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e contou com a participação de representantes dos órgãos de Defesa Civil de todos os Estados da região Sul.

Durante a reunião, os seguintes pontos foram abordados:

- Após grandes catástrofes ocorridas em 2008, intensificou-se o processo de mudança cultural para a consolidação de uma cultura de

defesa civil.

- A mudança mais difícil é a que se opera nas pessoas, em especial os gestores públicos em todos os níveis de governo. É imprescindível que as pessoas tenham uma cultura de defesa civil.
- É fundamental uma mudança constitucional que confira titularidade à Defesa Civil em âmbito nacional. Uma boa iniciativa nesse sentido é a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2011, de autoria do Senador Inácio Arruda, que “dispõe sobre o sistema nacional de defesa civil e a carreira de agente de defesa civil”. Essa deveria ser a primeira ação da CTDEFESACIVIL.
- A defesa civil é uma atividade multidisciplinar. Com base nisso, é necessária uma análise de toda a legislação que, de modo direto ou indireto, se relacione com o tema. Isso envolve as leis de ocupação do solo, o Código Florestal e as leis referentes à saúde, entre várias outras. É preciso analisar conflitos e lacunas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial as referentes à articulação entre União, Estados e Municípios, particularmente em ações de prevenção.
- A defesa civil funciona, normalmente, com servidores emprestados e voluntários. Inexiste uma carreira de defesa civil.
- Ações de prevenção certamente reduzirão o acionamento de seguros. Os recursos para a prevenção devem ser prioritários, pois estima-se que para cada R\$ 1 investido em prevenção, R\$ 7 são economizados em ações de resposta e reconstrução.
- Em 2005, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou a Estratégia Mundial de Prevenção de Desastres.
- Seria importante a modificação da nomenclatura empregada de

“defesa civil” para “proteção civil”. Esse é um conceito adotado internacionalmente, mais abrangente e voltado para a prevenção.

- No Rio Grande do Sul (RS), nos primeiros cinco meses de 2011, cerca de 100 municípios têm estado em situação de emergência, pelos mais diversos tipos de fenômenos. Hoje, o principal problema é a estiagem.
- Nos últimos dez anos, em torno de 75% das emergências verificadas no RS são devidas a estiagens.
- Há seis meses, toda a região da Campanha, no RS, enfrenta estiagem. Cerca de vinte municípios enfrentam situação precária.
  - A economia da região é baseada na pecuária de leite e corte e, devido à estiagem, verifica-se uma queda de 50% nas receitas dos produtores.
  - A vulnerabilidade da área rural é imensa, devido à proliferação de assentamentos sem muita estrutura. Água potável e comida são distribuídos a cada quinze dias em todos os Municípios da região.
  - Bagé é o principal município da região, com cerca de 115 mil habitantes. O racionamento de água já dura cinco meses. A cidade está dividida em dois setores; diariamente, cada um recebe água por doze horas.
  - O moral da população foi atingido. Muitas pessoas abandonam a região por dificuldades de sobrevivência.
- O RS enfrenta vários outros tipos de problemas, sendo os mais comuns as enxurradas, os vendavais e as precipitações de granizo.
- No RS, aplicam-se atualmente recursos em capacitação dos gestores municipais de defesa civil, pois é nessa esfera que tem início a ação.

É fundamental investir nos municípios (capacitação e sensibilização), para que os gestores municipais dêem a devida importância ao tema defesa civil.

- O objetivo dessas medidas é conduzir ações integradas com os municípios, criando uma cultura de defesa civil e fortalecendo o sistema, desde o município.
- As ações de defesa civil são vistas como uma forma de prospecção de recursos. Brasília testemunha uma “romaria” em busca de recursos, principalmente depois da reformulação da legislação do setor.
- Sugestões:
  - Garantia de orçamento para defesa civil e fontes de financiamento (seguros, doações, orçamento);
  - Fortalecimento do sistema conforme a doutrina de defesa civil nacional (em especial nos municípios);
  - Elaboração de planos nacionais para problemas comuns (estiagens ocorrem em vários locais do País);
  - Investimento em tecnologias e em capacitação de recursos humanos para monitoramento e alerta (o RS é muito vulnerável nesse aspecto; talvez, o mais vulnerável no Brasil).
- Dois pontos são fundamentais para aprimorar a defesa civil brasileira: criar e consolidar uma cultura de defesa civil desde o município e ampliar a capacidade de monitoramento e alerta de fenômenos.
- O Paraná (PR) dispõe de uma Secretaria de Defesa Civil, com a incumbência de coordenar as ações do setor.

- No PR, atualmente, verificam-se deslizamentos de encostas e inundações.
  - Paranaguá teve o sistema de captação de água totalmente destruído. A reconstrução e o apoio à comunidade ocorreram por delegação do governador.
  - Na ocasião, o Estado ofereceu uma resposta rápida (o Governador e os Secretários reuniram-se um dia após a ocorrência do desastre); a defesa civil conduziu um trabalho coordenado de todas as secretarias do Estado do PR.
- Existe a necessidade de institucionalização da defesa civil. A principal dificuldade está nos municípios, que são a base da pirâmide. Neles, é preciso realizar ações de treinamento, para que todos estejam preparados para dar resposta aos desastres.
- A maior deficiência do sistema está nas ações de prevenção.
- É necessária a informatização dos procedimentos em todos os níveis da Defesa Civil, com o objetivo de agilizar a resposta do governo federal. Só assim, os gestores poderão tomar decisões em tempo real.
- A Lei nº 12.340, de 2010, que, entre outros aspectos, dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) e o Fundo Especial para Calamidades Públicas, permite que os municípios reportem desastres diretamente ao órgão federal. Com isso, os Estados perdem a oportunidade de auxiliar os municípios. Em muitos casos, a ajuda do Estado seria suficiente, sendo desnecessária a atuação da União.
- O PR vem estruturando ações voltadas para as escolas. Essa estratégia poderia ser estendida ao ensino superior (engenharia, geologia, etc), de onde se originam os profissionais responsáveis pelo planejamento das cidades. O objetivo dessas medidas é

sensibilizar as pessoas para a necessidade de pensar preventivamente.

- Sugestão: a liberação de recursos da União deveria estar condicionada à definição, pelo município, de estruturas e representantes de defesa civil (criação e manutenção de estruturas burocráticas de defesa civil para, por exemplo, acompanhamento do plano diretor da cidade, com foco na prevenção).
- É importante debater o Plano Nacional de Defesa Civil, com vistas a estabelecer uma plataforma nacional coerente, com indicação das atribuições e competências de cada nível de governo.
- Deve-se considerar duas grandes tendências: a estratégia internacional de redução de desastres (iniciativa recente que aponta os caminhos sobre como o assunto será tratado no futuro) e a estratégia nacional (que não existe ainda).
- Segundo a ONU, 200 milhões de pessoas são afetadas por desastres a cada ano. Com base nisso, a Organização tem editado manuais voltados para capacitação, inclusive dos legisladores.
- Para o sucesso das ações de defesa civil, é necessário reunir governo e sociedade organizada, com respaldo científico da Academia. Mas não é necessário partir do zero; já existem muitas iniciativas interessantes.
- Hoje, os desastres atingem todos e não mais apenas os pobres.
- São necessárias ações de educação: desde a educação infantil até a formação de recursos humanos, com o objetivo de promover a capacitação da sociedade como um todo.
- A perspectiva de trabalho de profissionais, empresas e órgãos deve contemplar a percepção de risco de desastres.



- Os bombeiros voluntários são uma peculiaridade da região Sul.
  - Joinville tem bombeiros voluntários há 120 anos, segundo um modelo alemão.
  - Bombeiros voluntários, um braço da defesa civil, são acionados depois de ocorrido o desastre.
  - As ações de defesa civil são conduzidas pelos bombeiros, que enfrentam muitas dificuldades, como a carência de meios materiais. Há necessidade de melhor aparelhamento da Defesa Civil, em especial nos municípios.
  - Atualmente, o repasse de verbas emergenciais demora até um ano para chegar aos municípios atingidos. Em muitos casos, quando ocorre nova catástrofe os recursos referentes à primeira ainda não foram transferidos.
  - A 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil recomendou o fortalecimento dos bombeiros civis.
- Em Estados sujeitos a freqüentes e previsíveis catástrofes, a perda de um trator ou de um *freezer* pode representar a falência do pequeno produtor ou empresário. Com isso, o Estado deixa de arrecadar tributos, justamente no momento em que mais precisa de recursos.
- O Estado sozinho não pode arcar com o ônus das catástrofes.
  - Uma boa iniciativa seria destinar 1% dos prêmios de seguro à Defesa Civil. Esse é um valor irrisório para quem paga, mas considerável para a Defesa Civil. Não prejudicaria as seguradoras e ajudaria muito a sociedade.
  - É preciso promover a inclusão dos excluídos no sistema de seguros, em especial as classes C, D e E (que jamais terão acesso aos seguros oferecidos pelos bancos).

- Sugestões
  - Agilizar a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 388, de 2008, que “institui a Contribuição Social para a Defesa Civil (CSDEC), transforma o Fundo Especial para Calamidades (FUNCAP) em Fundo Nacional para a Defesa Civil (FUNDEC) e dá outras providências”.
  - Fazer com que a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) possa comercializar seguros para classes C, D e E.
- É oportuno rever as diretrizes emanadas da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil, realizada em 2010.
- Mostra-se importante resgatar a plataforma nacional de prevenção. É necessário criar uma agência governamental para disseminar conhecimento de ações preventivas (centro nacional de gestão de riscos e desastres, para conduzir as ações transversais) e reunir conhecimento para direcionar as ações do governo (visão de Estado de curto, médio e longo prazo).
- O Município de Igrejinha (RS) enfrentou quatro situações de emergência nos últimos anos. Verificou-se demora no repasse de verbas emergenciais federais para o município. Para um evento ocorrido em janeiro de 2010, por exemplo, os recursos só foram liberados após decorrido mais de um ano.
- É importante potencializar e fomentar a consciência e a educação, mediante o direcionamento de recursos para palestras e elaboração de cartilhas, entre outras medidas.
- É necessário desenvolver tecnologia nacional, que nos confira autonomia para identificar eventos extremos com antecipação, de modo que a defesa civil possa atuar com mais precisão.

- Quanto às ações de prevenção e preparação, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) tem contribuído muito para o Estado de SC. A Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), além disso, tem um núcleo de defesa civil no âmbito da Faculdade de Engenharia. Essas são iniciativas importantes para a criação de inteligência que contribua para o sistema nacional de defesa civil.
- A redução do tempo de resposta a desastres é fundamental para o sucesso das ações de defesa civil.
  - Ações adequadas de monitoramento possibilitam a criação de sistemas eficientes de alerta e alarme.
  - É necessário integrar os sistemas já existentes no País.
- Poderia ser criada uma loteria para financiar as ações de defesa civil, a exemplo da loteria “Time Mania”, que ajuda a financiar times de futebol.
- Existe uma confusão muito grande a respeito das competências dos diversos entes federados quanto às ações de defesa civil. É preciso definir mais claramente as competências União, dos Estados e dos Municípios.
- Restrições legais impedem ações diretas em áreas vulneráveis, onde é recomendada a demolição e desocupação dos imóveis. A falta dessas ações possibilita a reocupação das áreas, tendo em vista a desocupação incompleta. É necessário criar legislação específica, que permita ao gestor público praticar essas ações.
- Existem recursos disponíveis na esfera federal, mas é necessária a definição de critérios claros para o repasse desses recursos.
- O Município de Icaraíma (PR) sofre com voçorocas. O problema permanece sem solução, por falta de recursos. O aumento das chuvas

- É imprescindível a inserção da Defesa Civil no ordenamento constitucional. Embora a tramitação de uma PEC seja demorada, a iniciativa é fundamental e urgente. Essa necessidade incide não apenas na Defesa Civil como órgão, mas também sobre a atribuição de competências e obrigações para os órgãos de defesa civil (em especial os municipais).
- É preciso estabelecer fontes de recursos e disciplinar sua aplicação. Os procedimentos na esfera federal são extremamente burocráticos. Os prazos são exíguos e o não cumprimento desses prazos implica a perda de possibilidade de acesso aos recursos. É necessária uma legislação mais ágil e efetiva. A distribuição desses recursos parece atender mais a critérios subjetivos, notadamente políticos e partidários.
- Seria importante definir em lei a obrigação das concessionárias de serviços públicos de prestarem apoio aos órgãos de defesa civil. Verifica-se dificuldade de fazer as informações disponíveis chegarem à população (as concessionárias de telefonia, por exemplo, poderiam ajudar no alerta à população).
- Deveria ser criado, para a defesa civil, um programa semelhante ao Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), conduzido pela Polícia Militar e que promove a prevenção do uso de drogas em escolas de ensino fundamental. A idéia é capacitar o cidadão, que tenderia a ser voluntário.
- É necessário levar em consideração a segurança aquática. Os acidentes nesse âmbito são a segunda maior causa de mortes, depois

de enchentes. O Brasil está muito atrasado nessa área.

- A demora na distribuição de donativos advém do caos logístico e configura uma vergonha burocrática para o Estado brasileiro.
- É preciso dar ênfase à prevenção. Verbas emergenciais para resposta a desastres demoram, mas são liberadas; verbas para ações de prevenção inexistem.
- É preciso acabar com o protecionismo orçamentário. Órgãos civis e militares devem ser tratados igualmente.
- É preciso ter em mente os seguintes questionamentos: quão eficaz nós queremos que sejam as mudanças? Quanto tempo queremos que elas durem? As mudanças só serão duradouras por meio da educação. É necessário criar disciplina específica para dar noções básicas sobre defesa civil para o cidadão e para as crianças.
- É fundamental inserir a defesa civil no calendário escolar. A prevenção deve começar na sala de aula, com as crianças, os professores e as famílias, com ênfase na mudança cultural.
- É preciso investir em centros de consulta, para que sejam disponibilizadas informações sobre meteorologia e outros, em tempo real (dos Estados para os Municípios).
- Existe adesão do RS, do PR e de SC ao art. 2º, § 1º da Lei nº 12.340, de 2010?
  - Há muitas dificuldades para o mapeamento de áreas vulneráveis. Municípios não têm, por exemplo, técnicos para fazer os levantamentos que a União delegou aos municípios.
- Algum ente fez depósito no FUNCAP (art. 9º da Lei 12.340, de 2010)?

- Os municípios não têm recursos sequer para investir no próprio município, quanto mais para depositar no FUNCAP.
  - Há profundo ceticismo em relação ao funcionamento do FUNCAP, que sequer foi regulamentado pelo governo federal.
- A Lei nº 12.340, de 2010, foi elaborada por poucas pessoas – dirigentes da Defesa Civil nacional – e desconsiderou as deliberações da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil.
- A Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI) não cumpre a legislação do setor. O mesmo pode ser dito dos órgãos de defesa civil em todas as esferas de governo.
- A Lei nº 12.340, de 2010, representa o maior desmanche do SINDEC já feito na história. O que existia foi destruído. Ignoraram-se os Estados, já que o município pode reportar-se diretamente ao governo federal, sem a necessidade de homologação estadual. A União está muito longe do município para ter a agilidade necessária ao atendimento das necessidades do município em situações de calamidade.
- É muito importante a disseminação de informação de qualidade antes, durante e depois do desastre, bem como a preparação dos segmentos de comunicação e das potenciais fontes de informação.
- Demandas:
  - Pessoal capacitado para o mapeamento das áreas de risco.
  - Abatimento do imposto de renda para as empresas que fizerem doações para a defesa civil organizada.
  - Acesso prioritário e sem burocracia aos veículos apreendidos no transporte de drogas, que devem ser rapidamente

destinados aos órgãos municipais de defesa civil.

- Acesso às madeiras apreendidas, que hoje estão apodrecendo em pátios, para comprovação de crime ambiental, destinando-as à construção de casas que possibilitem retirar famílias de áreas de risco.
- Recursos para a elaboração de planos de contingência.
- Instituição de disciplina específica sobre defesa civil nas escolas.
- Recursos de algum imposto já existente para o financiamento da Defesa Civil.
- Eliminação de barreiras legais quanto ao uso de equipamentos de um município para ajuda a outro, em situações de emergência ou calamidade pública.
- Agilidade na liberação de recursos e rigor quanto à sua utilização.

## **Comissão Especial Interna do Senado Federal – Defesa Civil**

### **Diligência à Região Sudeste**

**Rio de Janeiro (RJ) – 10 de junho de 2011**

Em 10 de junho de 2011, a Comissão Especial Interna do Senado Federal criada pelo Requerimento nº 171, de 2011, realizou diligência à cidade do Rio de Janeiro (RJ).

Representaram a Comissão os Senadores Jorge Viana (Presidente), Inácio Arruda (Vice-Presidente), Casildo Maldaner (Relator), e Lindbergh Farias (membro titular).

