

UNIDADE 2



Objetivos de aprendizagem

Após a leitura desta Unidade, você deverá ser capaz de:

- Entender as ações relacionadas à etapa de preparação para desastres;
- Identificar e cadastrar os recursos necessários para gestão de emergências ou desastres;
- Saber como realizar a aquisição e o armazenamento de materiais de Assistência Humanitária;
- Reconhecer os aspectos relacionados ao estabelecimento de acordos e de convênios para desenvolver projetos de preparação para desastres; e
- Elaborar o Plano de Contingência.

Ações de Preparação para Desastres: introdução, conceitos e finalidades

Caro estudante,

Vamos iniciar a segunda Unidade deste curso. Agora, você será apresentado aos conceitos e às finalidades das ações de preparação para desastres. Saiba que estamos à sua disposição para o que você precisar.

Bons estudos!

Como você deve saber, a Defesa Civil atua no sentido de evitar que o desastre aconteça, bem como na diminuição dos seus impactos, danos e prejuízos e busca a proteção e a segurança global da população.

Para a sua estruturação e operacionalização foi criado o **Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)**, que tem por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de Proteção e Defesa Civil em todo o território nacional, conforme previsto no parágrafo único, do artigo 10 da **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**.

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) do Ministério da Integração Nacional (MI) é o órgão central do SINPDEC e responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica.

Compondo a estrutura concebida pelo SINPDEC, os órgãos regionais, estaduais e municipais de Proteção e Defesa Civil têm por finalidade articular, planejar, organizar, coordenar e executar as atividades de Defesa Civil e estudos sobre desastres, no âmbito dos seus territórios.

As ações de Proteção e Defesa Civil são executadas pelas entidades que integram o SINPDEC e pela Sociedade Civil em sua circunscrição territorial.

Para mais informações sobre o SINPDEC, acesse a Lei n. 12.608 em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

No material do curso de *Capacitação Básica em Defesa Civil (2012/2013)* constam informações relacionadas às atribuições do SINPDEC e à Lei n. 12.608. Acesse <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=50a50482-1db3-4f73-bcfa-d76b82d9b1a6&groupId=10157> ou <http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/livro_defesacivil_3_edicao_completo_alterado.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.

Observe que a atuação dos órgãos de Proteção e Defesa Civil na resposta a desastres se dá pela sucessão de esforços, centrando-se na minimização das consequências dos desastres locais e no atendimento das ocorrências pontuais.

Os Governos Estaduais e o Federal atuam em parceria com os Municípios, tanto nas ações de preparação, quanto nas de resposta. Nas ações de preparação, eles prestam suporte e apoio técnico na estruturação das Defesas Civas, na capacitação de gestores e agentes de Proteção e Defesa Civil, no treinamento de equipes e da comunidade durante a realização de exercícios simulados de preparação para desastres, dentre outras. Já nas ações de resposta aos desastres, a atuação é realizada de forma complementar, nos casos em que houver a decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública pelo Município ou pelo Estado, que devem ser reconhecidos pelo Governo Federal quando, caracterizado o desastre, for necessário o estabelecimento de um regime jurídico especial, que proporcione o atendimento complementar às necessidades temporárias da população afetada.

Esta Unidade dará ênfase às ações de preparação, **aquelas que permitem ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, em todas as suas esferas, se fortalecer para otimizar uma resposta efetiva no gerenciamento dos desastres por meio do planejamento da interoperabilidade entre as agências.**

As ações de preparação têm por objetivo fomentar a articulação entre os órgãos do SINPDEC, para garantir uma resposta adequada aos desastres e minimizar os danos e os prejuízos consequentes.

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil define preparação como: conjunto de medidas anteriores ao desastre destinadas a minimizar seus efeitos e a otimizar as ações de resposta e de recuperação.

As ações de preparação ocorrem no contexto da gestão integral de riscos e desastres, e seu objetivo principal é desenvolver capacidades necessárias para gerenciar de forma eficiente e eficaz todos os tipos de emergências e alcançar uma transição ordenada desde a resposta até uma recuperação.

