



Cláudio Silva da Rocha

Especialista em Gestão de Política Públicas de Defesa Civil

MsC Gestão da Qualidade Ambiental

FAMURS – TCE
PORTO ALEGRE
28 agosto 2025

Os Dois Pilares Fundamentais



- **INTEGRAÇÃO** - deve vir primeiro, permitindo a interação entre os diversos organismos da sociedade local
- **COORDENAÇÃO** - tem o setor público municipal como principal ator

A falta de qualquer um destes pilares inviabiliza qualquer ação ou plano, pois desequilibra toda a equação de resposta aos desastres.

O Pilar da INTEGRAÇÃO



Diálogo

Identificação e compartilhamento de propósitos comuns entre os diversos organismos da sociedade



Ambiente Colaborativo

Elevação de um ambiente de cooperação e troca de experiências



Convicção Compartilhada

Certeza de que a associação é capaz de realizar as ações necessárias em cada fase do ciclo de Gestão de Risco

O Pilar da INTEGRAÇÃO



ATENÇÃO !

Disfunções da Equipe (LENCIONI,2015)

1. Falta de confiança
2. Medo de conflitos
3. Falta de comprometimento
4. Evitar responsabilizar os outros
5. Falta de atenção nos resultados

O poder público municipal precisa estar convicto do que é necessário realizar e, ao mesmo tempo, comunicar esta convicção a todos os parceiros.

O Pilar da COORDENAÇÃO

Coordenar é ordenar com outras pessoas.
É vencer o paradigma perverso do
"nós e eles".

Consiste em dispor os elementos de acordo com a ordem exigida pelo evento adverso ou pela sua ameaça, formando um conjunto harmônico e organizado nas ações.

Este ambiente colaborativo, construído e consolidado no pilar da INTEGRAÇÃO durante os momentos de calma e fora da zona de crise, revela agora a sua principal finalidade.



O Pilar da COORDENAÇÃO

A coordenação impõe a observância de princípios de:

- Liderança
- Governança
- Organização para atuação em equipe





Resultados da Integração e Coordenação

A observância destes princípios resulta numa **VANTAGEM COMPETITIVA** oriunda do trabalho em equipe e deve estar espelhada nos **Planos de Contingência**, que são a materialização dos princípios e fundamentos do planejamento em Defesa Civil.



A Metáfora do Baile

O Cenário

Um salão lotado de casais elegantemente vestidos em uma solenidade festiva.

A Orquestra

Representa o evento adverso severo, tocando com todos os seus acordes, cordas, percussão e sopros.

Os Dançarinos

O poder público municipal e a comunidade, que precisam dançar em harmonia com a música tocada.