A Comissão Especial Interna – Defesa Civil (CTDEFESACIVIL) foi criada com a finalidade de “propor, no prazo de 90 dias, alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa”.

A diligência foi prevista no Plano de Trabalho da Comissão, aprovado em 18 de maio de 2011, e objeto do Requerimento nº 1, de 2011 – CTDEFESACIVIL. O objetivo da diligência foi verificar *in loco* os desafios, as experiências e as limitações referentes às ações de defesa civil na região Sudeste.

A reunião teve lugar na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro e contou com a participação de representantes dos órgãos de Defesa Civil de todos os Estados da região Sudeste.

Durante a reunião, os seguintes pontos foram abordados:

- É necessário elaborar o mapeamento das áreas de risco e realizar o cadastramento da população residente, para reduzir os impactos dos



desastres. Sem esse diagnóstico, é impossível priorizar a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas.

- A recuperação de áreas atingidas na região serrana do Rio de Janeiro, inclusive econômica, vai levar anos.
- A Coordenadoria de Defesa Civil do Estado de São Paulo (CEDEC/SP) é ligada à Casa Militar do Governo do Estado.
- Por meio do Decreto nº 53.417, de 11 de setembro de 2008, foi instituído o Comitê para Estudos das Ameaças Naturais e Tecnológicas do Estado de São Paulo (CEANTEC), com as atribuições de promover a realização de estudos para a análise das ameaças naturais e tecnológicas e adotar medidas para a elaboração e atualização do mapa estadual de ameaças naturais e tecnológicas, entre outras.
- As ações de prevenção estão no centro das preocupações da CEDEC/SP. Cada uma das dezenove regiões administrativas do estado dispõe de um coordenador de defesa civil. 114 Municípios fazem parte do Plano Preventivo de Defesa Civil (PPDC), instituído pelo Decreto nº 42.565, de 1 de dezembro de 1997.
- Em SP, a política atual consiste no fortalecimento das Coordenadorias Regionais (REDEC) e Municipais de Defesa Civil (COMDEC), inclusive com a aquisição de equipamentos e veículos novos.
- Além disso, o Estado incluiu a disciplina defesa civil nas escolas de formação da Polícia Militar. A intenção é que os policiais atuem como multiplicadores, já que cada município conta com, no mínimo, sete policiais militares.
- O Estado criou o Sistema Integrado de Defesa Civil (SIDECE), um banco de dados a ser alimentado pelos Municípios, por meio do

preenchimento do Relatório de Averiguação de Incidente Administrativo (RAIA).

- As ações do governo paulista já vêm dando resultados objetivos. A Operação Verão 2011 registrou redução do número de mortos no Estado.
- Sugestão: editar lei que estruture o sistema nacional de defesa civil, que delegue competência legislativa aos Estados, respeitando a especificidade de cada região.
- A Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro apresenta estrutura reduzida, se comparada com a dimensão dos desafios no Estado. Funciona com servidores cedidos por outros órgãos e não demonstra continuidade no desempenho de suas competências.
- Vem sendo desenvolvido um forte trabalho de capacitação nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.
- O tema defesa civil faz parte do rol de atividades essenciais que o Estado deve prover ao cidadão.
- No Espírito Santo, a defesa civil faz parte da estrutura do Corpo de Bombeiros. Sua localização no terceiro escalão do governo dificulta sobremaneira a ação em situações de emergência.
- Não há coordenadorias regionais de defesa civil no Espírito Santo. Os coordenadores regionais são os comandantes do Corpo de Bombeiros, que não dispõem de tempo para dar ao assunto a devida atenção.
- A Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Espírito Santo (CEDEC/ES) tem, portanto, atuação eminentemente burocrática: capacitação de pessoal, assessoria na estruturação das coordenadorias municipais, assessoria na montagem de processos e

planos, articulação com órgãos de apoio, coleta de informações e contato com a imprensa, monitoramentos e alertas, auxílio na tomada de decisões de órgãos de apoio e gerenciamento de desastres.

- A CEDEC/ES enfrenta grande dificuldade na articulação dos diferentes órgãos de governo, em situações de desastre. Falta estrutura para apoio aos municípios e aos demais órgãos estaduais. A Coordenadoria conta com um quadro funcional composto por quatro oficiais e cinco praças (bombeiros), além de dois técnicos (um engenheiro e um técnico administrativo) comissionados.
- Para o período 2011-2014, a CEDEC/ES tem como principais metas:
  - Aprovar reestruturação do Sistema de Defesa Civil do Estado do Espírito Santo (SIDECE-ES);
  - Fomentar a criação e estruturação das COMDECs em todo o Estado (Apoio do Ministério Público, Audiência Pública, parcerias, Legislação, Conscientização – visitas aos Prefeitos);
  - Realizar Mapeamento de Risco em todos os municípios;
  - Criar e fortalecer o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CEPED);
  - Aquisição de radar;
  - Aquisição de estações meteorológicas, pluviômetros e fluviômetros
  - Implantação da Central de Monitoramento e Alerta de Desastres;
  - Introdução da disciplina Defesa Civil no mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES);

- Criar o Fundo Estadual de Defesa Civil
- Segundo a estrutura proposta para o Estado de São Paulo, o Município só receberá apoio do Estado se tiver sua defesa civil estruturada. Essa iniciativa deveria ser estendida para o âmbito da União.
- A Defesa Civil estadual de Minas Gerais possui estrutura semelhante à do Estado de São Paulo, ou seja, é ligada diretamente ao Governador.
- Não se conduz as atividades de defesa civil sem um Estado em rede e um enfoque transversal e intersetorial. Isso porque a defesa civil é um sistema, e não um órgão.
- Chuvas e estiagens são desastres sazonais em Minas Gerais.
- Em Minas Gerais, o governo implantou um programa estruturador de convivência com a seca e inclusão social, que envolve vários setores do governo.
- O enfrentamento das situações de chuvas demanda o planejamento conjunto com várias agências do Estado.
- Em Minas Gerais, escola de defesa civil, que funciona desde 2004, oferece curso básico de defesa civil.
- Com a reformulação da legislação do setor, tentou-se afastar o Estado dos Municípios. Os Estados foram alijados do processo.
- A atenção à população é dever do Estado. A adesão ao Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) não deve ser voluntária, mas obrigatória.
- A nova legislação de defesa civil, editada em dezembro de 2010, pecou em privilegiar as ações de resposta e recuperação.

- É necessário implantar um sistema nacional de informações de defesa civil, para planejamento e balizamento de ações.
- A nova legislação prejudicou a comunicação entre os órgãos de defesa civil e substituiu os formulários AVADAN e NOPRED e por um requerimento.
- É preciso que a legislação aplicável ao setor defina claramente que a defesa civil não é um órgão, mas um sistema.
- A resposta correta a um desastre previne desastres secundários, ou seja, ações adequadas de resposta são uma importante medida de prevenção. Por esse motivo, a doutrina nacional de defesa civil estabelece que esta deve ser uma política cíclica.
- Medidas de prevenção também consistem em preparação para convivência com as áreas de risco. É preciso reconhecer o passivo de ocupações irregulares que existe.
- A defesa civil não dispõe de poder requisitório: não pode pedir tratores. Contudo, as pessoas deveriam ser consideradas mais importantes do que os papeis e as vaidades.
- É necessário criar um cadastro nacional de riscos, para possibilitar a priorização da alocação de recursos para a prevenção. Somente assim se poderá almejar a despolitização do tema.
- O País tem mais celulares do que pessoas. É fundamental que as operadoras de telefonia celular sejam obrigadas a enviar mensagens de texto (SMS) gratuitas para alerta sobre desastres.

- É preciso criar uma cultura de proteção civil no País. Para tanto, é importante inserir o tema na grade curricular dos ensinos fundamental e médio.
- As Forças Armadas dispõem de boas condições para atuar em situações de desastres.
- É preciso incentivar o fortalecimento dos sistemas federativos de defesa civil.
- O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) precisa ser liberado para todos os atingidos por catástrofes, como meio de recuperar a economia das regiões atingidas;
- Durante a catástrofe na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, a afirmação de que a represa de Friburgo havia rompido causou pânico. As autoridades tiveram de mobilizar recursos importantes para informar à população que a cidade não tem represa.
- No dia da catástrofe na região serrana do RJ, não choveu em São José do Vale do Rio Preto, Contudo, o rio subiu 12 metros em 2 horas com as chuvas ocorridas em Teresópolis. A cidade não tem mais prédio da Prefeitura. A água subiu 2,8 metros. Perdeu-se a Secretaria de Fazenda, o Protocolo Geral, e várias outros órgãos.
- É imprescindível a criação de uma carreira específica de defesa civil. Os bombeiros são treinados para combater o fogo. A defesa civil precisa ficar a cargo de servidores especializados.
- A região noroeste do Estado do Rio de Janeiro é uma região pobre, politicamente pouco representada. É uma zona vulnerável, mas sem capacidade de prevenção e resposta. É preciso inverter o quadro: aplicar mais em prevenção e reconstrução, e menos em resposta.

Após a reunião, a comitiva de Senadores visitou o Centro de

Operações da Prefeitura do Rio de Janeiro. Na ocasião, os seguintes pontos foram tratados:

- A Prefeitura do Rio de Janeiro dispõe de um mapeamento de riscos da cidade, bem como de um plano de ação em situações de emergência.
- O Centro de Operações foi criado com três objetivos principais:
  - Operar o cotidiano da cidade: fazer com que a cidade funcione melhor.
  - Comandar e coordenar, desde a sala de crises, a cidade em situações de emergência.
  - Gerenciar grandes eventos: eventos regulares (carnaval e ano novo); e especiais (Jogos Mundiais Militares, Rio+20, Copa das Confederações, Copa de 2014 e Jogos Olímpicos).
- A decisão de criar o Centro de Operações partiu do diagnóstico da Prefeitura de que a cidade não dispunha dos instrumentos adequados para o gerenciamento do seu funcionamento. Faltava articulação, tecnologia, método e disciplina para enfrentar situações de emergência.
- O Centro de Operações foi inaugurado em 31 de dezembro de 2010 e, hoje, já opera há cinco meses. A Prefeitura firmou parceria com a empresa IBM e o centro foi montado para ser referência mundial e é único no Brasil.
- Segundo o Comitê Olímpico Internacional (COI), nenhuma outra cidade do mundo tem um sistema de operação tão bom.
- A Prefeitura do Rio de Janeiro adquiriu novo radar meteorológico para previsão do tempo, com alcance operacional de 250 km. Está

sendo produzido um sistema computacional específico para a cidade, que deverá prever as chuvas com muito mais precisão e antecipação.

- Em função da topografia, dos solos e dos eventos climáticos, a cidade do Rio de Janeiro pode ser considerada a mais vulnerável das grandes capitais brasileiras.
- O banco de dados da Geo-Rio, criada em 1966, alimenta o sistema do Centro de Operações. Trata-se do único órgão específico para cuidar de encostas no Brasil. No mundo, só Hong Kong tem órgão semelhante.
- Mapeamento de risco da cidade foi efetuado em 6 meses (tempo recorde).
- Foi realizado um mapa de diagnóstico do município do Rio de Janeiro (Mapa de Suscetibilidade a Escorregamentos), que trata com maior detalhe o Maciço da Tijuca, onde se concentra a maior população em área de risco (70% dos problemas de encostas e algumas áreas adjacentes). O mapa indica as regiões onde existe alta possibilidade de acidente geotécnico.
- A segunda etapa do trabalho foi a realização de um Inventário de Risco. Esse levantamento foi feito em 196 comunidades. Dessas, 117 apresentavam moradias em áreas de alto risco (21 mil moradias). Hoje, há 18 mil moradias em áreas de alto risco.
- A decisão sobre a remoção da população ou a execução de obras de contenção nas áreas de risco toma por base a análise dos custos associados em cada comunidade.
- Os agentes comunitários de saúde atuam também como agentes de defesa civil. Eles moram e trabalham na comunidade.
- Em 2010, a defesa civil municipal promoveu a capacitação de 1.875



agentes comunitários de saúde e defesa civil. Em janeiro de 2011, foram capacitados 300 líderes comunitários.

- O sistema de alerta foi instalado com a aquisição de aparelhos celulares funcionais para cada agente comunitário. Em caso de potencial de desastre, mensagens de texto (SMS) são enviadas com 6h de antecedência. Se o evento for grave, outra mensagem é enviada em seguida.
- Com base no reconhecimento de que a remoção das famílias das áreas de risco leva tempo, a Prefeitura do Rio de Janeiro instalou sirenes de alerta para a evacuação das áreas de risco em caso de iminência de desastre.
- Em breve, será realizado exercício simulado de evacuação em 20 comunidades simultaneamente, o que envolverá cerca de 7.830 famílias.
- É necessário o envolvimento das associações de moradores. Pretende-se que haja um voluntário para cada dez casas, que será responsável pelo alerta em caso de alarme.

## **Comissão Especial Interna do Senado Federal – Defesa Civil**

### **Audiência Pública – Prevenção**

**Brasília, DF – 15 de junho de 2011**

Em 15 de junho de 2011, a Comissão Especial Interna do Senado Federal criada pelo Requerimento nº 171, de 2011, realizou audiência pública para debater a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres, em Brasília, no Distrito Federal. Expuseram seus pontos de vista os seguintes convidados:

- **Ricardo Mena** – Chefe do Escritório da Estratégia Internacional de Redução de Risco de Desastre (EIRD) da Organização das Nações Unidas (ONU) nas Américas e Caribe;
- **Márcio Luiz Alves** – Presidente do Conselho Nacional de Gestores Estaduais de Defesa Civil (CONSEDEC).

A Comissão Especial Interna – Defesa Civil (CTDEFESACIVIL) foi criada com a finalidade de “propor, no prazo de 90 dias, alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa”.

A Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD) da ONU estrutura-se em torno de três conceitos fundamentais, abaixo desenvolvidos: perigos naturais, vulnerabilidade e risco.

- **Perigos naturais:** compreendem fenômenos como terremotos, atividades vulcânicas, tsunamis, ciclones tropicais e outras tormentas severas, tornados e vendavais, inundações fluviais e costeiras, incêndios florestais e fumaça, tempestades de areia e pó, e pragas.

- **Vulnerabilidade:** definida em função das ações e do comportamento humano. Descreve o grau de resistência ou suscetibilidade de um sistema socioeconômico em relação ao impacto dos perigos naturais e desastres tecnológicos ou ambientais. O grau de vulnerabilidade é determinado por uma combinação de fatores, que incluem a consciência da população acerca desses perigos, as condições de vida nos assentamentos humanos e a infraestrutura existente, as políticas e a administração públicas, e as habilidades organizativas em todos os campos relacionados com a gestão de desastres. A pobreza também é uma das causas principais da vulnerabilidade, presente na maioria das regiões do mundo.

Desastre natural deve ser entendido, então, como as consequências do impacto de um perigo natural em um sistema socioeconômico com um dado nível de vulnerabilidade, o que impede que a comunidade afetada faça frente ao impacto. A EIRD inclui os desastres tecnológicos e ambientais somente quando são causados por perigos naturais. Desse modo, a expressão “perigos naturais e desastres tecnológicos ou ambientais” descreve situações em que os desastres de origem natural se combinam com a ocorrência de danos tecnológicos e ambientais.

- **Risco:** é a probabilidade de que o desastre natural ocorra. A valoração do risco inclui a avaliação da vulnerabilidade e a predição do impacto, levando em consideração as margens que definem um risco aceitável em determinada comunidade.

Nesse contexto, a missão da EIRD é catalisar, facilitar, mobilizar os recursos e o compromisso em âmbito nacional, regional e internacional dos atores do Sistema da EIRD, para construir resiliência nas nações e nas comunidades em face de desastres, por meio da

implementação do Plano de Ação de Hyogo.

Considerando que as ameaças naturais podem afetar qualquer pessoa, a Organização das Nações Unidas para a EIRD (UNISDR) estabelece alianças e aplica um enfoque global para a redução de desastres. Com isso, busca a participação dos indivíduos e das comunidades, com o objetivo de reduzir a perda de vidas humanas, os reveses socioeconômicos e os danos ambientais causados pelas ameaças naturais.

No intuito de cumprir esse propósito, a EIRD promove quatro objetivos, que são ferramentas-chave na redução do risco de desastres:

- incrementar a consciência pública para a compreensão do risco, da vulnerabilidade e da redução de desastres em escala mundial;
- obter o compromisso das autoridades públicas para implementar as políticas e ações para a redução de desastres;
- estimular o estabelecimento de alianças interdisciplinares e intersetoriais, incluindo a ampliação de redes para a redução de desastres;
- melhorar o conhecimento científico sobre a redução de desastres.