Por sua vez, a Estratégia Internacional de Redução de Desastres (EIRD, 2009, p. 24), define Preparação assim:

Preparação são conhecimentos e capacidades desenvolvidas pelos governos, profissionais, organizações de resposta e re-

cuperação, comunidades e pessoas para prever, responder e se recuperar de forma efetiva dos impactos dos eventos ou das condições prováveis, iminentes ou atuais que se relacionam com uma ameaça. (EIRD, 2009, p. 24, tradução nossa)

Podemos verificar, portanto, que a preparação contribui com as capacidades ideais para a gestão efetiva dos desastres, visando orientar as ações desenvolvidas pelas agências de proteção e a própria comunidade na minimização do risco e dos desastres.

Um Importante Passo que Antecede as Ações de Preparação

Identificar e mapear as áreas de risco de desastres é uma das primeiras ações de gestão de riscos a serem realizadas. O ideal é que o órgão municipal articule-se com os demais órgãos setoriais para a elaboração deste tipo de estudo, garantindo sua multidisciplinaridade, incluindo assim os aspectos ambientais, geológicos, hidrológicos, sociais, de infraestrutura e outros, conforme o caso. Entendemos que devido à sua importância cabe, nesta Unidade, ressaltar alguns aspectos desta etapa voltados para a preparação, considerando que todas as ações de preparação são baseadas em informações produzidas nessa fase antecipatória.

Inicialmente deve ser realizado o **diagnóstico da comunidade** por meio da coleta de informações relacionadas ao Município:

- topografia;
- clima;
- população;
- temperatura;
- principais atividades econômicas;
- registros históricos dos desastres;
 - ▶ jornais;
 - ▶ reportagens;
 - ▶ entrevistas com moradores antigos e atuais;
- mapas;
- volume pluviométrico mensal e anual.

Para confeccionar o mapeamento das áreas de risco do Município, o gestor de Proteção e Defesa Civil, de posse das informações básicas coletadas, deverá identificar:

- As ameaças: estimativa de ocorrência e magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização do evento e da provável magnitude de sua manifestação. (BRASIL, 2011)
- As vulnerabilidades: condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis. Ou ainda, a relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano consequente. (BRASIL, 2011)
- Capacidades: habilidade da população, das organizações e dos sistemas mediante o uso de recurso e de conhecimentos disponíveis para enfrentar e gerenciar as condições adversas em situações de emergência e/ou desastre. (EIRD, 2009, tradução nossa)

Observe que é importante priorizar neste levantamento as áreas atingidas por desastres em anos anteriores e as que os estudos demonstram suscetibilidade a esses eventos.

Após o levantamento das informações, devemos fazer a relação entre as variáveis estudadas e a **hierarquização dos riscos**, considerando alguns aspectos principais na análise dos riscos:

- a **frequência**;
- a **magnitude**; e
- a vulnerabilidade das pessoas e das edificações.

O balanço realizado entre esses aspectos é que permitirá mapear os Municípios em modelos de setorização. **Os riscos ainda podem ser subdivididos em graus: muito alto, alto, médio e baixo**, devendo ter o macromapeamento dos municípios, com uma visão geral das áreas; e o micromapeamento dos bairros, com a identificação real das áreas atingidas; inclusive com o detalhamento das ruas e das residências em risco, se for o caso.

Observe que essas informações servirão de base para direcionar as ações de prevenção, mitigação e preparação, pois mesmo que o órgão de Proteção e Defesa Civil seja bem articulado, ele terá dificuldades em realizar ações simultâneas em todo o Município.

A frequência se refere ao número de casos ocorridos ao longo da história do Município e que já permite a aferição da probabilidade de reincidência, portanto, é preciso considerar tais casos nas ações de preparação. Como exemplo, podemos citar as inundações que ocorrem várias vezes em uma área do Município em um mesmo período chuvoso.

A magnitude se refere aos danos que podem causar situações que não aconteceram ainda, mas diante da observação do cenário vulnerável ou pelos estudos, é possível inferir a possibilidade real de acontecer e causar graves danos humanos, ambientais e materiais à comunidade. Um exemplo é a existência de uma refinaria de petróleo ou empresa que manuseia produtos perigosos, mesmo sem o registro de qualquer caso na localidade, pode-se intuir o risco, através de estudos ou informações técnicas.