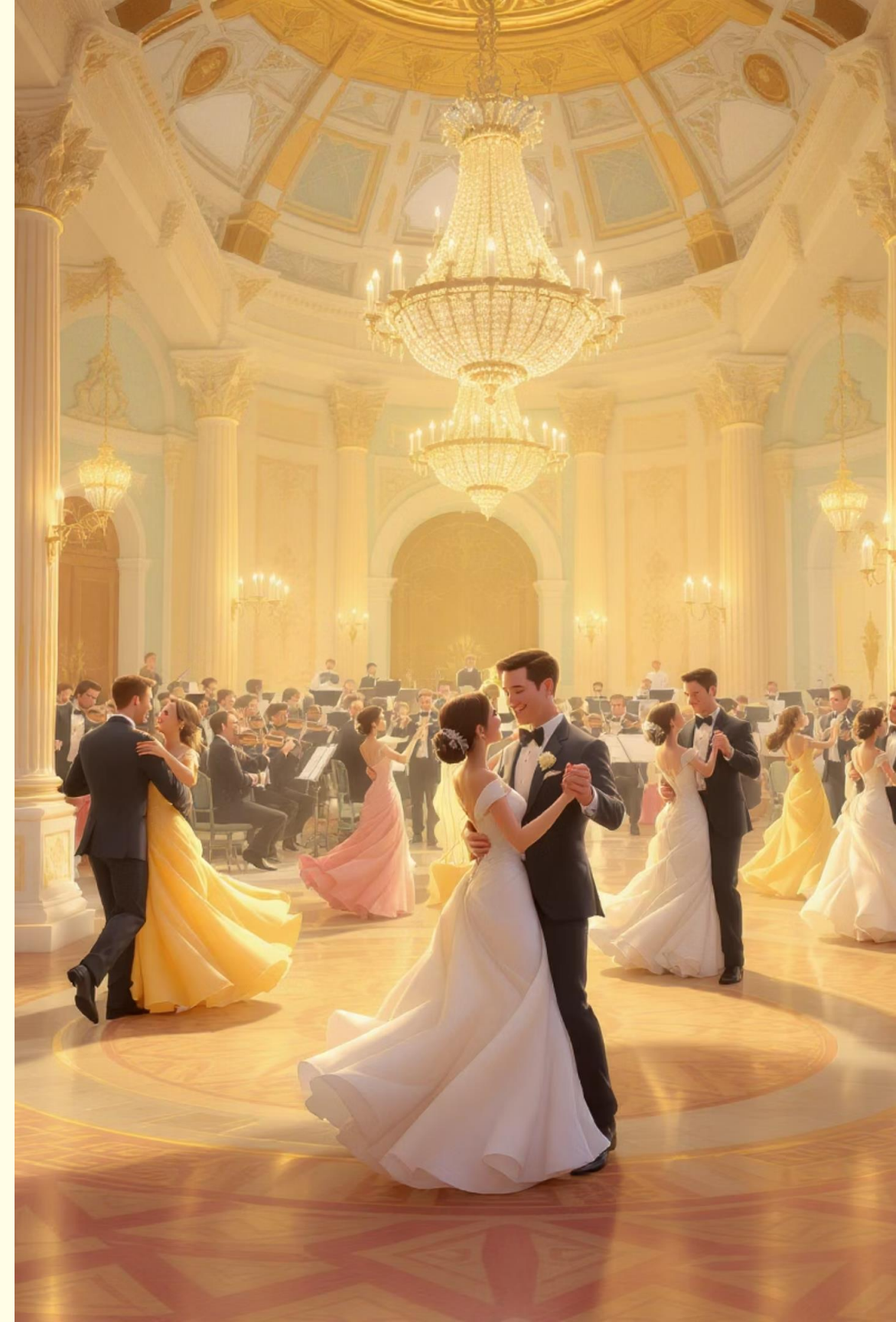
O Instrutor

O Coordenador Municipal de Proteção e Defesa Civil, que orienta os passos da dança.

Quando a orquestra toca uma **valsa**, mas os homens dançam **tango** e as mulheres **bolero**, o desastre está instalado.

Em Defesa Civil, a desarmonia entre as ações de resposta e o evento adverso gera consequências graves.

Quando o evento adverso toca a **música**, cabe ao poder público municipal, junto com a comunidade, perceber qual melodia está tocando e dançar harmoniosamente este baile.