Durante a reunião, foram abordados diversos pontos, que aparecem resumidos a seguir.

- A redução do risco de desastres constitui tema relativamente novo e tem uma agenda que vem progredindo, no que tange ao seu conteúdo e à sua concepção.
  - Na década de 1970, tratava-se de um tema eminentemente reativo, centrado na resposta aos desastres para aliviar o

sofrimento dos afetados.

- Em 1994, foi criada a primeira estratégia e o primeiro plano de ação para redução de riscos.
  - Em 2000, a ONU criou a EIRD.
  - Em 2002, o plano para o desenvolvimento sustentável, instituído em Joanesburgo, inclui uma seção sobre “um enfoque integrado, global e multiameaças para tratar o tema da vulnerabilidade, a avaliação do risco e a gestão de desastres”.
  - Em 2005, a ONU adotou o Marco de Ação de Hyogo, com linhas prioritárias de ação, destinadas a aumentar a resiliência das nações e comunidades relativamente aos desastres.
- Pensa-se que os grandes desastres (alto impacto e pouca frequência, caracterizados como risco intensivo) são responsáveis pelas maiores perdas. Mas a soma dos pequenos desastres (baixo impacto e alta frequência, caracterizados como risco extensivo) promove perdas maiores.
  - É possível estimar as perdas futuras que os países vão enfrentar, em função da frequência da ocorrência de desastres.
  - A janela de tempo da atuação política é muito curta em relação ao horizonte de tempo necessário para o tema desastres.
  - Com as mudanças ambientais globais, eventos meteorológicos extremos ocorrerão com maior frequência e maior intensidade. Em função disso, existirá maior exposição de pessoas e atividades econômicas a riscos associados ao clima e à pobreza.
  - É fundamental incluir a variável risco no planejamento dos

investimentos públicos, no intuito de estabelecer uma melhor estratégia de investimento.

- Com base na constatação de que o risco de desastres ameaça o desenvolvimento humano e econômico e é ampliado pela mudança do clima, a ONU estabeleceu, em 2005, o Marco de Ação de Hyogo, com as seguintes prioridades:
  - cuidar para que a redução do risco de desastres constitua uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional de aplicação;
  - identificar, avaliar e monitorar os riscos de desastres e melhorar os sistemas de alerta;
  - utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis;
  - reduzir os fatores de risco subjacentes;
  - fortalecer a preparação em caso de desastre, a fim de assegurar uma resposta eficaz em todos os níveis.
- O crescimento das cidades e implantação de infraestrutura deve levar em consideração a variável risco.
- A Plataforma Global para Redução do Risco de Desastres constitui um fórum mundial que reúne governos, agências da ONU, instituições financeiras internacionais, órgãos regionais, sociedade civil, setor privado e comunidade científica e acadêmica.
- A Plataforma se reúne a cada dois anos, para ampliar o grau de conscientização, reiterar compromissos assumidos e compartilhar experiências, oferecer orientação estratégica na implementação do

- O objetivo da Plataforma é contribuir para que a redução do risco de desastres constitua uma prioridade nacional e local, com uma sólida base institucional de aplicação, no intuito de apoiar a criação e o fortalecimento dos mecanismos nacionais integrais, tais como as Plataformas Nacionais Multissetoriais.
- A Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Desastres é um mecanismo que pode adotar a forma de fórum ou de comitê e que serve para promover a redução do risco de desastres em diferentes âmbitos, contribuindo para analisar, orientar e dar seguimento às ações de redução de desastres, mediante um processo coordenado e participativo. Suas atividades são:
  - o estabelecimento de informação de referência para a redução do risco de desastres;
  - a identificação das tendências atuais, lacunas e desafios;
  - a identificação de prioridades nacionais;
  - a elaboração de planos de trabalho orientados a resultados concretos;
  - o estabelecimento de indicadores simples para determinar o progresso alcançado;
  - a documentação de lições aprendidas e boas práticas.
- Nem todas as iniciativas destinadas à redução do risco de desastres constituem grandes obras civis.
- É importante adotar estratégias para transferir o risco de desastres,

mediante a combinação de instrumentos para diminuir o risco (medidas corretivas e prospectivas), de custo relativamente baixo em relação às medidas compensatórias, e mecanismos de transferência de riscos (para seguradoras) e de retenção.

- A EIRD preconiza uma ênfase na necessidade de proteger os mais vulneráveis, com base na constatação da íntima relação entre pobreza e desastres. Advoga que os sistemas de apoio aos mais vulneráveis devem abranger componentes de redução de vulnerabilidades.
- É preciso reformar a governança do risco. O nível de autoridade política deve ser suficientemente alto, de modo a permitir a coordenação de políticas públicas para que o tratamento do tema realmente avance de modo multissetorial. Além disso, é importante descentralizar o gerenciamento do risco (com a estrutura necessária para alcançar objetivos – processo incremental para a construção de capacidades dos governos locais); estabelecer política ou cultura de alianças (que devem envolver muito fortemente a sociedade civil para a redução do risco).
- A Plataforma Global para a Redução de Riscos de Desastre tem como objetivos:
  - aumentar os investimentos locais em redução do risco de desastres;
  - desenvolver padrões e indicadores para medir a efetividade da redução do risco de desastres, de modo a orientar os investimentos públicos e privados;
  - contabilizar as perdas por desastres, de maneira comparável;
  - ampliar os orçamentos dedicados à redução dos riscos de



- orientar as Plataformas Nacionais (dotá-las de suficiente autoridade política e vinculá-las a parlamentares, a autoridades locais e à sociedade civil);
  - fortalecer a conscientização pública por meio do acesso à informação;
  - identificar os riscos emergentes e preparar-se para enfrentá-los, inclusive aqueles associados a ameaças tecnológicas e pandemias;
  - assegurar a disponibilidade de informação sobre o clima, com sólida base científica;
  - adaptar mecanismos de proteção social e gestão de ecossistemas para reduzir impactos;
  - formular um instrumento a ser adotado após a vigência do Marco de Ação de Hyogo;
  - assegurar a incorporação da redução do risco de desastres na Rio+20, no Fórum Urbano Mundial, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e em outras reuniões-chave;
  - melhorar os instrumentos financeiros para uma ação mais efetiva e coordenada na reconstrução de áreas afetadas por desastres.
- A EIRD instituiu o programa Desenvolvendo Cidades Resilientes.

- A EIRD trabalha muito estreitamente com parlamentares em todo o mundo.
- A defesa civil constitui tema multissetorial, que não pode ser tratado por uma única instituição.
- Na América do Sul, verificam-se maiores perdas econômicas, mas com redução do número de mortos. O Brasil possui metade do território da América do Sul e, também por isso, responde por boa parte dos desastres ocorridos na região.
- A legislação brasileira está aquém das necessidades, especialmente após a reformulação promovida pela Lei nº 12.340, de 2010. É preciso ter um marco regulatório que altere a situação vigente, em que a atividade de defesa civil é colocada como uma atividade de segundo plano, voltada a responder a uma situação de desastres.
- É preciso conduzir uma revisão da legislação brasileira em diversas áreas: meio ambiente, planejamento urbano, transportes e educação, entre outras. A legislação é vasta, mas não contempla a redução de risco.
  - A grande maioria dos pontos de deslizamento, onde houve muitas mortes, localiza-se em rodovias.
  - Não há legislação que proíba a ocupação de áreas de risco.
  - A PEC nº 10, de 2011, constitucionaliza a defesa civil, inclusive mediante a criação da carreira específica.
  - No Brasil, não existe um fundo que contemple principalmente a prevenção, o que contribuiria para a redução dos gastos com a recuperação de áreas afetadas por desastres. O Fundo

- É difícil desocupar áreas de risco, mas é possível evitar que essa ocupação aumente. São necessários instrumentos para a fiscalização. A omissão do poder público na fiscalização dessas áreas possibilita a ocupação.
- Hoje, o repasse de verbas para ações de defesa civil ocorre, basicamente, por meio de Medidas Provisórias. Esse é um mecanismo ágil, mas que se concentra na situação pós-desastre.
- O nível hierárquico da Secretaria de Defesa Civil é insuficiente. É necessário criar alguma estrutura com maior capacidade de articulação política, tendo em vista o caráter multissetorial das estratégias de redução de riscos.

## **Comissão Especial Interna do Senado Federal – Defesa Civil**

### **Diligência à Região Norte**

**Manaus, Amazonas – 17 de junho de 2011**

Em 17 de junho de 2011, a Comissão Especial Interna do Senado Federal criada pelo Requerimento nº 171, de 2011, realizou diligência a Manaus, no Estado do Amazonas.

Representaram a Comissão os Senadores Jorge Viana (Presidente), Casildo Maldaner (Relator) e Eduardo Braga. Participou também do evento o Senador João Pedro.

A Comissão Especial Interna – Defesa Civil (CTDEFESACIVIL) foi criada com a finalidade de “propor, no prazo de 90 dias, alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa”.

A diligência foi prevista no Plano de Trabalho da Comissão, aprovado em 18 de maio de 2011, e objeto do Requerimento nº 6, de 2011 – CTDEFESACIVIL. O objetivo da diligência foi verificar *in loco* os desafios, as experiências e as limitações referentes às ações de defesa civil na região Norte.

A reunião teve lugar no Auditório Senador João Bosco Ramos de Lima, da Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, e contou com a participação de representantes dos órgãos de Defesa Civil de todos os Estados da região Norte.

Durante a reunião, os seguintes pontos foram abordados:

- As Forças Armadas desempenham relevante papel quando da

ocorrência de tragédias climáticas. Tais instituições prestam serviços inestimáveis às populações atingidas, mesmo que com grandes dificuldades operacionais e orçamentárias.

- Os Estados da região Norte sofrem consideravelmente com chuvas e seca, mas não recebem atenção adequada do Governo Federal. Apesar da gravidade de problemas, como desbarrancamentos em cidades da região, tratam-se de questões distantes dos tecnocratas de Brasília. Em São Paulo de Olivença, no Amazonas, um grande desbarrancamento de cerca de 600 metros na parte frontal da cidade destruiu centenas de casas e deixou diversas outras em situação de risco.
- O tratamento dispensado pelo Governo Federal é diferente entre regiões mais pobres e mais ricas. Os Estados da região Norte sofrem muito com os atrasos na liberação de recursos federais. Um exemplo foi a demora na liberação de auxílio ao Município de Itacoatiara, quando do enfrentamento de problemas com enchentes. Há dificuldades enormes decorrentes de problemas burocráticos. Ademais, os problemas são agravados pela extensão continental do Estado do Amazonas.
- Existe uma forte carência de projetos de prevenção e de ajuda à população diante de tragédias climáticas. Nessas situações, os Estados contam sobretudo com o apoio das Forças Armadas, que normalmente socorrem prontamente a população. Contudo, as Forças Armadas não dispõem de recursos específicos para ações de defesa civil e se valem de recursos próprios, que normalmente já são pouco expressivos. Poderia ser constituído um fundo para que as Forças Armadas atuem especificamente na área de defesa civil, sobretudo em ações emergenciais.
- O Governo Federal disponibilizou R\$ 80 milhões para solucionar o problema do desbarrancamento em São Paulo de Olivença. Contudo, até o presente momento, esses recursos ainda não foram liberados, em virtude de exigências do Ministério da Integração Nacional, tidas como desnecessárias. Além disso, o volume de recursos que se pretende liberar é menor a cada dia, tendo sido reduzida a previsão inicial para R\$ 30 milhões, e depois para R\$ 14 milhões. As enormes

dificuldades burocráticas enfrentadas pelo Município de São Paulo de Olivença são comuns aos Estados da região Norte, em função do tratamento dispensado pelo Governo Federal.

- Devem ser considerados os problemas específicos da região amazônica. A mudança de leito dos rios, por exemplo, gera problemas como erosão e desbarrancamentos, demandando constantemente obras de contenção. Entretanto, essas obras somente podem ocorrer em uma parte do ano; se houver atrasos decorrentes de questões burocráticas, as soluções dos problemas acabam inviabilizadas por um longo período.
- As ações do Governo Federal geram dificuldades políticas para Estados e Municípios, já que muitas vezes há o anúncio de ações emergenciais e de liberação de recursos para as áreas afetadas, mas a tramitação dos procedimentos e a imposição de inúmeras exigências fazem com que as soluções somente sejam implementadas meses depois, de modo que a responsabilidade pelos problemas acaba recaindo sobre Estados e Municípios.
- As pessoas que moram na beira de igarapés não aceitam sair desses locais, porque não encontram alternativas viáveis. Nesse sentido, são muito importantes as ações do Programa Minha Casa, Minha Vida, que garantam a construção de casas para pessoas que moram em áreas de risco.
- O representante da defesa civil do Estado de Rondônia teceu as seguintes observações:
  - O Estado de Rondônia é afetado por problemas sazonais, alternando-se estações de cheias dos rios com estações de seca e de queimadas. Os Municípios normalmente não estão preparados para lidar com essas ocorrências, mesmo nos casos em que tenham sido constituídas brigadas municipais. É que a carência de insumos e de recursos não permite uma atuação efetiva no enfrentamento das ocorrências.
  - É necessário atrelar planejamento de atividades de caráter preventivo e execução estratégica, o que depende de recursos significativos.

- Os Municípios devem promover ações estruturantes, por meio de projetos desenvolvidos por suas secretarias de planejamento. O Corpo de Bombeiros trabalha com prevenção, mas a carência de recursos impede resultados mais significativos, de modo que no momento das tragédias evidenciam-se as grandes dificuldades enfrentadas pelo Sistema de Defesa Civil.
- Há problemas graves com a divisão de recursos. Os Corpos de Bombeiros são subordinados à Secretaria de Segurança do Ministério da Justiça, mas atuam em áreas subordinadas a outros Ministérios. Por exemplo, a prevenção e o controle de queimadas são ações coordenadas pelo Ministério do Meio Ambiente, que detém os recursos. Há linhas de ação sob responsabilidade, por exemplo, dos Ministérios da Saúde e da Integração Nacional, que recebem os recursos, mas não os repassam de forma apropriada aos Corpos de Bombeiros e à Defesa Civil, que são as entidades que atendem no caso concreto às ocorrências registradas. É preciso, dessa forma, racionalizar tanto a organização do sistema quanto o repasse dos recursos disponíveis.
- Grandes empreendimentos como as usinas hidrelétricas do rio Madeira também podem ser considerados pontos sensíveis, tanto pela possibilidade de desastres naturais quanto pela possibilidade de danos causados pelo homem. O rompimento da barragem no rio Madeira, por exemplo, pode destruir a cidade de Porto Velho. É representativo também o tumulto provocado por trabalhadores no canteiro de obras da Usina de Jirau em março de 2011, ocasião em que houve muita destruição, inclusive de um grande número de veículos, que foram queimados. O Corpo de Bombeiros de Rondônia foi o primeiro a atender à ocorrência, mas não dispunha dos recursos necessários, não tendo nem mesmo um helicóptero.
- A constatação é particularmente grave porque na região das obras circula um grande contingente de pessoas. As ocorrências são potencialmente danosas e mesmo a ajuda de outros Estados pode não ser efetiva. Nesse sentido, o tempo de

resposta de uma aeronave vinda de Manaus é de 72 horas.

- Também as regiões de fronteira são pontos sensíveis que não dispõem de recursos e instrumentos adequados para resposta a situações emergenciais.
- É necessário constituir uma Capitania de Portos na cidade de Porto Velho, mas o Estado não dispõe dos recursos necessários.
- O Estado de Rondônia tem enfrentado problemas sérios com incêndios florestais. Apesar disso, a Força de Combate a Incêndios de Brasília não faz chegar recursos ao Estado, que continua sem os mecanismos necessários para combate ao problema.
- É necessário que os Municípios sejam esclarecidos sobre os mecanismos previstos pela lei que instituiu o SINDEC, para que ela seja devidamente cumprida. De todo modo, isso depende essencialmente da liberação de recursos pelo Governo Federal.
- Propõe-se a formação de uma força-tarefa para a região Norte, para uma completa estruturação da Defesa Civil, atendendo-se às demandas de Estados e Municípios. Também é necessária a alteração da legislação, de modo que os recursos sejam efetivamente transferidos do Governo Federal para Estados e Municípios, que são os entes que lidam diretamente com os problemas.
- Os representantes da defesa civil do Estado do Acre teceram as seguintes observações:
  - O Estado do Acre deve enfrentar dificuldades com a construção da Rodovia Transoceânica, que deve aumentar a demanda por ações da área de defesa civil.
  - Na Amazônia, é crescente a preocupação com os incêndios florestais e com as mudanças climáticas, que demandam grande número de ações preventivas e corretivas.
  - A Defesa Civil precisa de recursos tanto para a resposta às



tragédias e para a reconstrução de áreas atingidas, quanto para a prevenção de desastres e para a preparação dos profissionais envolvidos em suas ações.