O mapeamento pode ser feito com recursos de tecnologia como sensoriamento remoto, estudos cartográficos, utilizando especialistas como geógrafos, geólogos e engenheiros. Contudo, considerando a realidade brasileira de municípios pequenos, com poucos habitantes e com reduzido recurso orçamentário para esse fim, destacamos que o mapeamento pode ser realizado inclusive por pessoas sem conhecimentos técnicos específicos. Essas pessoas poderão utilizar bases e mapas já existentes na prefeitura e na plataforma aberta de mapas digitais (Google Earth).

É muito importante a realização do mapeamento como diagnóstico inicial, pois ele permite um planejamento coerente com os problemas reais enfrentados na Gestão em Proteção e Defesa Civil.

Identificação e Catalogação de Recursos Humanos e Logísticos

Recursos: conjunto de bens materiais, humanos, institucionais e financeiros utilizáveis em caso de desastre e necessários para o restabelecimento da normalidade. Fonte: Brasil, (2012)

Na sequência, vamos discutir os seguintes tópicos:

- os recursos operacionais disponíveis;
- os abrigos provisórios;
- a capacidade de atendimento hospitalar;
- os demais recursos a serem cadastrados e preparados; e
- o cadastramento e capacitação de voluntariado.

Os Recursos Operacionais Disponíveis

Além da descrição e do detalhamento dos cenários de risco existentes, já citados durante a etapa de preparação a desastres, o agente de Proteção e Defesa Civil deve conhecer os recursos humanos e materiais disponíveis e que podem ser mobilizáveis para execução das suas atividades no momento da resposta. Dessa forma, o gestor precisa:

- identificar os recursos disponíveis, mobilizáveis, que possam ter seus usos previamente definidos;
- estabelecer os mecanismos de solicitação dos recursos, a partir da relação entre as agências envolvidas; e

- definir a logística necessária para mobilizá-los.

O gestor de Proteção e Defesa Civil é o responsável por planejar, organizar, dirigir e coordenar as atividades de gestão de riscos e o gerenciamento de desastre; e, um passo importante é conhecer e catalogar os recursos orgânicos da prefeitura em suas diversas secretarias, assim como os existentes nos órgãos apoiadores locais, órgãos estaduais e federais, por exemplo: corpos de bombeiro, polícia militar, instituições das áreas setoriais, empresas privadas, associações comunitárias, ONGs, entre outros.

Os recursos operacionais que comumente são utilizados, como ambulâncias, veículos de emergência, tratores, caminhões, ônibus, viaturas, barcos, etc., devem ser cadastrados e sua forma de acionamento deve ser realizada a qualquer tempo.

É importante ter o registro de todas as informações necessárias para mobilizar o recurso e disponibilizá-lo em tempo hábil ao cenário de emergência e desmobilizá-lo após o término da ação ou do período determinado. O cadastro deve conter algumas informações, como:

- tipos de recursos;
- responsáveis pela liberação;
- telefones e contatos 24 horas da pessoa responsável pela chave;
- local para ser abastecido;
- obtenção de recurso para deslocamento; e
- pessoa capacitada para guiar e operar o veículo, no caso de maquinário.

Observe o Quadro em que apresentamos um exemplo básico de como registrar as informações:

N.	Recurso	Localização	Instituição	Responsável			Condutores/operadores			Situação dos recursos
				Nome	Contatos	E-mail	Nome	Contatos	E-mail	
01	Trator esteira	R. Treze, 12, Centro	Secretaria Municipal de Obras	Raimundo Silva (Secretário)	8800-1212 3212-1313 C 3541-1212 R	silva@bol.com.br	Flávio Siqueira	9454-9900 3451-2233	flavio@yahoo.com.br	Disponível – (sempre abastecido)
04	Caminhões basculantes X, Y, Z, W	R. Treze, 12, Centro	Secretaria Municipal de Obras	Raimundo Silva (Secretário)	8800-1212 3212-1313 C 3541-1212 R	silva@bol.com.br	Reinaldo Alves Márcio Trindade Júlio Rocha (Julinho) Túlio Torres (Tulipa)	8877-6032 3451-2453 9450-8765 3451-3576 8877-1234 3451-2341 8600-3465 3451-1345	alvesfs@gmail.com trindade@uol.com.br julinho@gmail.com tulio@hotmail.com	disponíveis
04 01	Barcos motor 32 Hp Barco remo	R. Florindo, 14, JK, R. A, nº 4, Centro	Bombeiros Particular	Maj Bravo Sr. Zé Couve	8655-5555 9908-1321 3211-2222 R	lisa@gmail.com	Sd BM Forte Voluntário Cleiton Oliveira	9900-3451 199 8765-8909 3251-1566	cbmforte@gmail.com com não tem.	disponíveis

Quadro 1: Controle de recursos operacionais mobilizáveis

Fonte: Elaborado pelos autores deste material

Os Abrigos Provisórios

Outra importante infraestrutura logística utilizada na resposta a desastres são os locais potenciais, que apresentam características adequadas para montagem de abrigos provisórios. Sabemos que o ideal é a localidade possuir um abrigo estruturado, que possa ser utilizado em situações de emergência. Contudo, o mais comum é a utilização de estruturas como: escolas, igrejas, associações comunitárias e clubes. Esses locais funcionam de forma improvisada, podendo não apresentar os recursos necessários para o seu funcionamento como abrigo. Além disso, a utilização de locais improvisados como abrigo interrompe a prestação dos serviços habituais.

É fundamental, para o sucesso da operação de abrigo, um planejamento prévio, incluindo **a preparação da equipe de atendimento**, de preferência com a participação de assistentes sociais, psicólogos e líderes comunitários.

O abrigo deve estar localizado em uma área segura, não suscetível a ameaças e riscos. É preciso, para cada abrigo planejado, conduzir os desabrigados de uma ou mais áreas de risco para serem direcionados ou transportados para o abrigo referência.

O Quadro 2 exemplifica as principais funções a serem desenvolvidas pela equipe que compõe o abrigo:

Abrigo 1 – Referência para a Área de Risco: Moradores da Vila Catuti		
Nome	E. E. Dona Maria Silva	
Capacidade	120 Pessoas	
Endereço	Rua Levi Lopes, n. 789, Iginio Madeira	
Telefone	3214-1590	
Responsável	Atividade	Contatos
Samuel SMAS	Gerente Abrigo	9800-7788
Ademir SME	Controle	8800-1200
Cabo Reinaldo PM	Segurança	190
Cleide SMAS	Entrada	8567-1230
Ramalho SMAS	Triagem	8716-5232
Suely SME	Cadastramento	8636-9988
Susi SMS	Alimentação	9714-5588
Dolores SME	At. Psicológico	9625-5546
Mirtes SME	Recreação	9755-9933
Dr. Robson SMS	Recreação	8366-2332
Maria Inês SME	At. Médico	9879-9911
Lourdes SMO	Limpeza	9877-6098

Quadro 2: Relação dos abrigos

Fonte: Elaborado pelos autores deste material

Com relação a isso, veremos mais sobre o assunto na Unidade 3, não se preocupe!

Ao determinar os abrigos provisórios, o gestor de Proteção e Defesa Civil deve considerar alguns aspectos, como estes:

- a participação das comunidades no processo de tomada de decisão em relação aos abrigos provisórios;
- a determinação de abrigos de acordo com as normas humanitárias;
- a informação compartilhada sobre o local dos abrigos provisórios e seus responsáveis;
- a garantia, sempre que possível, do direito das crianças e dos adolescentes à **manutenção das aulas e do ano letivo**.

Capacidade de Atendimento Hospitalar

Considerando que, em caso de situações críticas, o atendimento hospitalar é uma das ações de assistência para salvar vidas, quanto maior for a velocidade no atendimento especializado, com equipamentos adequados, maior será a chance de sobrevivência da vítima. Durante as atividades de preparação, o conhecimento da capacidade de resposta hospitalar do Município, sua estrutura e especialidades do corpo clínico, otimiza o serviço de assistência às pessoas atingidas e aumenta a chance de êxito.