II - A Gênese da Defesa Civil Brasileira

Planejamento em Proteção e Defesa

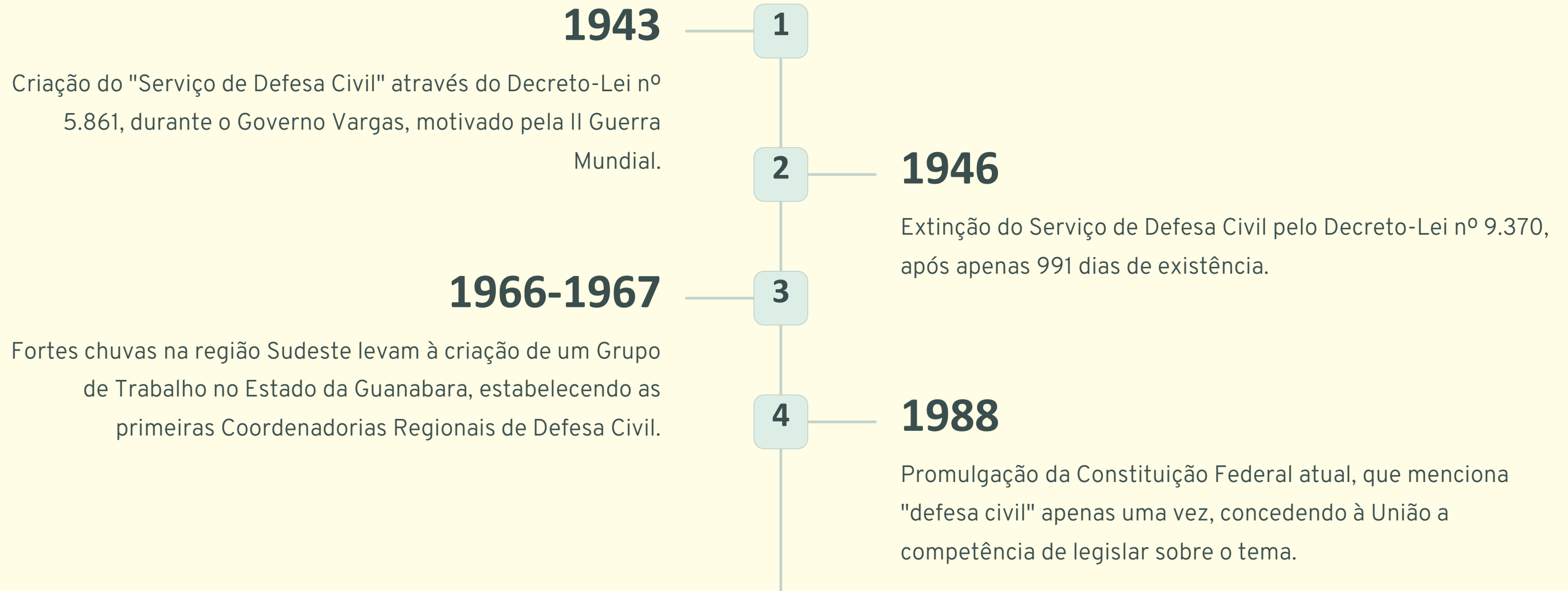
Defesa Civil: Um Capítulo Antecedente

Para falar de planejamento em Proteção e Defesa Civil, neste seminário voltado aos municípios, é preciso abordar ou escrever um capítulo antecedente e de extrema importância.

É preciso revisitar a história e buscar nela algumas possíveis causas de estarmos neste estágio, ainda, sofrível, no enfrentamento dos eventos adversos severos.



A Gênese da Defesa Civil Brasileira



A história da Defesa Civil brasileira é marcada por descontinuidades e respostas reativas a eventos extremos, sem uma política nacional consistente por décadas.

Evolução Normativa: De Decretos a Leis

Por 69 anos, a Defesa Civil brasileira evoluiu apenas através de decretos, sem um marco regulatório consistente. Mesmo após a Constituição de 1988, que estabeleceu a "inviolabilidade do direito à vida" como direito fundamental, a Defesa Civil não recebeu a devida relevância constitucional.

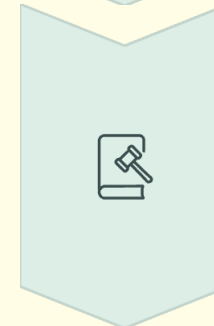
Em 1994, foi aprovada uma "política nacional de defesa civil" através de uma resolução do Conselho Nacional de Defesa Civil, um instrumento de questionável constitucionalidade, mas que trouxe contribuições valiosas para o planejamento das atividades.

Somente após os desastres na região serrana do Rio de Janeiro, com quase 1.000 mortes, surgiram os verdadeiros marcos regulatórios para as ações de defesa civil no território nacional.



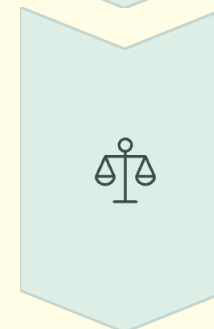
Fase dos Decretos (1943-2010)

Estruturação precária, sem política nacional consistente



Marcos Regulatórios (2010-2012)

Leis 12.340/2010 e 12.608/2012 estabelecem a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil



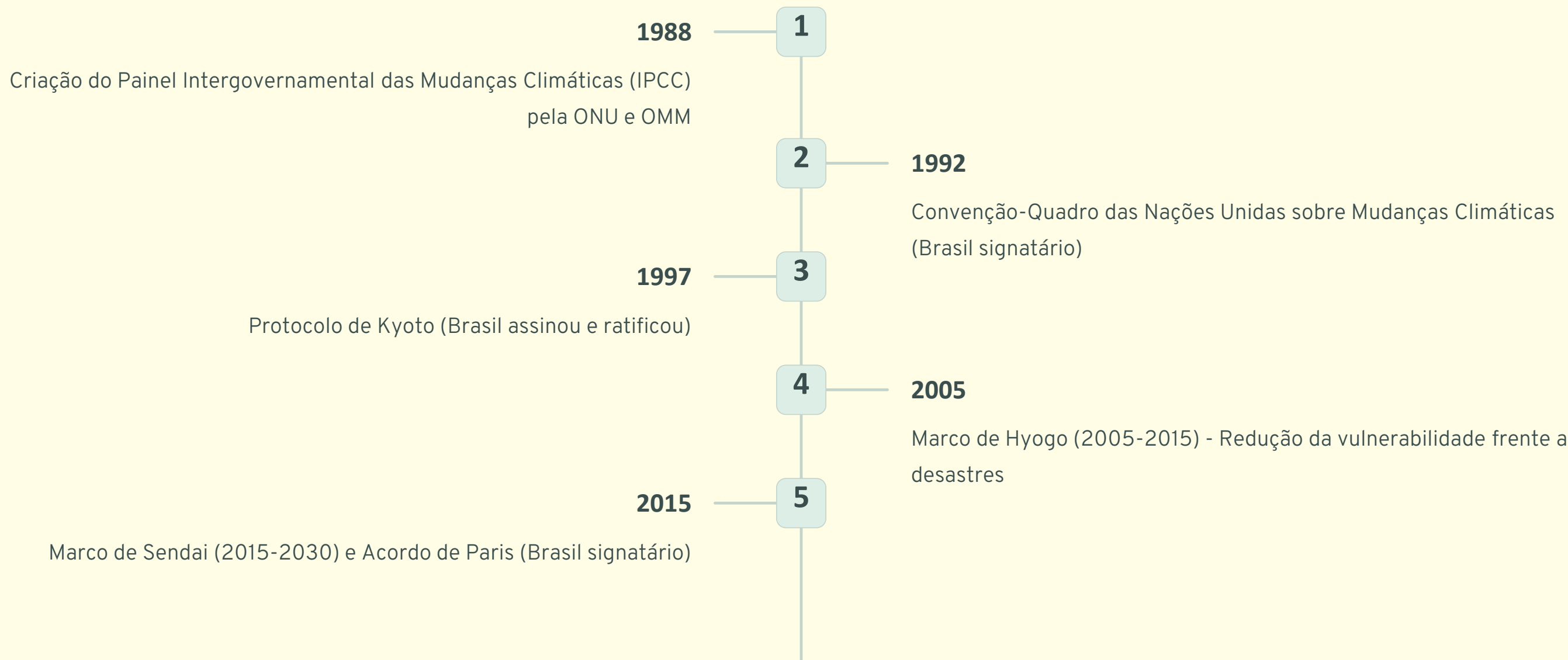
Política Estadual (2023)

Lei Complementar nº 16.263/2023 fixa a Política Estadual

O Cenário Internacional e as Mudanças Climáticas

Surge um novo componente na equação do risco: As mudanças climáticas!

Enquanto o Brasil avançava lentamente, o cenário mundial evoluía rapidamente na compreensão e enfrentamento dos riscos climáticos.



Vulnerabilidade Estrutural

Mantivemos o mesmo compasso de marcha e dança, enquanto a orquestra lá fora mudou o ritmo e a andadura da música.

Manter estruturas desconectadas com a evolução intelectual e tecnológica da humanidade e das exigências sociais e físicas da Terra, nos coloca no patamar terrível de algo que se denomina "vulnerabilidade estrutural".

Estruturas Obsoletas

Continuamos a admitir, sem nenhum prurido, a Defesa Civil do "homem só", sem nenhum preparo especial, sem nenhuma estrutura e, em alguns casos com sobreposição de funções.

Cenário Transformado

Temos dificuldade de compreender que tudo mudou neste cenário, que o cipoal de normas, leis e rotinas exigidas para a função, não mais são aquelas de 20 anos atrás.

Tecnologia Disponível

A quantidade de tecnologia disponível para análise de cenários de eventos meteorológicos, o cipoal de normatizações e a imperiosa necessidade de rompimento do paradigma da resposta não nos permite pensar assim.

Novos Paradigmas na Gestão de Riscos

Quando a tônica era "correr atrás do efeito do evento adverso" ou "perseguir o prejuízo", justificavam-se estruturas débeis. Hoje, precisamos de uma resposta efetiva às cinco fases inseparáveis da Gestão de Risco e Gerenciamento de Desastres:



Isto nos impõe a revisão dos antigos e a homologação dos novos papéis dos órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, a começar pelos municípios.



O Conceito de Sistema na Defesa Civil

A Lei 12.608/2012 institui o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

Definição de Sistema

"Um conjunto de elementos inter-relacionados e interdependentes que trabalham juntos para alcançar um objetivo específico. O sistema é mais do que a soma de suas partes, pois a interação entre os componentes cria algo novo e com um propósito."