- É preciso levar as ações da Defesa Civil para as escolas. Os cidadãos devem ser preparados para lidar com situações de calamidade, desde a infância, a exemplo do que ocorre no Japão, onde a população se apresenta bastante organizada diante dos acontecimentos mais trágicos.
- É muito importante o treinamento das corporações, pelo trabalho que prestam à população, espelhado no lema “Vidas alheias, riquezas a salvar”, mesmo com o sacrifício da própria vida.
- Os bombeiros voluntários são de grande importância no combate a incêndios. Mas é importante também que esses bombeiros sejam valorizados e recebam pelo seu trabalho. Em países europeus, e até mesmo em algumas regiões do Brasil, não existem, a rigor, bombeiros voluntários, já que esses bombeiros recebem diretamente para prestar auxílio nas ocorrências, ou mesmo indiretamente, através das respectivas empresas.
- A região amazônica também enfrenta grande dificuldade de acesso aos Municípios, que quase sempre só se dá por meio de barcos. A imensidão da região é um desafio a ser vencido, para que o auxílio possa chegar à população, por exemplo, diante de endemias, como a leishmaniose. Há também as dificuldades enfrentadas nas fronteiras.
- Diante desse quadro, é fundamental instituir mecanismos para que os Municípios possam captar recursos para o correto cumprimento das suas atribuições na área de defesa civil.
- De acordo com a Liga Nacional dos Corpos de Bombeiros, é imprescindível um debate sobre a regionalização da resposta aos problemas oriundos de desastres naturais ou tecnológicos. A região amazônica apresenta similaridades nos desastres ambientais embora tenha particularidades significativas

quando comparada com o restante do País.

- É importante conferir poderes aos Municípios e aos Corpos de Bombeiros, que são o primeiro ente e o primeiro órgão a darem respostas às tragédias.
- O Corpo de Bombeiros do Acre até há pouco tempo ainda cumulava a Coordenadoria da Defesa Civil.
- O Estado do Acre também tem problemas com enchentes e queimadas, mas tem conseguido planejar razoavelmente as estratégias de combate a esses problemas, apesar da carência de recursos.
- O Estado tem planos de contingência para a resposta às queimadas, cuja estação está por começar. Também tem buscado compartilhar experiências com Estados vizinhos, para aprimorar as estratégias de combate às intempéries climáticas.
- O representante da defesa civil do Estado do Tocantins teceu as seguintes observações:
  - O Estado de Tocantins apresenta peculiaridades em relação aos demais Estados da região Norte. O bioma Cerrado predomina no Estado, sendo que apenas 9% do território fazem parte do bioma amazônico. Dessa forma, o Tocantins sofre mais com as queimadas no cerrado. Já as enchentes são mais sentidas na região do rio Araguaia e na ilha do Bananal.
  - O Corpo de Bombeiros do Tocantins alcança bons resultados na resposta às situações emergenciais. Mas a Defesa Civil ainda não tem a atenção necessária que deveria ter, no âmbito dos Municípios, porque não recebe recursos de fomento.
  - O Estado do Tocantins tem grande preocupação com a prevenção de queimadas, agindo particularmente na orientação aos produtores rurais quanto aos efeitos nocivos do uso do fogo. Contudo, há aspectos culturais a serem superados, especialmente por meio de assistência técnica aos agricultores. Ainda assim, em 2010, o Estado ficou em segundo lugar no ranking de Estados com maior número de focos de incêndio,

sendo que a situação no ano de 2011 já se mostra alarmante.

- A Defesa Civil do Tocantins possui uma Sala de Situação, que promove o monitoramento e a validação de focos de incêndio, a fim de desencadear ações de combate ao fogo. A validação desses focos é uma medida importante, porque há queimadas controladas que não chegam a ser classificadas como incêndios florestais. O Estado também busca desenvolver ações preventivas, mas não dispõe dos recursos necessários para tanto.
- O representante da defesa civil do Estado do Pará teceu as seguintes observações:
  - Da mesma forma que o Sistema de Segurança Pública adquiriu crescente importância a partir dos anos 1990, o Sistema de Defesa Civil tem merecido grande atenção na atualidade, já que a cada dia fica mais clara a concepção de que é impossível estruturar um País ou um plano de governo sem estruturar a defesa civil, especialmente diante de desastres naturais ou antropogênicos.
  - Dessa forma, é preciso fazer uma completa estruturação do sistema, em todos os níveis, com atenção especial a todas as entidades e órgãos que o compõem.
  - Nesse processo, o conceito de senso de percepção de risco deve ser trabalhado, especialmente pelos membros dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de modo que todas as ações do sistema possam assegurar uma preparação real e efetiva para que haja uma resposta apropriada aos riscos e tragédias.
  - Para tanto, é preciso que haja uma estrutura física que garanta apoio para as operações de defesa civil.
  - O Estado do Pará, dadas a sua dimensão e as suas diferenças, tem tido experiências com ações emergenciais de combate à seca que ocorrem simultaneamente a ações de combate a enchentes. Na resposta a esses eventos, também têm sido registradas grandes dificuldades decorrentes da falta de

recursos e da falta de prevenção.

○ Diante desse quadro são feitas as seguintes propostas:

- investimentos em uma política educacional de preparação das pessoas para os momentos de desastres naturais, como base do Sistema de Defesa Civil. A população deve ser preparada para atendimentos pré-hospitalares, evacuação e controle de pânico. O conhecimento desses conceitos por parte das crianças é essencial;
- é preciso fomentar o conhecimento científico e tecnológico na área de defesa civil, imprescindível para o enfrentamento das ocorrências;
- é essencial desburocratizar os ritos processuais de atendimento à população, retirando-se entraves burocráticos, que garantam maior celeridade no atendimento;
- é preciso adequar as políticas de atendimento a cada região, Estado e Município. Por exemplo, os kits de atendimento do Governo Federal têm colchões, mas os ribeirinhos amazônidas dormem em redes;
- é louvável a proposta de criação de uma Força Nacional de Defesa Civil, mas também é preciso melhorar a estrutura das forças nacionais e auxiliares já existentes. Nesse sentido, é preciso investir na qualificação e treinamento em áreas como o Sistema de Comando em Operações (SCO) e o Sistema de Comando de Incidentes (SCI), que são ferramentas básicas de atendimento em situação de tragédias.

● O representante da defesa civil do Estado do Amazonas teceu as seguintes observações:

- A geopolítica amazônica deve ser considerada em suas particularidades. É preciso estratégias diferenciadas para lidar, por exemplo, com o problema dos desbarrancamentos, que

têm atingido pelo menos dezoito Municípios do Amazonas, agravando cheias e enchentes.

- A legislação sobre defesa civil imprime um ritmo moroso para as atividades. A nova legislação suprimiu a competência dos Estados de comprovar as situações de emergência e de calamidade pública e ainda permite a ocorrência de golpes e fraudes na caracterização desses eventos.
  - O Sistema de Defesa Civil precisa considerar as diferenças entre os conceitos de gestão de risco e de administração de desastres.
  - Há uma grande carência de recursos empregados em ações de prevenção. Além disso, a legislação nacional de Defesa Civil não especifica a destinação de recursos para ações de grande importância, como a contenção de encostas, a construção de habitações para os atingidos e o monitoramento de eventos climáticos.
  - A região amazônica tem sofrido com problemas novos, como os vendavais, e não tem nem preparo nem recursos para enfrentá-los.
  - As Forças Armadas não têm recursos para auxiliar em ações de resposta a desastres naturais. É necessário que sejam alocados recursos específicos nos respectivos orçamentos para que possam dar apoio às ações da Defesa Civil.
  - Propõe-se a inclusão da disciplina de Defesa Civil no currículo do ensino fundamental, que é o momento adequado para se ensinar os respectivos conceitos, formando-se uma consciência preventiva nas pessoas e preparando-as para enfrentar situações de calamidade.
- Os Municípios brasileiros vivem um momento de apreensão, diante da absoluta carência de recursos. A situação deve agravar-se, caso seja efetivamente implementada a lei que fixa o piso de salário para os professores da educação básica, o que poderá levar muitos Municípios à falência, já que o Fundo da Educação Básica ainda não foi devidamente constituído.

- Os Municípios têm recursos tão-somente para investimento em saúde e educação, não dispondo de recursos para outros investimentos, mesmo na área de defesa civil. Assim, quando da ocorrência de desastres, as ações da Defesa Civil dependem quase que integralmente de recursos federais, mas são totalmente engessadas pelo grande número de exigências da burocracia governamental. É um contra-senso formular um grande número de exigências para liberar recursos no momento de emergências, que é justamente quando os Municípios mais precisam. Ademais, boa parte dessas exigências é formulada por meio de decretos e portarias, que vão além do disposto na lei em sentido estrito.
- No que se refere às queimadas, é preciso rever toda a cultura do povo brasileiro. Basta ver, por exemplo, que as queimadas ainda são largamente utilizadas na agricultura tradicional.
- Os aspectos climáticos dificultam a condução normal de atividades na região amazônica, devido às variações sazonais de secas e períodos de enchentes. Tais variações impedem até mesmo o transporte e o oferecimento de serviços básicos de saúde e educação. Também dificultam a realização de obras e de projetos preventivos na área de defesa civil.
- Diante das dificuldades orçamentárias dos Municípios e do subfinanciamento das políticas públicas pela União, mostra-se necessária uma ampla reforma tributária e fiscal.
- É preciso promover uma melhor repartição de responsabilidades entre União, Estados e Municípios, com uma revisão das exigências impostas aos Ministérios e também dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).
- Em São Paulo de Olivença, mais de cem famílias estão desabrigadas por causa do desbarrancamento. A Prefeitura precisa dar pronta solução, mas não tem condições de assumir as responsabilidades por si só, por não dispor de recursos para tanto. O Governo Federal se dispôs a liberar recursos, mas ainda não o fez, por causa de exigências burocráticas injustificáveis.
- As pessoas devem ser tratadas com respeito e carinho, especialmente

diante das fragilidades provocadas pela situação de calamidade. É preciso haver uma preocupação real com as vidas das pessoas e com a solução definitiva dos seus problemas.

- Os militares atuam decisivamente nas ações de socorro às populações atingidas por situações emergenciais, valendo o registro, por exemplo, de que as Forças Armadas estão atendendo ao Estado de Roraima, atingido por enchentes.
- Apesar da burocracia, as Forças Armadas atendem prontamente aos chamados, mesmo que não tenham ainda recebido os recursos. Valem-se, assim, dos próprios recursos, contando com um ressarcimento normalmente bastante demorado.
- A proposta de constituição de um Fundo para a Defesa Civil é fundamental. Os investimentos devem ser feitos previamente à ocorrência de tragédias, até mesmo pelas dificuldades impostas pela exigência de licitação, em conformidade com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. É muito importante investir em exercícios de treinamento e de adestramento.
- A legislação de defesa civil deve ser modificada para que se dê o devido amparo à atuação das Forças Armadas.
- Na visão de militar da Marinha do Brasil, a proposta de constituição de uma Força Nacional de Defesa Civil é válida, mas ela não deve centralizar as ações. Devem ser posicionadas unidades dessa Força Nacional em pontos estratégicos do território nacional, de modo que possam se deslocar e atender com facilidade as ocorrências.
- É preciso descentralizar as ações, em âmbito regional, para que se tenha maior efetividade. No entanto, a compra do material não pode ser pulverizada, porque o material usado nas ações de defesa civil é caro e de difícil manutenção, não sendo aconselhável que seja comprado por cada Município, até mesmo pela carência de recursos.
- É importante a adoção de um planejamento estratégico, a exemplo do que fez a Petrobras, para se prevenir de vazamentos de petróleo. A empresa estabeleceu Centros de Defesa Ambiental, sob a guarda centralizada de um órgão especial, no caso, a Marinha do Brasil.

- Propõe-se que parte das receitas do fundo seja destinada às Forças Armadas, para dar suporte à sua atuação. Além disso, como fonte de recursos para esse fundo, poderiam ser destinadas compensações de grandes empreendimentos, como as usinas hidrelétricas, além de multas eventualmente aplicadas.
- Além disso, os recursos a que se dê essa destinação não podem ser alvos de contingenciamentos do Governo Federal. Vale citar o exemplo dos *royalties* do petróleo destinados à Marinha, que não podem ser utilizados devido a esses contingenciamentos. Não basta reservar os recursos: é preciso assegurar que eles sejam efetivamente utilizados.
- O Estado do Amazonas tem distribuído cartões SOS Enchente e SOS Seca, de modo que os ribeirinhos possam usar os recursos da forma que seja mais adequada à sua realidade. Os impactos maiores dessa medida são a rapidez na distribuição dos recursos, com o auxílio das Forças Armadas e da Defesa Civil, e a promoção da atividade econômica, já que os recursos são distribuídos na própria região onde aconteceu o problema, alavancando a economia local, também abalada pela tragédia.
- O Fundo da Defesa Civil deve contemplar três vetores principais: (1) investimentos em ações de prevenção; (2) investimentos para os momentos de crise, causada pelo desastre; e (3) investimentos em reconstrução das regiões atingidas, após a apuração dos impactos causados pelo desastre.
- A atuação da Defesa Civil deve considerar fatores e peculiaridades de cada região, como o isolamento da região amazônica. Também o fato de a maioria das cidades serem construídas à beira de rios. Isso se dá pela facilidade de acesso, mas faz com que as cidades sofram já há muitos anos com o fenômeno das terras caídas.
- Experiências bem sucedidas devem ser replicadas. Parintins, por exemplo, apesar do grande número de turistas durante o Festival do Boi, pode ser considerada um modelo de organização, já que nunca houve problemas com o transporte de turistas, seja por água, seja pelo ar. Isso porque sempre são desenvolvidas ações profiláticas, em



parceria com a Marinha, a Aeronáutica e o Corpo de Bombeiros.

- A cidade de Manaus cresceu desordenadamente, e, com isso, áreas de grande risco acabaram sendo ocupadas por populações pobres. É importante assegurar que essas áreas não continuem a ser ocupadas, e que as populações que ali se encontram sejam transferidas para áreas seguras.
- As populações costumam sofrer bastante com a falta de acesso à água potável por ocasião das enchentes. Daí a necessidade de medidas preventivas, como a construção de poços artesianos.
- A região amazônica também sofre muito com raios. É preciso considerar a possibilidade de se instalar para-raios nas torres das cidades, para se minimizar o problema.
- Uma nova legislação sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil não pode transferir para Estados e Municípios a responsabilidade total pela Defesa Civil. É preciso assegurar os recursos para as ações nessa área, sob pena de se impor obrigações que simplesmente não poderão ser cumpridas por esses entes da federação.
- Qualquer fundo ou lei que se crie tem de ter em vista que não se pode atender a desastres se não houver participação efetiva das Forças Armadas. Elas precisam de recursos para que tenham em pontos estratégicos o aparelhamento necessário para sua atuação, inclusive para a área de logística.
- Não se pode ter em todos os locais uma estrutura de atenção a tragédias. É preciso ter em pontos espalhados pelo território nacional estruturas que possam se deslocar com a maior facilidade possível, para atender prontamente às necessidades surgidas diante dos desastres.
- O Brasil já discute as questões referentes a uma melhor estruturação da Defesa Civil, e já acumula conhecimentos e experiências sobre o assunto. Só precisa colocar em prática as diversas propostas que têm sido apresentadas. Nesse sentido, merecem destaque as propostas de melhoria do financiamento do Sistema de Defesa Civil, com garantias orçamentárias adequadas, e da construção de um arcabouço

legal que dê segurança às ações de prevenção e resposta às tragédias naturais.

## **Comissão Especial Interna do Senado Federal – Defesa Civil**

### **Audiência Pública no Senado Federal**

**Brasília, Distrito Federal – 28 de junho de 2011**

Em 28 de junho de 2011, a Comissão Especial Interna do Senado Federal criada pelo Requerimento nº 171, de 2011, realizou audiência pública no Senado Federal para debater o Sistema Nacional de Defesa Civil com o Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra.

A Comissão Especial Interna – Defesa Civil (CTDEFESACIVIL) foi criada com a finalidade de “propor, no prazo de 90 dias, alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa”.

A audiência pública foi prevista no Plano de Trabalho da Comissão, aprovado em 18 de maio de 2011, e objeto do Requerimento nº 12, de 2011 – CTDEFESACIVIL.

Durante a reunião, foram abordados os pontos que se elencam a seguir.

- O objetivo da audiência pública é registrar o posicionamento do governo, por meio do Ministério de Integração Nacional (MI), em relação ao tema.
- Foi apresentada emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2012, destinada a evitar o contingenciamento das verbas para a defesa civil.
- Desde a tragédia na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, a Presidente da República mobiliza técnicos do MI e de vários outros Ministérios, como Ciência e Tecnologia (MCT), Cidades (MCid),

Justiça (MJ), Meio Ambiente (MMA) e Casa Civil, em força tarefa destinada a avaliar o tema e propor soluções.

- A fragilidade da estrutura de defesa civil federal, dos estados e dos municípios ficou evidenciada com a tragédia na região serrana do Estado do Rio de Janeiro.
- É preciso mudar a percepção do que é a defesa civil. Os eventos climáticos extremos serão cada vez mais frequentes e intensos. Não se pode considerá-los eventos fortuitos. A agenda da defesa civil tornou-se permanente.
- A defesa civil não pode dispor apenas de uma política de resposta. Deve concentrar-se também em prevenção e preparação. Essa constatação demanda a mudança de cultura nos estados e nos municípios, inclusive com a inserção do tema nas escolas.
- A defesa civil tem relação com os conceitos de desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e planejamento urbano.
- O MI efetuou um diagnóstico da defesa civil no País e identificou os seguintes processos:
  - enfraquecimento das estruturas de defesa civil nos estados e nos municípios;
  - ausência de diálogo entre a defesa civil federal, dos estados e dos municípios (havia poucas estruturas de defesa civil cadastradas no MI, embora elas existissem na prática);
  - pouca rotina estabelecida de troca de experiências entre o sistema nacional e os sistemas estaduais e municipais de defesa civil;
  - agravamento, a partir de 2008, da incidência de eventos climáticos extremos. A alocação de recursos para resposta aumentou

proporcionalmente. Contudo, os recursos empregados pelo MI em prevenção cresceram até 2008 e depois caíram, pois a prevenção passou a ser feita por outras áreas do governo federal. O MI permaneceu responsável pelas ações de resposta e reconstrução, ao passo que as obras de macrodrenagem e contenção de encostas ficaram a cargo do MCid. O MCT terá a responsabilidade pela predição. Um sistema com essa finalidade está sendo implantado em Cachoeira Paulista, para melhorar a antecipação de eventos extremos. A informação gerada por esse sistema precisa ser repassada ao CENAD (Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres da SEDEC/MI);

- a defesa civil trabalha com créditos extraordinários abertos por meio de medidas provisórias. Esse instrumento apresenta a vantagem de promover a liberação mais rápida das verbas. Antes de eliminar esse mecanismo, seria necessário instituir meios legais para a pronta aplicação de recursos em caso de desastre;
- o Programa 1027 (Prevenção e Preparação para Desastres) do Orçamento Federal tem recursos crescentes desde 2008. Em 2011, a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê cerca de R\$ 136 milhões para essas ações;
- é necessário promover a adequada distribuição das competências referentes à defesa civil entre os diversos órgãos de governo. Isso, contudo, deve ser feito por meio de proposição legislativa de iniciativa do Poder Executivo. Já existe discussão no âmbito do governo federal para definir essas competências;
- diversos órgãos de governo aplicam recursos em ações de defesa civil. Para uma perfeita análise dos dados do SIAFI, é imprescindível identificar as despesas de todos esses órgãos. Ao promover condições dignas de moradia para parcela importante da

população, os investimentos em habitação devem ser considerados ações de prevenção.

- O MI vem adotando uma série de medidas e planeja várias outras para promover a otimização do funcionamento do Sistema Nacional de Defesa Civil. Entre elas figuram:
  - reaproximação entre União, estados e municípios, inclusive mediante a realização de seminário internacional, entre outras iniciativas;
  - cadastramento permanente dos agentes e das coordenadorias municipais de defesa civil;
  - treinamento, capacitação e formação em todos os níveis da Federação, inclusive com a implantação de plano de formação continuada em gestão de riscos e ações de proteção civil para estados e municípios;
  - criação de condições para a estruturação da defesa civil nos municípios;
  - inversão da lógica resposta x prevenção. Duas medidas provisórias recentes aportaram R\$ 170 milhões em recursos para prevenção. Isso demonstraria o compromisso do governo em privilegiar a prevenção;
  - promoção da equidade na repartição dos recursos. A Medida Provisória nº 522, de 12 de janeiro de 2011, atendeu a 22 estados;
  - aplicação, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de cerca de R\$ 1 bilhão na recuperação econômica das regiões atingidas por desastres nos Estados de Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro (duas outras medidas provisórias recentes);

- fornecimento de recursos para estruturação da defesa civil nos estados e nos municípios, mediante financiamento do BNDES para aquisição de kits de equipamentos (veículos, equipamentos de informática, GPS, máquinas fotográficas, bússolas, entre outros);
- institucionalização do cartão de defesa civil, que possibilitará a aplicação ágil de recursos em ações voltadas a socorro, assistência e reabilitação em áreas atingidas por desastres. Em julho, será executado projeto piloto em alguns estados, que deve ser estendido a todo o País até o final do ano. Na sistemática desse cartão, a prestação de contas ocorrerá diretamente no sítio da Controladoria-Geral da União (CGU);
- implementação da Plataforma Brasileira para Redução de Riscos de Desastres, segundo as cinco prioridades do Marco de Hyogo: garantir que a redução de risco seja prioridade nacional e local; identificar, avaliar e vigiar riscos e potencializar alerta prévio; criar cultura de segurança e resiliência; reduzir fatores de risco e fortalecer a preparação para desastres;
- publicação, até setembro de 2011, do Atlas Brasileiro de Desastres, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, com a série histórica de 30 anos sobre onde ocorreram os desastres naturais no Brasil. A partir desse mapa, serão definidos 250 municípios com maior potencial de risco, para priorizar as ações de prevenção;
- inclusão da defesa civil no ensino médio e fundamental;
- criação de Grupo de Trabalho Interministerial para o estabelecimento de protocolos de atendimento a crianças e adolescentes em situações de desastre em articulação com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH);

- descentralização da Defesa Civil Nacional pela criação de Centros Regionais;
- criação do CENAD, que deverá entrar em operação em dezembro de 2011. Será ligado à SEDEC/MI e terá como objetivos:
  - melhorar a capacidade de antecipação e previsão a desastres e de emissão de alertas e alarmes;
  - gerenciar e integrar as atividades de resposta;
  - subsidiar as autoridades tomadoras de decisão;
  - integrar os diversos organismos que atuam em gestão de riscos e resposta a desastres;
  - coordenar a atuação do Grupo de Apoio a Desastres (GADE). O Grupo já existe, mas precisa ser ampliado e estar em constante capacitação. Trata-se de uma experiência muito positiva, semelhante a uma força nacional de defesa civil;
  - coordenar a atuação da Rede Nacional de Radioamadores; e
  - implementar Gabinetes de Mobilização e Apoio a Resposta em apoio aos estados e municípios em situações de desastres;
- realização de exercícios simulados de preparação para desastres nas regiões do País;
- estímulo ao voluntariado e esforço de organização do voluntariado no Brasil, mediante acordo de cooperação com a Cruz Vermelha e outras organizações da sociedade civil: Caritas, LBV, Save the Children, Oxfam).
- Demora e má aplicação de recursos são duas reclamações recorrentes em termos de defesa civil. É preciso dar mais celeridade e



transparência para a aplicação dessas verbas. Os recursos para ações de defesa civil são repassados pela União por meio de convênios ou de transferências obrigatórias. Muitas vezes, recursos disponíveis não são executados em função de falhas operacionais e de conclusão de projetos. A Lei nº 12.340, de 2010, possibilita a liberação de alguns recursos, inclusive sem plano de trabalho. Mesmo assim, a burocracia acaba sobrecarregando a estrutura já reduzida da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) do MI.

- A próxima Conferência Nacional sobre Defesa Civil ocorrerá em outubro de 2012. Em setembro de 2011, ocorrerá o Fórum Nacional de Defesa Civil.
- Dois pontos do relatório de um grupo de trabalho de notáveis merecem destaque: (1) a Política Nacional de Defesa Civil deve evoluir para uma Política Nacional de Proteção Civil (melhorar sistema de alerta) e (2) a gestão por bacia hidrográfica (hidrelétricas devem contribuir para a proteção civil – contenção de cheias e execução de obras de prevenção; oportunidade: renovação das concessões das hidrelétricas).
- O Brasil está repleto de bons exemplos, que precisam ser aproveitados, como o dos Bombeiros voluntários.
- Os problemas brasileiros não são tão extremados, como terremotos e *tsunamis*, entre outros. Os desastres brasileiros são previsíveis. Mas não temos ainda um sistema de alerta estruturado.
- O Brasil vive um bom momento econômico. É possível ser mais rigoroso com o licenciamento de novas obras, inclusive reformas.
- É preciso promover a descentralização das ações de defesa civil, mediante a implantação de centros regionais destinados a estimular a troca de experiências entre os Estados.

- Muitos dos desafios logísticos enfrentados nas ações de defesa civil podem ser superados com a valorização da economia local, no entorno da região do desastre.
- É preciso reavaliar a sistemática adotada para a arrecadação de donativos. Muitas vezes, leva-se para a área de desastre coisas que não são necessárias. Melhor seria a ajuda financeira.
- Hoje existe, no governo, definição de competência para obras de dragagem apenas para a construção de hidrovias e portos, entre outras estruturas. Não existe definição de competência se a obra de dragagem destina-se a evitar desastres.
- A formulação do PAC 2 é uma excelente oportunidade para a consolidação de uma série de ações preventivas de defesa civil. Para aproveitar essa oportunidade, é preciso responder às seguintes perguntas: o que é investimento em prevenção? Quais as ações que podem ser tidas como de prevenção? Quais as ações que podem ter sido esquecidas? Quem será responsável por essas ações?
- É preciso redefinir prioridades: investir mais em prevenção implicará menores investimentos em outras áreas.
- Sugestões:
  - institucionalizar medidas de assistência voltadas para as áreas produtivas, com linhas de crédito definidas para financiamento imediato ao setor produtivo em áreas atingidas por desastres (pacotes de assistência ao setor produtivo);
  - o repasse de verbas para reconstrução deveria ser tratado não como convênio, que envolve muita burocracia para liberação e prestação de contas, sendo difícil atender às exigências no prazo legal, mas no contexto de termos de compromisso, a exemplo das ações

conduzidas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

- a Sedec/MI deve ser uma instituição de Estado, e não de governo. É preciso criar uma carreira de Estado na Secretaria, cujas funções não podem ficar a cargo de servidores cedidos e funcionários comissionados;
- é preciso revisar a sistemática adotada pelo Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP). O Fundo foi uma boa idéia que não vingou. Seis meses após a edição da Lei nº 12.340, de 2010, não houve a adesão de nenhum estado ou município. O Fundo enfatiza ações de reconstrução, mas deveria ter foco na prevenção. Os estados e municípios encaram a reconstrução como uma obrigação solidária da União. O esforço compartilhado seria mais eficiente para ações de prevenção. Além disso, estados mais desenvolvidos poderiam contribuir na proporção 1 pra 1, ao passo que Estados menos desenvolvidos poderiam contribuir menos, de modo a promover a equidade na distribuição dos esforços de prevenção. Assim a adesão ao FUNCAP seria mais rápida, tomando por base o efetivo compartilhamento das responsabilidades;
- algumas iniciativas legislativas se mostram necessárias: coibir a ocupação de áreas de risco e coordenar esforços do Programa Minha Casa, Minha Vida com a redução de riscos.

## **Comissão Especial Interna do Senado Federal – Defesa Civil**

### **Diligência à Região Centro-Oeste**

**Brasília, Distrito Federal – 30 de junho de 2011**

Em 30 de junho de 2011, a Comissão Especial Interna do Senado Federal criada pelo Requerimento nº 171, de 2011, reuniu-se em Brasília para debater os desafios, as experiências e as limitações referentes às ações de defesa civil na região Centro-Oeste.

Participaram da reunião os Senadores Jorge Viana (Presidente), Casildo Maldaner (Relator), Blairo Maggi e Delcídio Amaral.

A Comissão Especial Interna – Defesa Civil (CTDEFESACIVIL) foi criada com a finalidade de “propor, no prazo de 90 dias, alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa”.

A reunião constava do Plano de Trabalho da Comissão, aprovado em 18 de maio de 2011, e foi objeto do Requerimento nº 10, de 2011 – CTDEFESACIVIL. Inicialmente, estava prevista diligência ao Estado do Mato Grosso do Sul, mas, por medida de economia, o colegiado optou por reunir-se em Brasília.

A reunião teve lugar no Senado Federal e contou com a participação de representantes dos órgãos de Defesa Civil de todos os Estados da região Centro-Oeste, exceto do Mato Grosso do Sul. Foram então levantados os pontos a seguir.

- É preciso equacionar melhor a questão da ocupação urbana. O que se vê é uma mobilização de todos os atores – governo e sociedade civil – nos meses de janeiro e fevereiro, quando ocorrem as chuvas mais

intensas, mas depois tudo volta ao normal.

- A defesa civil atua por espasmos. Não há arranjos estruturados predefinidos. A atuação do Estado é casuística, após a ocorrência de desastres. É preciso construir novas formas de acessar recursos em caso de catástrofe.
- Muitas vezes, o governo federal se recusa a liberar recursos para a reconstrução de pontes de madeira. Porém, é melhor ter várias pontes de madeira, que durem de 5 a 10 anos, mas que atendam a várias localidades, do que ter apenas uma de concreto que atenda a apenas uma comunidade.
- É necessário ter maior agilidade na liberação dos recursos emergenciais.
- No DF, existe uma Secretaria de Defesa Civil na estrutura do governo, mas o Governador é o tomador de decisão em matéria de defesa civil.
- Funciona no DF uma Comissão de Defesa Civil, com o objetivo de desenvolver, nas Administrações Regionais, ações de defesa civil no que se refere à proteção da comunidade. Sua competência é colaborar supletivamente com o poder público, em nível local, nas ações de defesa civil, nos períodos de normalidade e de anormalidade.
- A Secretaria de Defesa Civil do DF enfatiza a criação de núcleos comunitários de defesa civil (NUDEC), como forma de promover a capacitação da população. O objetivo dos Nudec é preparar a comunidade local para dar pronta resposta aos desastres e atuar principalmente nas atividades de preparação e prevenção de desastres.
- A Secretaria de Defesa Civil do DF realiza uma série de ações de prevenção e minimização de riscos, entre as quais merecem destaque:

- expedir notificações, proceder interdições, solicitar apoio e outras providências que se fizerem necessárias para solucionar ou prevenir situações de risco;
  - realizar vistorias técnicas preventivas;
  - realizar vistorias e levantamentos de riscos para consulta prévia ou expedição de alvarás de funcionamento para locais de comercialização de gás liquefeito de petróleo, fogos de artifício e postos de abastecimento de combustíveis;
  - inspecionar áreas de risco.
- Há dois milhões de habitantes no DF e outros dois milhões nas cidades do entorno. As cidades satélites do DF são muito populosas, mas não são reconhecidas como municípios. Isso gera dificuldades adicionais na execução das atividades de defesa civil.
  - Nos últimos anos, houve uma redução de 83% no número de áreas de risco. Elas passaram de 158, no passado, para 26, hoje.
  - Entre 2007, a Defesa Civil do DF atendeu a 271 ocorrências de preparação, 109 de prevenção e 1.085 de resposta. Além disso, realizou 1.164 vistorias e atendeu a 517 outras ocorrências de natureza diversa.
  - A Defesa Civil do DF realiza um conjunto de ações de preparação para a Copa do Mundo de futebol, em 2014, a saber:
    - elaboração de Plano de Contingência para situações de emergências específicas, em especial para evitar, reprimir e/ou minimizar ação terrorista, visto que se trata de um evento com visibilidade mundial);
    - fortalecimento do Sistema de Comando de Incidentes para a

- instalação no período de realização dos jogos no DF;
- promoção do recrutamento e cadastramento de novos voluntários;
- implementação e operacionalização do Programa de Capacitação de Voluntários.
- A Secretaria de Defesa Civil do DF apóia a realização de uma série de programas, tais como:
  - programa de capacitação, com o objetivo geral de desenvolver e buscar, por meio de parcerias, cursos, palestras, seminários e outras formas de ensino e capacitação para equipar o Sistema de Defesa Civil do Distrito Federal (SIDEDEC/DF);
  - Programa de Controle da Movimentação de Produtos Perigosos, destinado ao aperfeiçoamento, ao acompanhamento e ao controle da movimentação dos produtos perigosos no território do Distrito Federal;
  - Programa Educar para Prevenir, que busca introduzir na comunidade jovem do Distrito Federal o tema “Defesa Civil e Ações de Prevenção em Proteção Civil”, por meio dos Projetos Defesa Civil Começa na Escola e Defesa Civil Mirim Itinerante;
  - Programa de Serviço Voluntário, que conta com 1.587 integrantes;
  - Programa Ginástica com Saúde, um projeto integrado com a comunidade, em que 200 pessoas participam de atividade física, dança de salão e palestras socioeducativas.
- A Defesa Civil do DF participa de campanhas em âmbito nacional e internacional, tais como SOS Santa Catarina – Brasília Solidária e SOS Haiti.