Características

- Um conjunto formado por vários elementos
- Inter-relacionado: com laços e interações entre si
- Interdependente: as partes dependem umas das outras
- Com um objetivo específico
- Mais do que a soma das partes

Requisitos de um Sistema Eficaz

Confiança

Relações baseadas em credibilidade entre os componentes do sistema

Disposição Integrativa

Capacidade de incorporar novos elementos e adaptar-se

Cooperação

Trabalho conjunto para objetivos comuns

Uniformidade

Padronização de procedimentos e linguagem

Relacionamentos

Conexões formais e informais entre componentes

Troca

Compartilhamento de informações e recursos

Organização

Estrutura clara e definida

Coordenação

Sincronização de ações e esforços

Estruturação

Arranjo lógico dos componentes

Objetivos Comuns

Finalidades compartilhadas por todos

Portanto, não é compreensível que a setorial pública de Proteção e Defesa Civil no município seja atribuída a uma única pessoa, com cargo de impermanência, no mais das vezes cumulativa com outras funções.

O Desafio Municipal na Defesa Civil

O arcabouço legal pertinente ao tema, seja de aplicação direta ou subsidiária, é imenso: 198 instrumentos de normatização. O rol de atribuições para um Coordenador Municipal de Proteção e Defesa Civil soma 174 responsabilidades, numa listagem que ainda não se esgotou.

A Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), avança no sentido de que as demandas de Gestão de Risco e Gerenciamento de Desastres exigem conhecimentos, estratégias e ferramentas específicas, cabendo a cada município entender e realizar a sua parte.



Responsabilidade 24/7

Todo este aparato colocou sobre a administração pública municipal um conjunto de ações que, para serem efetivas, necessitam ser realizadas num regime de 24 horas por dia, 7 dias por semana, uma vez que o comportamento da natureza e das pessoas exige um trabalho constante.





Por Que Precisamos de Mudança?

198

**Instrumentos de
de Normatização
Normatização**

O arcabouço
legal pertinente
ao tema de
Defesa Civil é
imenso e
complexo

174

Responsabilidades

Atribuições para
um Coordenador
Municipal de
Proteção e
Defesa Civil

24/7

Regime de Trabalho

Necessidade de
monitoramento e
resposta
constantes

5

Fases de Gestão

Prevenção, Preparação,
Mitigação, Resposta e
Recuperação



Por Que Precisamos de Mudança?

O cenário mudou, as exigências legais e sociais são outras, as ofertas de informações e tecnologias são abundantes.

Nosso processo de construção, consolidação e institucionalização, alinhados em direção à prevenção, à sustentabilidade e à participação social já está tardio.

A Inadequação do Modelo Atual

"Não adianta o Governo Federal e o Governo Estadual investir em tecnologias de ponta, em estruturas compartimentadas no seu espaço federativo, se o município não sair dos anos 70."

Trata-se de adotar políticas federais e estaduais, fortes e resolutivas, para resolver este impasse.

O Brasil tem se instrumentalizado em recursos de previsão de tempo e clima, mas estas "expertises" de nada adiantarão se não houver estruturas correspondentes à altura no município.

A desconexão entre os avanços tecnológicos nacionais e a realidade estrutural dos municípios cria um sistema vulnerável e ineficiente.



O Caminho para a Resiliência Municipal

A evolução da Defesa Civil no Brasil mostra um caminho tortuoso, marcado por descontinuidades e respostas reativas. Hoje, diante das mudanças climáticas e dos novos paradigmas de gestão de riscos, precisamos:

1 Fortalecer as estruturas municipais

Superar o modelo do "homem só" e criar equipes permanentes, capacitadas e com recursos adequados

2 Integrar o sistema

Garantir que os municípios sejam parte efetiva do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, com comunicação fluida entre os níveis federativos

3 Priorizar a prevenção

Mudar o paradigma da resposta para a prevenção, com planejamento e ações antecipadas

4 Adaptar-se às mudanças climáticas

Incorporar os conhecimentos e diretrizes internacionais sobre adaptação e mitigação

A resiliência climática nos municípios depende de uma transformação profunda na forma como estruturamos e valorizamos a Defesa Civil. Este é o desafio que temos pela frente.

Planejamento em Proteção e Defesa Civil



Planejamento de Proteção e Defesa Civil

Conceitos fundamentais e importância



Diagnóstico Estrutural

Estudo de situação e coleta de informações



Plano de Contingência

Documento aglutinador e suas interações



Procedimentos Operacionais Padrão

Detalhamento das ações e responsabilidades



Planejamento: Base da Resiliência Municipal

O planejamento operacional para Gerenciamento de Desastres divide-se em três instrumentos **interdependentes e complementares**:

- Diagnóstico Estrutural (Estudo de Situação)
- Plano de Contingência
- Procedimentos Operacionais Padrão

Estes elementos formam a base para uma gestão eficaz de riscos e desastres, permitindo aos municípios responderem adequadamente às ameaças climáticas.