- A Secretaria de Defesa Civil do DF apresentou as seguintes sugestões para aprimoramento do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC):
  - buscar o fortalecimento da Secretaria Nacional de Defesa Civil por meio de recursos humanos, materiais e financeiros para fortificar os Órgãos de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal;
  - propor mudanças na legislação de defesa civil, objetivando melhorar o apoio às ações de defesa civil, mediante, por exemplo, a obrigatoriedade da implantação e operacionalização das Coordenações Regionais de Defesa Civil (REDEC).
- A Defesa Civil de Goiás apresentou as seguintes propostas para o aperfeiçoamento do Sindec:
  - revisão da Lei nº 12.340, de 2010, e do Decreto nº 7.257, de 2010, a fim de que, na ocorrência de desastres, os municípios encaminhem cópia da documentação também para o Estado;
  - existência de estrutura municipal de defesa civil instalada e atuante como pré-requisito para o apoio da União, visto que as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC) costumam ser instaladas após a ocorrência do desastre e liberação dos recursos;
  - disponibilização por parte das agências governamentais, como a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), das informações constantes dos seus bancos de dados. Hoje, a legislação não permite a liberação desses dados pelas agências federais;
  - possibilidade de repasse de parcela dos valores arrecadados com multas de trânsito, multas ambientais, entre outras, para que a defesa civil disponha de recursos para atender a população. A



defesa civil de Goiás, muitas vezes, não tem recurso nenhum;

- unificação de alguns pontos de confluência, com a instalação de um centro de comando, em caso de desastres;
  - ampliação do uso da tecnologia da informação;
  - instalação de estações meteorológicas em municípios com mais de 150 mil habitantes, em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), de modo a possibilitar uma melhor atuação preventiva;
  - ampliação dos aportes financeiros, inclusive para fiscalizar a segurança de barragens;
  - formação de um grupo de trabalho no âmbito do Ministério da Integração Nacional (MI), para definir medidas de fiscalização de condições de trabalho. Seria interessante que a defesa civil atuasse também nessa área.
- No MT, a defesa civil é subordinada à Casa Militar, mas há estudos para passar para a vice-governadoria.
  - 114 municípios do MT têm Comdec, mas nem todas as coordenadorias atuam efetivamente.
  - Atualmente, a defesa civil de MT desenvolve ações de prevenção (incêndios florestais, mapeamento de risco, prevenção da dengue e enchentes) e preparação (capacitação de brigadistas, curso básico de defesa civil, sistema de comando de incidentes e avaliação de danos).
  - Até junho de 2011, a defesa civil de MT atendeu 26 emergências com produtos perigosos. Em 2010, foram 43 ocorrências ao longo do ano. Em 2009, 61; em 2008, 44; e em 2007, 26.

- Em 2011, enxurradas deixaram o Município de Colniza (MT) isolado. Só era possível chegar ao município de helicóptero.
- Em 2010, incêndios florestal e urbano destruíram a cidade de Marcelândia (MT). Em função desses incêndios e da queda intensa da umidade relativa do ar, a população enfrentou sérios problemas respiratórios.
- Em 2010, o Município de Peixoto de Azevedo (MT) enfrentou forte incêndio florestal.
- De janeiro a junho de 2010, MT registrou 19.103 focos de calor. Com o Programa Mato Grosso Unido Contra as Queimadas, esse número caiu para 10.188 no mesmo período de 2011. O Programa consiste em monitoramento e ações efetivas de combate às queimadas. Contudo, poucos focos de incêndio são efetivamente atendidos.
- Foi criado no MT o Centro Integrado Multiagências (CIMAN), com comando unificado e integração de recursos.
- O MT enfrenta as seguintes dificuldades nas atividades de resposta e reconstrução:
  - deficiência de base de dados no sistema estadual de defesa civil, uma vez que inexiste um mapeamento de risco de todo o Estado;
  - falta de sistema de alerta e alarme eficiente;
  - grande extensão territorial e dificuldades de acesso a todas as regiões do Estado;
  - inexistência de fundo estadual de defesa civil voltado para a reconstrução;
  - prazo muito curto (10 dias) para a notificação de desastres à Sedec.

- Necessidade de melhorar a Lei nº 12.340, de 2010: a Comdec, ao notificar a Sedec, deveria notificar também a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC). Sem essa providência, a Cedec é muitas vezes cobrada por fatos de que nem mesmo tem conhecimento.
- Em TO, a defesa civil está subordinada ao Corpo de Bombeiros Militar.
- O Estado de TO situa-se em área de transição caracterizada pelo clima quente e seco: 92% do território do Estado pertencem ao Bioma Cerrado e 8%, ao Bioma Amazônico.
- Os desastres mais comuns em TO são as queimadas. Para fazer face a tal realidade, foi criado o comitê estadual de combate de incêndios florestais e controle de queimadas. Esse comitê estabeleceu um plano que contempla as seguintes ações:
  - Ação 1 – campanha educativa de prevenção ao fogo;
  - Ação 2 – visita de sensibilização e orientação aos produtores rurais;
  - Ação 3 – palestras para os agentes ambientais e agentes de saúde;
  - Ação 4 – capacitação de brigadas civis nos municípios para prevenção e combate a incêndios florestais e controle de queimadas;
  - Ação 5 – busca de sustentabilidade das brigadas civis de combate a incêndios florestais;
  - Ação 6 – limpeza de áreas prioritárias;
  - Ação 7 – ampliação das ações de implementação de protocolos municipais de uso do fogo;
  - Ação 8 – descentralização das orientações para autorizações de

queima controlada;

- Ação 9 – caracterização das atividades agropecuárias que fazem uso do fogo no Estado estabelecendo os períodos para autorização de queima;
  - Ação 10 - prevenção a Incêndios Florestais nas Áreas Protegidas do Estado do Tocantins;
  - Ação 11 – monitoramento de queimadas e prevenção de incêndios florestais;
  - Ação 12 – validação das informações de focos de queimadas do satélite *in loco*;
  - Ação 13 – combate aos incêndios florestais;
  - Ação 14 – repressão do uso ilegal do fogo;
  - Ação 15 – controle de queimadas em municípios estratégicos;
  - Ação 16 – realização de levantamento de dados de saúde referente às Infecções Respiratórias Agudas (IRA) nos municípios prioritários;
  - Ação 17 – apresentação de dados, estatísticas e relatórios ao Comitê;
  - Ação 18 – definição de ações que continuarão a ser executadas e/ou reformuladas para o ano de 2012.
- TO não dispõe de recursos para fazer o trabalho de prevenção e preparação e para dar resposta de combater o fogo em tempo hábil.
  - Foi instituído no TO um calendário de queima controlada dividido em 3 etapas, de acordo com o histórico dos focos de calor registrados no

Estado. Mesmo assim, apenas 10% das ocorrências de incêndio são atendidas.

- A comunicação direta dos municípios com a União, possibilitada pela Lei nº 12.340, de 2010, elimina a etapa de homologação pelo Estado. Assim, a defesa civil estadual só toma conhecimento da solicitação após decretada a situação de emergência ou de calamidade pública no município. O decreto por vezes atropela etapas e reconhece emergências em casos que não caberia a decretação. Por falta de capacidade técnica nos municípios, isso tem gerado inúmeros problemas.
- O Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) não funciona.
- É preciso criar um fundo para que a defesa civil trabalhe com a prevenção de desastres e a preparação para eles.
- Deveria existir um sistema nacional para alertar a população sobre a possibilidade de ocorrência de eventos climáticos extremos, a exemplo do “aviso aos navegantes” da Marinha do Brasil.
- Os cadastros municipais de erosões e áreas de risco deveriam ser disponibilizados junto às defesas civis municipais e à Sedec.
- Pessoas carentes acabam, por necessidade e falta de alternativas, não respeitando as áreas de risco.
- Em regra, falta cultura de prevenção em municípios com menos de 50 mil habitantes.
- O maior gargalo que os municípios com menos de 50 mil habitantes enfrentam é a dificuldade de acesso a recursos. Para obras de saneamento, por exemplo, é preciso recorrer à Fundação Nacional de

Saúde (FUNASA), pois o MI e o Ministério das Cidades colocam barreiras aos municípios pequenos.

- Muitas vezes, a falta de obras de prevenção estruturantes em um município acaba afetando negativamente os municípios vizinhos, principalmente aqueles a jusante.
- Se o prazo para apresentação da documentação perante a Sedec é de 10 dias após a ocorrência do desastre, a Sedec também deveria ter um prazo máximo para analisar o pleito.
- Soluções existem e devem começar a ser implementadas nos municípios pequenos, pois neles há muita riqueza que é colocada em risco.
- Excetuando-se as campanhas de prevenção da dengue, não se vê orientações e campanhas para preparar a população.
- Investir em prevenção é, também, educar o povo e preparar a população para situações de desastre.
- O DF encaminhou documentação para adesão ao Sindec. Ao que saiba, é o primeiro ente federativo que tomou essa providência.
- Nenhum dos Estados presentes aportou recursos ao Funcap e não tem intenção de fazer isso.

## **Comissão Especial Interna do Senado Federal – Defesa Civil**

### **Diligência à Região Nordeste**

**Recife, Pernambuco – 8 de agosto de 2011**

Em 8 de agosto de 2011, a Comissão Especial Interna do Senado Federal criada pelo Requerimento nº 171, de 2011, reuniu-se em Recife, Pernambuco, para debater os desafios, as experiências e as limitações referentes às ações de defesa civil na região Nordeste.

Participaram da reunião os Senadores Jorge Viana, Presidente, e Casildo Maldaner, Relator.

A Comissão Especial Interna – Defesa Civil (CTDEFESACIVIL) foi criada com a finalidade de “propor, no prazo de 90 dias, alterações no Sistema Nacional de Defesa Civil e construir proposta de constituição de uma força nacional de defesa”.

A audiência foi prevista no Plano de Trabalho da Comissão, aprovado em 18 de maio de 2011, e objeto do Requerimento nº 8, de 2011 – CTDEFESACIVIL.

A reunião teve lugar na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco e contou com a participação de representantes dos órgãos de Defesa Civil de todos os Estados da região Nordeste e do Secretário Nacional de Defesa Civil.

Durante a reunião, os seguintes pontos foram abordados:

- Para o Secretário Nacional de Defesa Civil, o desastre na região serrana do Rio de Janeiro, no início de 2011, constitui uma oportunidade para os operadores da defesa civil. A defesa civil, que

vem sendo dilapidada ao longo dos anos, entrou na agenda nacional. Essa oportunidade precisa ser aproveitada, sob pena de ocorrerem novos desastres de grandes proporções.

- Segundo o Secretário Nacional de Defesa Civil:

- Liberar recursos para a defesa civil é difícil. Embora o Ministério da Integração Nacional (MI) seja o órgão central do sistema, oito Ministérios desempenham ações de defesa civil no governo. Vigora o entendimento de que não se pode ter orçamento significativo para a defesa civil, tendo em vista que não há como prever as dimensões dos desastres futuros. Com isso, o MI dispõe de verbas restritas para as ações de defesa civil e os recursos são liberados por meio de Medida Provisória, posteriormente à ocorrência do desastre. Essa concepção, nitidamente equivocada, precisa ser superada.
- A legislação aplicável à defesa civil foi alterada em dezembro de 2010, mas não se mostra adequada às necessidades do setor. É necessário mudá-la. Pacotes legislativos prontos, elaborados dentro de gabinetes em Brasília, não funcionam, em especial os elaborados sem a participação da defesa civil nacional.
- Alguns Estados mantêm algum controle sobre situações de emergência ou estados de calamidade pública decretados por Municípios. Porém, se o Estado não homologa a decretação, não há como, na prática, exercer qualquer controle sobre essas decretações. Ainda assim, as coordenadorias estaduais têm sido questionadas pelo Ministério Público sobre a presença dos elementos necessários à decretação.
- A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) tem realizado



regularmente reuniões com os operadores de defesa civil e com os comandantes dos corpos de bombeiros dos Estados. Não é possível tratar de defesa civil sem ouvir os agentes que operam a defesa civil em todo o País. O objetivo é identificar as soluções que podem ser apontadas para aprimorar a articulação das ações de defesa civil em todo o país.

- É preciso uniformizar a posição hierárquica da defesa civil na estrutura dos governos estaduais.
- Foram criadas comissões para tratar de oito temas relativos à defesa civil. O Conselho Nacional de Defesa Civil será convocado para apreciar as conclusões desses colegiados. O resultado dos trabalhos será entregue a esta Comissão Temporária Interna do Senado Federal, no intuito de contribuir para a reestruturação da defesa civil no Brasil.
- A nomenclatura utilizada será alterada para proteção civil, conceito mais abrangente que tem sido adotado em todo o mundo.
- Não é necessário ser policial militar ou bombeiro militar para gerenciar a defesa civil. É preciso apenas ser um bom gestor.
- 5 tópicos que estão sendo tratados no âmbito do Governo Federal:
  - Voluntariado: há boas iniciativas de voluntariado no Brasil. É preciso valorizar esse trabalho, a ser cadastrado e remunerado pelo governo federal. No Brasil, os serviços voluntários são prestados sem contrapartida.
  - Criação do centro nacional de prevenção a desastres:

talvez o produto mais importante do governo federal. É preciso ampliar a capacidade brasileira de predição. A própria Presidente Dilma Rousseff está capitaneando esse trabalho. O objetivo é conseguir elaborar previsões com 2 a 6 horas de antecedência, tempo suficiente para a adoção de medidas preventivas (evacuação de áreas de risco, entre outras).

- Criação da carreira de defesa civil: a defesa civil funciona sem servidores estáveis. Quando muda o governo, a memória da instituição se perde.
  - Redução da distância entre União, Estados e Municípios.
  - Fiscalização: cuidado com o dinheiro público. Teresópolis tem fortes indícios de desvio das verbas e foi necessário interromper o aporte de recursos.
- O Coordenador Executivo de Defesa Civil de Pernambuco abordou os seguintes aspectos:
    - O apoio das coordenadorias municipais (COMDEC) é fundamental para o desempenho das atividades de defesa civil.
    - Os desastres mais comuns no Estado são: inundações graduais, enxurradas, alagamentos, escorregamentos e deslizamentos, secas e estiagens, erosão marinha, destruição ou danificação de habitações e, mais recentemente, abalos sísmicos.
    - Cada estado tem autonomia para alocar a defesa civil onde melhor convier na estrutura do governo. O importante é que a pessoa que cuida do tema seja uma pessoa forte. É importante

que seja um Secretário, com acesso direto ao Governador.

- A Coordenadoria Executiva de Defesa Civil de Pernambuco (CODECIPE) deveria ser um órgão de coordenação, com atuação supletiva em relação aos municípios. Mas hoje também trabalha na execução propriamente dita das ações de defesa civil.
- As ações de preparação são muito importantes para minimizar os danos provocados por desastres. A capacitação dos profissionais que atuam no setor também é muito importante e deverá ser aprimorada com a criação da carreira de defesa civil.
- Várias secretarias precisam trabalhar em conjunto para fazer a defesa civil funcionar melhor (intercambio e articulação institucional).
- Contribuições:
  - As COMDEC precisam ser fortes e atuantes, já que são a base do sistema. É preciso aportar recursos para essas coordenadorias, independentemente delas estarem ou não em débito.
  - É preciso um aprimoramento legislativo no sentido de definir claramente as competências dos diversos órgãos do sistema.
  - Não se faz prevenção sem o mapeamento das áreas de risco. É um direito e um dever de cada cidadão saber os riscos a que está sujeito. Sugere-se que esse mapeamento seja atualizado anualmente para

municípios acima de 20 mil habitantes.

- É fundamental levar a defesa civil para as escolas.
- O representante da Defesa Civil Estadual da Bahia ressaltou os seguintes pontos:
  - O Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) precisa funcionar como um sistema nacional de fato, que começa no Município, passa pelo Estado e chega na União. O Sistema Único de Saúde (SUS) é uma fonte muito importante de experiências.
  - O SINDEC não pode mais conviver com a falta de universalidade. Cada Estado experimenta uma realidade diferente. A defesa civil não é ouvida no processo de ampliação das cidades, por exemplo (ocupação de áreas de risco).
  - Secas e estiagens prolongadas: a política do carro pipa é executada todos os anos. É preciso dar uma solução definitiva para o problema. A utilização de carros pipa é uma vergonha; deve ser emergencial e não uma política perene.
  - A existência de um fundo para custear as ações de defesa civil é fundamental em todos os planos.
  - Criação da carreira de defesa civil é importante. Na Bahia, a Secretaria tem funcionários de todas as demais Secretarias, mas não tem nenhum funcionário da defesa civil.
  - Chapada Diamantina: experiência muito positiva com voluntários. Contudo, os voluntários brigadistas reclamam que

não têm seguro de vida, não têm remuneração (abandonam as suas atividades para prestar o serviço voluntário). É preciso ter uma definição a respeito do envolvimento dos voluntários no sistema de defesa civil.

- É preciso criar centros nacional, regionais e estaduais que respondam por todos os aspectos relacionados à defesa civil. É necessário unificar as ações dos órgãos envolvidos, como a Agência Nacional de Águas e o Ministério das Cidades, entre outros.
- O Comandante do Corpo de Bombeiros e Coordenador Estadual de Defesa Civil do Estado do Maranhão abordou os seguintes aspectos
  - Os maiores problemas enfrentados pelo Estado do Maranhão são as enchentes e a estiagem.
  - Sugestões:
    - Definição na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, das atribuições gerais dos órgãos de Coordenação do SINDEC.
    - Inserção das coordenadorias estaduais nos processos de reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública junto à União.
    - Difusão da doutrina de defesa civil em todos os órgãos públicos nas três esferas de governo, visando sensibilizá-los para ações preventivas.
    - Criação de um centro de estudos sobre defesa civil e desastres.

- Regionalização do órgão de defesa civil federal para aprimorar o apoio aos demais entes.
  - Deslocar o foco das ações de resposta e recuperação para as ações de prevenção e preparação, com facilitação da liberação de recursos financeiros e da execução de projetos.
- O representante da defesa civil do Estado do Ceará salientou os seguintes pontos:
    - Até 2007, os recursos para as ações de defesa civil eram administrados pela Caixa Econômica Federal. Desde então, esses recursos são gerenciados pela SEDEC, que não dispõe de estrutura suficiente para a tarefa, o que sobrecarrega o órgão e dificulta a liberação de verbas.
    - Os órgãos de defesa civil estaduais e municipais não dispõem de profissionais suficientes para a execução das atividades para as quais são liberados os recursos. Com isso, os recursos acabam sendo devolvidos para a União.
    - O contingenciamento de verbas continua a ser uma realidade para os órgãos de defesa civil. Existe um lapso temporal de quase 6 meses na liberação de recursos, período em que, em muitos casos, ocorre a desconfiguração do objeto das ações de defesa civil.
    - Da forma como está estruturado hoje o SINDEC, os órgãos do sistema não têm claramente definidas as suas atribuições. Além disso, com a possibilidade de comunicação direta entre Município e União, verifica-se a quebra do fluxo de informações. O quadro é agravado em função da estrutura

frágil e da capacitação deficiente do pessoal alocado nas COMDEC. Também por esse motivo é importante a criação da carreira de defesa civil.

- A defesa civil é financiada, basicamente, por meio de Medidas Provisórias. Com isso, a liberação das verbas é posterior à ocorrência do desastre. Isso ocorre porque impera a lógica de que não se pode prever quando acontecerá o desastre e qual será a sua intensidade. Contudo, é imprescindível inverter essa lógica: somente existirá planejamento das ações de defesa civil (e, portanto, deslocamento do foco para as ações de prevenção) quando houver dotação orçamentária segura para o setor.
- É preciso reativar as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil. Cada região do País tem características peculiares, que justificam a regionalização.
- No Ceará foi instalada uma rede de radares, que constituem sistema de alerta e alarme de eventos extremos.
- Além disso, o Estado instituiu o Previna, um sistema via satélite que monitora *on line* os focos de incêndio.
- O representante da defesa civil do Estado da Paraíba abordou os seguintes aspectos:
  - 211 dos 223 Municípios paraibanos têm COMDEC, mas apenas 13% estão ativas.
  - 46 cidades fortemente atingidas por enchentes. Estima-se que serão necessários R\$ 50 milhões para a reconstrução. Esses prejuízos foram previstos em fevereiro, por um levantamento do governo do Estado. Entretanto, nada foi feito para proteger

a população.

- A defesa civil da PB enfrenta uma série de dificuldades que têm sido atenuadas, na medida do possível:
  - Baixo poder de conhecimento em relação à atividade.
  - Corpo técnico reduzido a, no máximo, três profissionais.
  - Recursos logísticos e estruturais insuficientes.
  - Inexistência de planos (diretor, de contingência, entre outros)
  - Raízes culturais influenciando a vulnerabilidade ideológica, do tipo: “sempre foi assim”, “aqui fazemos assim”, “quando dá problema, é só chamar que os parceiros ajudam”, etc.
  - Inexistência de centro de operações local, regional e estadual.
  - Falta de recursos logísticos, humanos e financeiros.
  - Baixo interesse dos gestores nas relações humanas, sociais e de saúde.
- O representante da defesa civil do Estado do Piauí salientou os pontos a seguir:
  - Os maiores problemas enfrentados pelo Estado são as secas e as enchentes.
  - Dos 224 Municípios do Estado, mais de 90% contam com COMDEC.



- A defesa civil do Estado do Piauí tem cumprido o seu papel junto à sociedade.
- Segundo o representante da defesa civil do Estado do Rio Grande do Norte:
  - A defesa civil do Estado é ligada à Secretaria de Justiça.
  - Os principais objetivos da defesa civil no RN são a implantação de cultura preventiva e de órgãos de defesa civil nos Municípios.
  - Sugestões:
    - Estimular a cultura da proteção civil no ensino fundamental, médio e universitário.
    - Incentivar a criação de Institutos de Estudos e Pesquisa em Defesa Civil na estrutura organizacional dos Corpos de Bombeiros Militares (Universidade Corporativa), destinados a graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos.
    - Editar nova legislação para o SINDEC, com o aproveitamento de artigos de extrema relevância dos Decretos nº 5.376, de 2005 e nº 6.663, de 2008 (revogados totalmente pelo Decreto nº. 7.257, de 2010), como, por exemplo, os arts. 5º, 6º, 8º, 10, 11, 12, 13 e 14 do Decreto nº 5.376, de 2005.
    - Fusão das Coordenadorias Estaduais de Proteção Civil (defesa civil) com os Corpos de Bombeiros Militares.
    - Estabelecimento da segurança jurídica para os órgãos e

- Criação do Ministério da Defesa Civil ou de uma Agência Nacional de Defesa Civil com a SEDEC incluída na estrutura organizacional.
- Criação de cinco Agências Regionais Estratégicas de Proteção Civil e de cinco Institutos Tecnológicos Regionais de Estudos e Pesquisa em Proteção Civil.
- Criação das Secretarias Estaduais e Municipais de Proteção Civil (Agências) e Núcleos Comunitários de Proteção Civil.
- Criação da Carreira de Agente de Defesa Civil em nível da União, Estados e Municípios.
- Redefinir os objetivos do FUNCAP, para que ele passe a ter como foco a prevenção aos desastres.
- Criação da Força Nacional Bombeiro Militar, regionalizada, a exemplo do que ocorre dos Estados Unidos da América, na França e no Japão.
- Criação da Academia Nacional de Defesa Civil.
- Transformar a defesa civil em uma política de Estado.
- Estruturação, treinamento e logística da defesa civil.
- Padronização da cor das viaturas da Defesa Civil em todo o território nacional, com o objetivo de criar uma

identidade para as atividades.

- Conclusões:

- A Sociedade está orientada a esperar que o desastre aconteça, para então se mobilizar para os momentos de resposta e reconstrução.
- A Sociedade está voltada para a cultura de desastres: ações de resposta e reconstrução, com comportamentos de inércia, aceitação e conformismo.
- É necessária a transformação para uma cultura de percepção do risco e desastres (Políticas Públicas): prevenção e preparação para emergências e desastres (construção de comunidades mais seguras)

- O representante da defesa civil do Estado de Alagoas ressaltou os seguintes pontos:

- Verifica-se a falta de preparo dos municípios em ações de defesa civil. O município abdica dessa responsabilidade.
- É preciso formar a consciência de defesa civil nas universidades. Estímulo do governo federal à criação de Centro de Pesquisas sobre Desastres (CEPED) nas universidades federais.

- Para o representante da defesa civil do Estado de Sergipe:

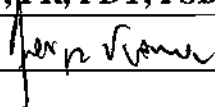
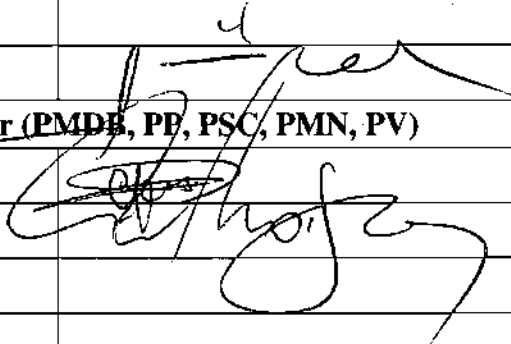
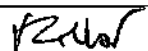
- Propostas para a melhoria do SINDEC:
  - Melhorar a relação entre a SEDEC e os Estados e Municípios.

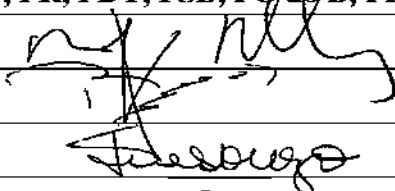
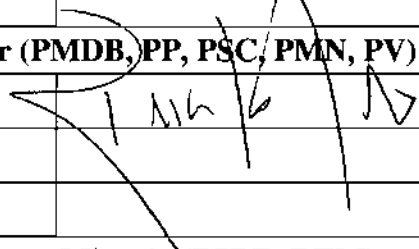
- Fortalecimento dos órgãos de Defesa Civil.
  - Incentivo a criação de COMDEC.
  - Aprimorar a legislação da Política Nacional de Defesa Civil.
  - Criar a carreira de defesa civil.
  - Definir fontes de recursos para ações de prevenção, resposta e reabilitação a desastres.
  - Aprimorar a gestão Estadual e Municipal dos Riscos.
- Expuseram também seus argumentos representantes dos Municípios de Jaboatão dos Guararapes, São Cristóvão do Sergipe, Itamaragiba, Cidade do Açu, Campina Grande, Barreiros e Recife. Seus pontos de vista estão reunidos a seguir:
    - É fundamental trazer o gestor municipal para o debate sobre defesa civil (importância do poder local).
    - Poderia ser criado um programa nacional de defesa civil, a exemplo do PRONASCI, que instituiu linhas de crédito que trouxeram o gestor municipal para o debate.
    - É preciso prevenir o contingenciamento das verbas para a defesa civil. O MI deve fazer a coordenação das verbas alocadas nos diversos Ministérios que realizam ações de defesa civil.
    - Poderia ser feito o cadastramento dos voluntários em defesa civil com base no cadastro do Programa Bolsa Família.

- É importante reformular o Conselho Nacional de Defesa Civil, que precisa incorporar a participação de Prefeitos.
- As COMDEC não têm recursos para se estruturar.
- É preciso conferir agilidade na liberação de recursos. Mortes já foram causadas pela demora da liberação de recursos (não foi por falta de capacitação, nem por falta de projetos).
- Desde 2003, o município de Itamaragibe não recebe recursos federais para prevenção.
- É necessário definir com clareza o que caracteriza uma obra como relacionada a desastres (em especial obras de prevenção).
- É fundamental uma revisão das funções e dos protocolos da SEDEC e dos procedimentos iniciais para o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública.
- Além de alimentos e colchões, seria interessante incluir um kit escolar nos donativos da SEDEC.
- Parte do material apreendido pela Receita Federal poderia ser destinado às ações de defesa civil, em especial equipamentos.
- Vários desastres naturais que não são naturais. A população não quer trocar a casa de 200 m<sup>2</sup> em área de risco por uma de 41 m<sup>2</sup> construída pelo governo.
- A defesa civil precisa ser uma estratégia nacional. Quanto se gastou com reconstrução nos últimos 10 anos? Essa é uma questão econômica importante.

- O Município do Recife conta com plano de contingência focado na atuação preventiva. A defesa civil de Recife dispõe de vários servidores concursados

**ASSINAM O RELATÓRIO EM 14 de dezembro de 2011**

SENADORES TITULARES	ASSINATURA
Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB)	
Jorge Viana (PT-AC)	
Delcídio Amaral (PT - MS)	
Lindbergh Farias (PT - RJ)	
Inácio Arruda (PC do B - CE)	
Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	
Cassildo Maldaner (PMDB - SC)	
Eduardo Braga (PMDB-AM)	
Vital do Rêgo (PMDB - PB)	
Valdir Raupp (PMDB - RO)	
Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	
Paulo Bauer (PSDB - SC)	
PTB	
Fernando Collor (PTB-AL)	

SENADORES SUPLENTE	ASSINATURA
Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB)	
Rodrigo Rollemberg (PSB - DF)	
Blairo Maggi (PR - MT)	
Lídice da Mata (PR - MT)	
Acir Gurgacz (PDT - RO)	
Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	
Ricardo Ferraço (PMDB - ES)	
Luiz Henrique (PMDB - SC)	
Benedito de Lira (PP - AL)	
Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	
Cyro Miranda (PSDB - GO)	
PTB	
Armando Monteiro (PTB - PE)	



## **Anexo II**

### **Proposta Legislativa**

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2011

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para redefinir prioridades e reorganizar o Sistema Nacional de Defesa Civil e o Fundo Especial para Calamidades Públicas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei redefine prioridades e reorganiza o Sistema Nacional de Defesa Civil e o Fundo Especial para Calamidades Públicas.

**Art. 2º** O art. 1º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** O Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC tem como objetivos planejar, articular, coordenar e promover ações de defesa civil em todo o território nacional, em consonância com a política nacional de defesa civil.

§ 1º Para alcançar seus objetivos, o SINDEC deverá:

I – realizar e promover estudos para identificação, avaliação, mapeamento e mitigação de riscos de desastres;

II – planejar, apoiar e executar ações para redução de riscos de desastres;

III – integrar a gestão de riscos de desastres nas políticas públicas e nos planos de desenvolvimento em todos os níveis de governo;

IV – planejar e promover ações de prevenção e de preparação para desastres naturais, antropogênicos e mistos;

V – atuar na iminência e em situações de desastre;

VI – socorrer e assistir populações atingidas;

VII – recuperar áreas atingidas por desastres.

§ 2º As ações de defesa civil serão destinadas prioritariamente a garantir o desenvolvimento sustentável e a adotar medidas eficazes para reduzir os riscos de desastres, visando à proteção da população, da infraestrutura e de outros bens e devem ser convergentes com a estratégia internacional para redução de desastres.



§ 3º As ações de defesa civil serão desempenhadas por servidores civis e militares treinados e periodicamente capacitados segundo diretrizes e padrões de qualidade estabelecidos em âmbito nacional, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 4º Para desempenhar suas funções, as unidades e as coordenações integrantes do SINDEC poderão utilizar o serviço voluntário.

§ 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – 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;

II – defesa civil: conjunto de ações de prevenção, preparação, socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução destinadas a reduzir riscos e evitar desastres, minimizar seus impactos sobre a população e restabelecer a normalidade social;

III – sistema de monitoramento e alerta: sistema que permita o monitoramento de riscos, a predição da ocorrência de eventos climáticos extremos e a adoção de medidas emergenciais de prevenção;

IV – mapa de riscos de desastres: identificação cartográfica das áreas de ocupação humana ou de infraestrutura vulnerável à ocorrência de desastres;

V – gestão de riscos de desastres: conjunto de decisões, de organização e conhecimentos operacionais desenvolvidos por agentes públicos e privados e pela sociedade civil para implementar políticas e estratégias destinadas a reduzir o impacto de ameaças naturais e de desastres ambientais e tecnológicos;

VI – ações de prevenção: ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais;

VII – ações de preparação: ações destinadas à aquisição de equipamentos e outros meios materiais, bem como à capacitação dos agentes públicos e da sociedade em atividades de defesa civil;

VIII – ações de socorro: ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida;

IX – ações de assistência às vítimas: ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos;

X – ações de restabelecimento de serviços essenciais: ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre;

XI – ações de reconstrução: ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre;

XII – ameaça: fenômeno adverso, atividade humana ou qualquer condição que pode causar perda de vidas, danos ou impactos à saúde humana, danos materiais, perda na condição de normalidade de vida local, distúrbios sociais e econômicos ou danos ambientais;

XIII – situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

XIV – estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

XV – serviço voluntário: atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou instituição privada sem fins lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.” (NR)

**Art. 3º** O art. 2º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** .....

.....

§ 4º As entidades da sociedade civil poderão aderir ao SINDEC.