Diagnóstico Estrutural: Conhecendo o Terreno

"Documento base de pesquisa e coleta de todas as informações locais e regionais que podem ser determinantes no processo de GESTÃO DE RISCOS ou GERENCIAMENTO DE DESASTRES."

O **DIAGNÓSTICO ESTRUTURAL**, também chamado de Estudo de Situação, consiste em:

Reunir Informações

Coletar o maior número de dados possíveis sobre determinado fato ou risco

Catalogar Dados

Organizar as informações de forma sistemática e acessível

Aplicar Conhecimento

Utilizar os dados para definir linhas de ação considerando o maior número de variáveis possíveis

Este processo é fundamental para apontar a melhor solução para um problema ou situação de risco.

Elementos do Diagnóstico Estrutural

Análise do Evento Adverso

- Consulta à Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE)
- Atlas Brasileiro de Desastres Naturais
- Fator desencadeador da anormalidade
- Características, retrospectivas e efeitos

Fatores Humanos, Sociais e Econômicos

- População fixa e variável
- Economia local
- Cultura
- Agentes passivos e ativos dos efeitos dos eventos adversos

Espaço Geográfico

- Região
- Município
- Bairro, Vila, Povoado
- Palco das manifestações dos fenômenos

Infraestrutura

- Meios orgânicos da Prefeitura
- Meios disponíveis na Comunidade
- Recursos, pessoal e expertise



Plano de Contingência: Preparação Estruturada

"DOCUMENTO que registra o planejamento elaborado a partir da percepção e análise de um ou mais cenários de risco de desastres e estabelece os procedimentos para ações de monitoramento, alerta, alarme, fuga, socorro, assistência às vítimas e restabelecimento dos serviços essenciais." (Brasil, 2017, p.22)

Após o Estudo de Situação e o reconhecimento das vulnerabilidades e suscetibilidades do espaço municipal, partimos para a confecção do Plano de Contingência, onde se dará a análise e as interconexões das informações recolhidas com o evento adverso considerado.



Procedimentos Operacionais Padrão (POP)

O POP é um **documento explicativo e detalhado** de cada ação debitada aos respectivos setores e responsáveis públicos e privados.

É um documento que descreve o passo a passo de um processo, garantindo que qualquer pessoa consiga realizá-lo sem grandes problemas.

1

O QUÊ? (WHAT?)

Define claramente qual ação deve ser executada

2

POR QUÊ? (WHY?)

Explica a razão e importância da ação

3

ONDE? (WHERE?)

Especifica o local de execução

4

QUANDO? (WHEN?)

Determina o momento para execução

5

QUEM? (WHO?)

Identifica os responsáveis pela execução

6

COMO? (HOW?)

Detalha o método de execução

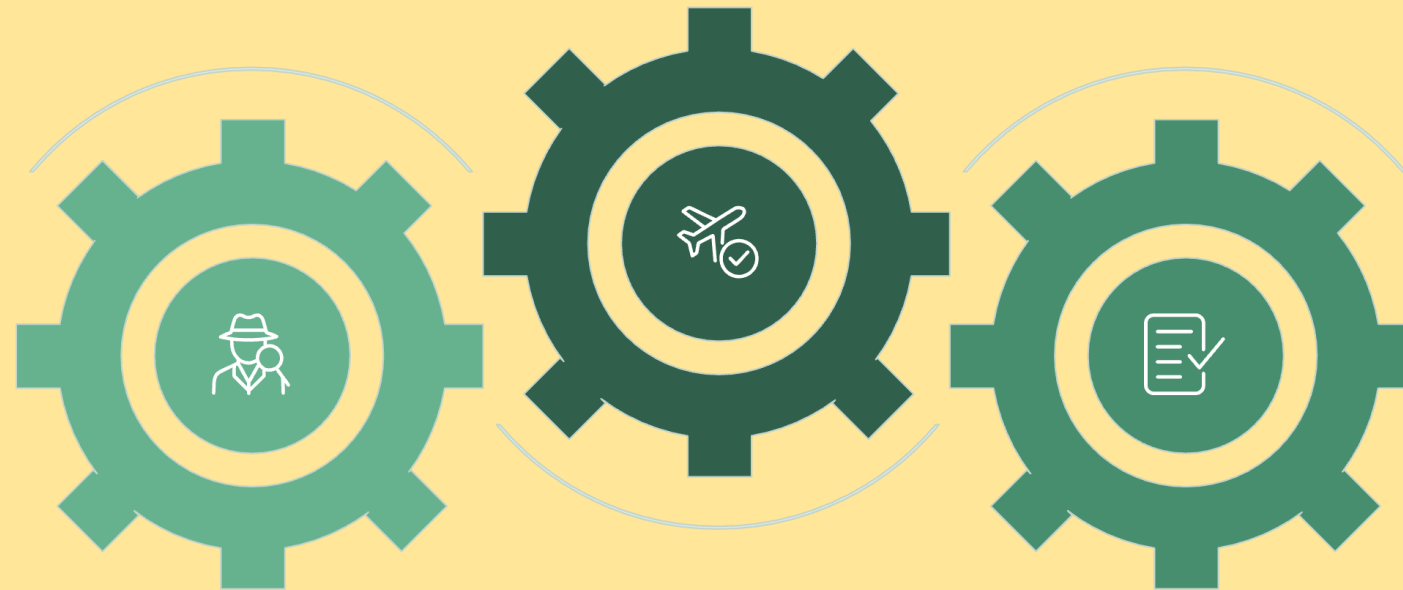
Esta metodologia 5W2H garante clareza e eficiência na execução das ações de resposta.