§ 5º Para o funcionamento integrado do SINDEC, os Estados, Distrito Federal e Municípios encaminharão à unidade central, até 1º de dezembro de cada ano, informações atualizadas a respeito das respectivas unidades locais responsáveis pelas ações de defesa civil em suas jurisdições.

§ 6º O SINDEC mobilizará a sociedade civil para atuar em situação de emergência ou estado de calamidade pública, coordenando o apoio logístico para o desenvolvimento das ações de defesa civil.” (NR)

**Art. 4º** O art. 3º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** .....

§ 1º O apoio previsto no *caput* será prestado aos entes que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública

homologado pelo Poder Executivo estadual ou do Distrito Federal e reconhecido pelo Poder Executivo federal.

§ 2º O reconhecimento previsto no § 1º dar-se-á mediante requerimento do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal, quando afetados pelo desastre.

§ 3º A homologação prevista no § 1º dar-se-á mediante requerimento do Poder Executivo do Município afetado pelo desastre.

§ 4º Nos processos de homologação e reconhecimento, serão adotados procedimentos simplificados e céleres, garantida indenização ulterior em caso de abusos e desvios.

§ 5º Os processos de homologação e reconhecimento serão finalizados, cada um, no prazo de dez dias corridos, contados da data de protocolo dos respectivos requerimentos.

§ 6º Caberá aos órgãos e entidades públicos localizados na área atingida a execução imediata das medidas que se fizerem necessárias em caso de desastre, a par da ação municipal.

§ 7º Em situações de desastre, os integrantes do SINDEC na localidade atingida atuarão imediatamente, instalando, quando possível, sala de coordenação de resposta ao desastre, de acordo com sistema de comando unificado de operações adotado pela unidade central do Sistema.

§ 8º A atuação dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais far-se-á sempre em regime de cooperação.

§ 9º A unidade central do SINDEC poderá requisitar servidores de outras unidades e coordenações federais integrantes do Sistema, observada a legislação federal pertinente, para prestar serviços eventuais nas ações de resposta a desastres.

§ 10. Em situações de desastre, a unidade central do SINDEC poderá, mediante autorização prévia da unidade superior, contratar pessoal técnico especializado para a prestação de serviços eventuais nas ações de resposta a desastres.” (NR)

**Art. 5º** O art. 4º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º** .....

.....

§ 2º As transferências de recursos voltadas à execução de ações de reconstrução deverão ser precedidas da apresentação de Plano de Trabalho pelo ente beneficiário à unidade central do SINDEC.

§ 3º O planejamento e a execução das ações de prevenção são de responsabilidade de todas as unidades e coordenações

integrantes do SINDEC e dos órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que executem ações setoriais nas áreas de infraestrutura.” (NR)

**Art. 6º** O art. 8º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 8º** O Funcap, de natureza contábil e financeira, terá como finalidade custear ações de prevenção, preparação, socorro, e reconstrução em áreas suscetíveis ou atingidas por desastres.

§ 1º Os recursos para prevenção e preparação somente poderão ser aplicados nos entes federados que dispuserem de coordenação instalada e atuante, e em conformidade com projetos a serem submetidos à unidade central do SINDEC.

§ 2º A aplicação de recursos para socorro e recuperação somente poderá ser feita nos entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3º.

§ 3º No mínimo cinquenta por cento dos recursos do Funcap serão aplicados em ações de minimização de riscos, de prevenção e de preparação.” (NR)

**Art. 7º** O art. 9º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º** Constituem recursos do Funcap:

I – dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;

II – cotas que serão integralizadas anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III – 1% (um por cento) do valor dos prêmios de seguros contratados no País, exceto os referentes ao Seguro Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT);

IV – 1% (um por cento) do valor das multas aplicadas pelos órgãos competentes em função de infrações ambientais e de trânsito;

V – 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) da arrecadação de todas as loterias administradas pela Caixa Econômica Federal;

VI – recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;

VII – doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

VIII – empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;

IX – reversão dos saldos anuais não aplicados;

X – recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos;

XI – outros recursos destinados em Lei.

.....

§ 5º A União aportará ao Funcap três vezes a quantidade de recursos arrecadados na forma do inciso III.

§ 6º Os recursos arrecadados na forma do inciso III do *caput* e do § 5º serão distribuídos em parcelas iguais para a União, o Distrito Federal e os Estados e os Municípios, conforme o local em que for contratado o seguro.

§ 7º Os recursos referentes ao inciso III do *caput* serão depositados mensalmente no Funcap.

§ 8º O órgão federal de fiscalização das companhias seguradoras informará à unidade central do SINDEC, até o dia 30 de junho de cada ano, o valor depositado pelas companhias seguradoras no FUNCAP, de modo a permitir a inclusão do valor a ser integralizado pela União na lei orçamentária anual do exercício seguinte.

§ 9º Os órgãos competentes informarão à unidade central do SINDEC, até o dia 30 de junho de cada ano, o valor a ser disponibilizado na forma dos incisos IV e V do *caput*.

§ 10 Compete à unidade central do SINDEC zelar pela correta alocação de recursos ao FUNCAP.” (NR)

**Art. 8º** A Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 2º-A, 2º-B, 2º-C, 2º-D, 2º-E, 3º-C, 6º-A, 6º-B e 17-A:

“**Art. 2º-A.** O SINDEC tem a seguinte composição:

I – unidade superior, de natureza consultiva e deliberativa, responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes governamentais do SINDEC;

II – unidade central, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do SINDEC;

III – coordenações regionais, sujeitas à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica da unidade central;

IV – coordenações estaduais e do Distrito Federal;

V – coordenações municipais;

VI – núcleos comunitários de defesa civil, de caráter voluntário, articuladas com a coordenação municipal de defesa civil, responsáveis pelas ações locais de prevenção e mitigação de riscos de desastres;

VII – unidades setoriais, responsáveis pela execução de programas e projetos, observado o disposto em convênio, e pelo desenvolvimento das ações de defesa civil necessárias, nas respectivas áreas de atuação;

VIII – unidades seccionais: entidades envolvidos nas ações de defesa civil;

IX – unidades de apoio: entidades públicas e privadas que vierem a prestar ajuda aos demais componentes do SINDEC.

§ 1º À unidade superior compete:

I – estabelecer a política e as diretrizes de ação governamental de defesa civil;

II – dispor sobre critérios para o reconhecimento de estado de calamidade pública ou situação de emergência;

III – deliberar sobre o plano nacional de defesa civil e sobre os planos e programas globais e setoriais elaborados pela unidade central do Sistema;

IV – estabelecer normas e procedimentos para a articulação das ações federais com o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, bem assim a cooperação de entidades privadas, tendo em vista a atuação coordenada em atividades de defesa civil;

V – propor a destinação de recursos orçamentários ou de outras fontes, internas ou externas, para atender os programas de defesa civil;

VI – examinar e deliberar sobre relatórios e pleitos relativos a estado de calamidade pública ou a situação de emergência;

VII – aprovar o seu regimento interno.

§ 2º À unidade central compete:

I – promover e coordenar as ações de defesa civil, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela unidade superior;

II – elaborar o plano nacional de defesa civil, os planos e programas globais e setoriais e promover sua implementação;

III – analisar e compatibilizar os planos e programas regionais de defesa civil elaborados pelas coordenações regionais;

IV – promover estudos das causas e efeitos das calamidades públicas e das medidas aplicáveis ao seu combate;

V – promover a implantação de centros de treinamento, destinados à capacitação de recursos humanos, com vistas ao gerenciamento e à execução das atividades de defesa civil;

VI – propor o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência, de acordo com os critérios estabelecidos;

VII – prestar apoio técnico e administrativo ao à unidade superior e ao Conselho Diretor do Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP;

VIII – encaminhar relatórios mensais à unidade superior, sobre as atividades do SINDEC;

IX – gerenciar os recursos públicos federais destinados à defesa civil, inclusive os relativos ao FUNCAP, conforme definidos nessa Lei;

X – prestar apoio à realização de exercícios simulados de situações emergenciais relacionadas à ocorrência de desastres, conforme estabelecido nos planos de defesa civil.

§ 3º Às coordenações regionais compete:

I – elaborar planos e programas regionais de defesa civil;

II – coordenar, supervisionar e avaliar, nas suas respectivas áreas de atuação, as ações desenvolvidas pelas coordenações de defesa civil do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, bem assim pelas entidades públicas e privadas integrantes do SINDEC;

III – coordenar, em nível regional, as atividades de capacitação de recursos humanos envolvidos em ações de defesa civil;

IV – encaminhar à unidade central relatórios mensais sobre as atividades de defesa civil, na área de sua atuação;

V – coordenar à realização de exercícios simulados de situações emergenciais relacionadas à ocorrência de desastres, conforme estabelecido nos planos de defesa civil.

§ 4º Fica garantida a participação de representantes dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil na unidade superior do SINDEC.

§ 5º A participação na unidade superior do SINDEC será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 6º A presidência da unidade superior caberá ao titular da unidade central do SINDEC.

**Art. 2º-B.** Os planos de defesa civil deverão prever, para a respectiva área de abrangência, no mínimo:

I – medidas de prevenção, preparação, socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução relacionadas à suscetibilidade ou à ocorrência de desastres;

II – avaliação de riscos;

III – medidas de minimização e gerenciamento de riscos;

IV – estratégias de construção de comunidades resilientes, capazes de conhecer, minimizar e gerenciar os riscos a que estão sujeitas;

V – mapeamento das infraestruturas essenciais para as ações de defesa civil, como vias e meios de transporte, serviços essenciais, edificações para o abrigo da população afetada, entre outras.

VI – inventário dos recursos humanos, materiais e financeiros potencialmente mobilizáveis para a prevenção e o enfrentamento de situações de desastre.

**Art. 2º-C.** O poder público instituirá sistema de informações sobre defesa civil.

§ 1º O sistema de que trata este artigo integrará e unificará as informações de interesse para a defesa civil produzidas pelos diversos órgãos das esferas federal, estadual, distrital e municipal.

§ 2º O sistema de que trata este artigo deverá dispor de instrumentos que facilitem a geração, a classificação, o armazenamento e a recuperação das informações pertinentes.

**Art. 2º-D.** O poder público instituirá sistema de monitoramento e alerta à população sobre a possibilidade de ocorrência de eventos climáticos extremos.

*Parágrafo único.* Na iminência ou ocorrência de desastres, ficam as operadoras de telefonia celular, como concessionárias de serviço público, obrigadas a colaborar com as unidades e coordenações de defesa civil no alerta à população.

**Art. 2º-E.** O poder público estimulará a incorporação do tema defesa civil nos currículos escolares do ensino fundamental, médio e superior, bem como nos programas de formação, capacitação e treinamento profissional.” (NR)

**“Art. 3º-C.** O poder público efetuará, em todos os Municípios, o cadastramento das ocupações em área de risco.” (NR)

**“Art. 6º-A.** Em situações de iminência ou ocorrência de desastre, ficam autorizados os órgãos competentes a transferir bens apreendidos em operações de combate e repressão a crimes para as unidades e coordenações de defesa civil, com a finalidade de



promover ações de prevenção, preparação, socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução.

**Art. 6º-B.** Ficam autorizados a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a compartilhar, independentemente de instrumento jurídico prévio, os meios materiais e pessoais necessários para prestar socorro à população afetada, em situações de desastre.

*Parágrafo único.* Na situação prevista no *caput*, fica assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.” (NR)

“**Art. 17-A.** Fica vedado à União contingenciar as verbas públicas destinadas à defesa civil, inclusive as referentes ao Funcap.” (NR)

**Art. 9º** O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º** .....

.....

V – deverão ser mantidos, no mínimo, vinte metros quadrados de área verde por habitante, distribuídos regularmente na área do loteamento.

.....” (NR)

**Art. 10.** Os arts. 2º, 42 e 42-A da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** .....

.....

VI - .....

.....

h) a ocupação de áreas de risco.

.....” (NR)

“**Art. 42.** .....

.....

IV – a delimitação das áreas de risco e as medidas necessárias para a redução do risco ou a desocupação, conforme o caso.

*Parágrafo único.* O Plano Diretor deverá prever a manutenção de, no mínimo, vinte metros quadrados de área verde por habitante, distribuídos, preferencialmente, de modo regular na área urbana do município.

**Art. 42-A.** .....

.....

VIII – a delimitação das áreas verdes, na proporção de, no mínimo vinte metros quadrados por habitante, distribuídos regularmente na área de expansão urbana.

.....” (NR)

**Art. 11.** Os planos diretores e os planos de expansão urbana serão revisados, no prazo de dois anos, para garantir sua adaptação às exigências desta Lei.

**Art. 12.** O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

**Art. 257-A** Permitir ou estimular a ocupação de áreas de risco, assim identificadas no plano diretor ou no plano de expansão urbana, previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem.

Pena – Reclusão, de um a quatro anos e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena – Detenção de seis meses a um ano.

§ 2º Se do crime doloso resulta lesão corporal de natureza grave, a pena privativa de liberdade é aumentada de metade; se resulta morte, aplica-se a pena cominada ao homicídio, aumentada de um terço.

§ 3º No caso de culpa, se do fato resulta lesão corporal, a pena privativa de liberdade é aumentada de metade; se resulta morte, aplica-se a pena cominada ao homicídio culposo, aumentada de um terço.

§ 4º Aumenta-se a pena de um terço se o crime é cometido com intuito de obter vantagem pecuniária em proveito próprio ou alheio.

§ 5º Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte.

§ 6º Incorre nas mesmas penas o funcionário público que descumprir as medidas previstas no plano diretor para redução do risco ou para a desocupação das áreas de risco.

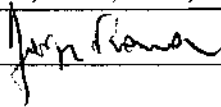
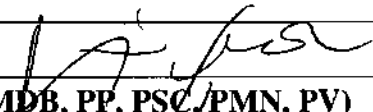
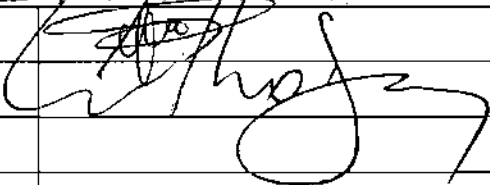
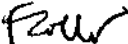
**Art. 13.** Permitir ou estimular a ocupação de áreas de risco ou descumprir as medidas previstas no plano diretor para redução do risco ou para a desocupação das áreas de risco configura hipótese de improbidade administrativa prevista no inciso II do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

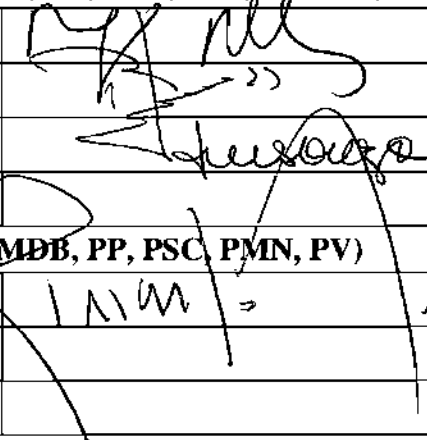
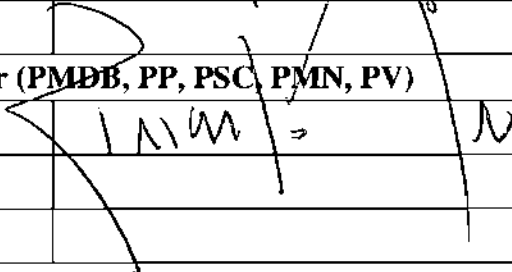
**Art. 14.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 15.** Fica revogado o art. 13 da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

# COMISSÃO TEMPORÁRIA DE DEFESA CIVIL

ASSINAM O PROJETO EM 14 de dezembro de 2011.

SENADORES TITULARES	ASSINATURA	
Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB)		
Jorge Viana (PT-AC)		
Delcídio Amaral (PT - MS)		
Lindbergh Farias (PT - RJ)		
Inácio Arruda (PC do B - CE)		
Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)		
Cassildo Maldaner (PMDB - SC)		
Eduardo Braga (PMDB-AM)		
Vital do Rêgo (PMDB - PB)		
Valdir Raupp (PMDB - RO)		
Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)		
Paulo Bauer (PSDB - SC)		
PTB		
Fernando Collor (PTB-AL)		

SENADORES SUPLENTE	ASSINATURA
Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB)	
Rodrigo Rollemberg (PSB - DF)	
Blairo Maggi (PR - MT)	
Lídice da Mata (PR - MT)	
Acir Gurgacz (PDT - RO)	
Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	
Ricardo Ferraço (PMDB - ES)	
Luiz Henrique (PMDB - SC)	
Benedito de Lira (PP - AL)	
Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	
Cyro Miranda (PSDB - GO)	
PTB	
Armando Monteiro (PTB - PE)	