Integração dos Elementos de Planejamento

Plano de Contingência



Define ações, anexos e matriz de responsabilidades



Diagnóstico Estrutural



Avalia riscos, vulnerabilidades e recursos



Procedimentos Operacionais

Instruções padrão para execução de tarefas

Desafios Atuais e Necessidade de Inovação

"Os dias atuais transpõem um novel panorama a respeito da gestão como um contexto voltado à sua visão do futuro corporativo e à sua perenidade".

- Juliana Nascimento, "ESG – Cisne Verde e o Capitalismo de Stakeholder"

O contexto atual aponta para um futuro incerto quanto à ocorrência de eventos adversos severos. Sabemos que virão, só não sabemos quando e como.

A “VISÃO DE FUTURO CORPORATIVO” aponta para uma certeza de que quanto mais preparados estivermos, maiores e melhores serão as nossas chances de acerto.

Este “futuro corporativo” da Defesa Civil e do Poder Público municipal somente poderá ser assegurado pelo planejamento.

Conclusões: Fortalecendo os Elos da Resiliência

A força e a resistência de um sistema sempre serão determinadas pela constituição do seu elo mais fraco. Cabe a nós reforçarmos todos os elos, a começar pelo município.

Diagnóstico Preciso

Conhecer profundamente as vulnerabilidades e capacidades locais

Planejamento Integrado

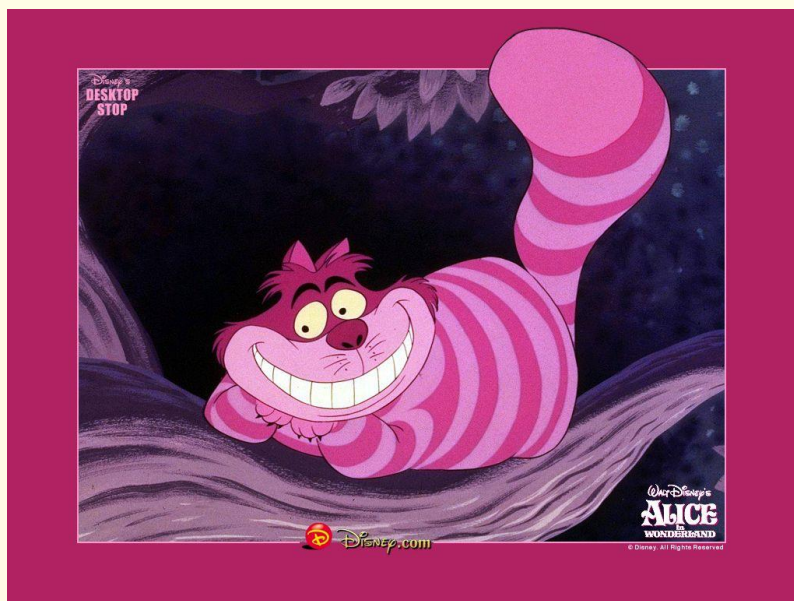
Desenvolver planos de contingência abrangentes e realistas

Procedimentos Claros

Estabelecer POPs detalhados e acessíveis a todos os envolvidos

Resiliência Efetiva

Quanto mais preparados estivermos, melhores chances teremos de ter sucesso frente aos desafios climáticos

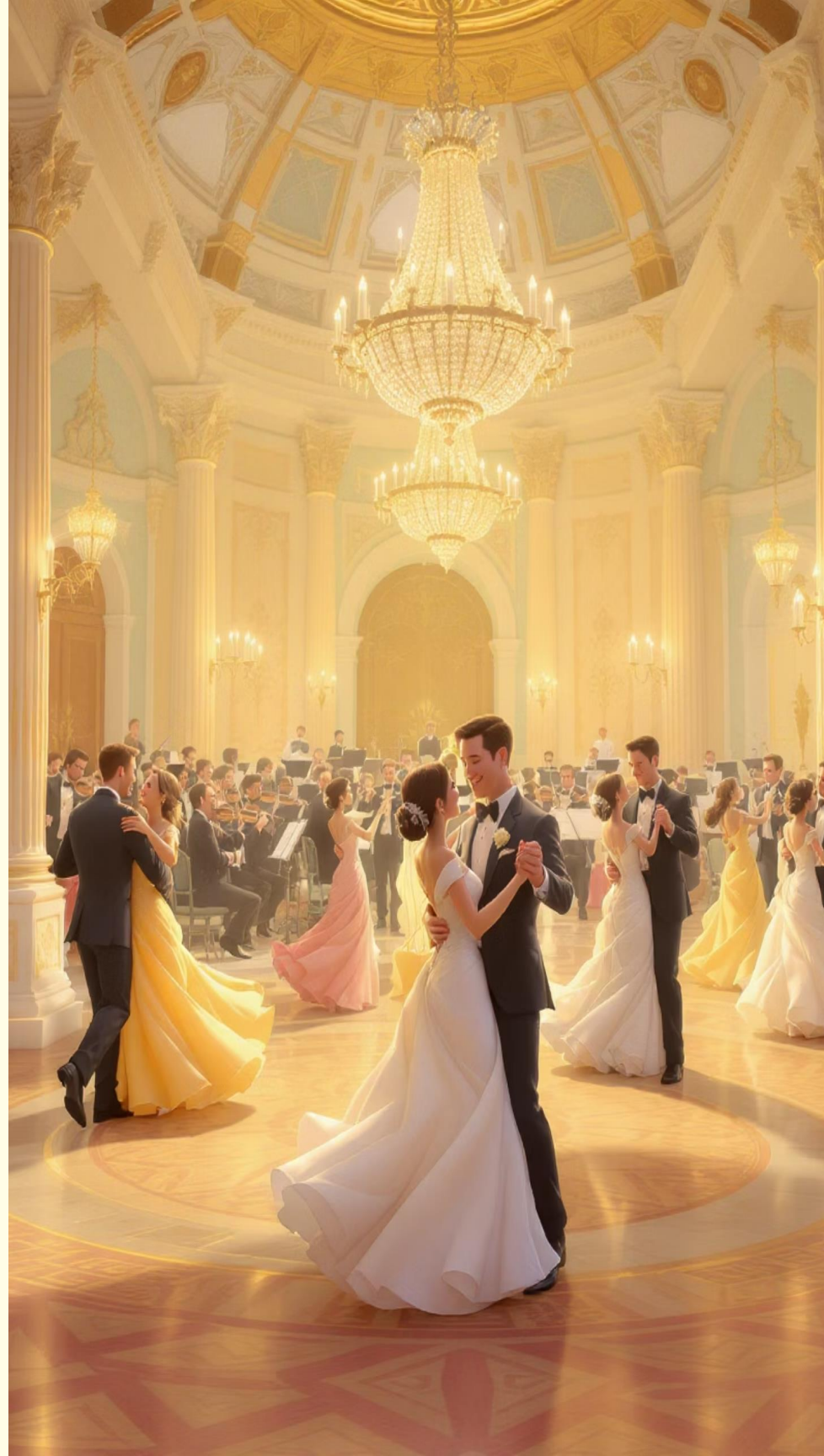


“Poderia me dizer qual direção devo tomar para sair deste lugar, perguntou Alice ao Gatinho Risonho!

Depende para qual lugar você deseja ir! Respondeu-lhe o Gato.

Para mim...tanto faz, retrucou Alice. Nesse caso, podes tomar qualquer direção.”







claudiorochadc



51 9 8405 2755



claudiosrdc@gmail.com