Nessa ótica, é preciso destacar que **não é suficiente que as equipes de resposta prestem o socorro realizando a retirada da vítima da área atingida, os primeiros socorros e a condução para o hospital. Em desastres com múltiplas vítimas, corremos o risco de transferir parte do desastre para a entrada do hospital, caso a capacidade de atendimento seja inferior à demanda de vítimas.**

Numa situação de desastre com muitas vítimas, os profissionais da saúde encontram dificuldades para realizar a triagem das vítimas e podem sofrer pressão de familiares e de amigos, dificultando ainda mais as ações de tratamento, que já possuem suas complicações em si mesmas.

O gestor deve se reunir com a direção da saúde e dos estabelecimentos para verificar:

- a capacidade de atendimento emergencial de cada hospital;
- a possibilidade de expansão em caso de grave desastre;

De acordo com o Protocolo Nacional Conjunto para a Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, instituído pela Portaria Interministerial n. 2 de 6 de dezembro de 2012, é preciso:

- restringir, ao máximo, o uso de escolas como abrigos temporários;
- permitir que seja cumprida sua função educacional, coordenando ações junto
- com as áreas de educação e assistência social.

Para tanto, **é preciso** verificar a legislação de criação do órgão de Proteção e Defesa Civil, lei municipal, como Unidade Gestora de Orçamento, órgão da estrutura administrativa. Em seguida, devemos providenciar a inscrição do órgão no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, visando obter o CNPJ próprio, vinculado ao do Poder Executivo a que pertença. Logo após, é preciso realizar a abertura de conta bancária específica no Banco do Brasil, conforme definições do Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010, essa conta é para cada desastre a ser enfrentado, recebendo assim o Cartão de Pagamento em Defesa Civil para cada servidor definido pelo gestor. Atualmente, o CPDC pode ser obtido utilizando-se o CNPJ da prefeitura municipal. Lembre-se de que o cartão deve ser solicitado antes de o desastre ocorrer. Portanto, prepare-se! É importante destacar, ainda a necessidade da estrita observância de todas as regras previstas na Cartilha Informativa do Cartão de Pagamento, disponível para *download* em: <www.integracao.gov.br/defesa-civil/solicitacao-de-recursos>, e os requisitos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Mas não se preocupe, pois esse assunto será tratado com mais detalhes na Unidade 5.

- o estabelecimento de um plano de chamada para profissionais da área de saúde; e
- a utilização de médicos enfermeiros e voluntários especializados para apoiarem uma situação de emergência vivenciada pelo Município.

Além de conhecer a estrutura local, é preciso estudar e contatar as unidades de saúde de polos municipais da região para verificar a capacidade de apoio e de estrutura, no sentido de estabelecer um fluxo de acionamento emergencial 24h.

Outros Recursos a Serem Cadastrados e Preparados

Além dos recursos operacionais, devemos considerar os recursos logísticos de apoio, como alimentação, estrutura para descanso, incluindo parcerias com hotéis, pousadas, quartéis e montagem de barracas para áreas com pouca infraestrutura.

O gestor de Proteção e Defesa Civil deve preparar as condições administrativas e financeiras necessárias para o recebimento de aporte de recursos complementares a serem empregados na resposta a desastres.

Observe que esses procedimentos burocráticos, quando **são realizados antecipadamente**, agilizam a liberação de recursos complementares que podem ser fundamentais para o aporte às operações de resposta a desastres.

Cadastramento e Capacitação de Voluntariado

A Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, disciplina o serviço voluntário no país, sendo considerado serviço voluntário:

[...] a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. (BRASIL, 1998, art. 1º)

Em momento de emergência, o trabalho voluntário é necessário, especialmente aquele que é qualificado, ou seja, com formação específica para atender às demandas ou que tenha recebido uma capacitação prévia pelo órgão de Proteção e Defesa Civil local com conhecimentos básicos. Os principais profissionais a serem cadastrados como recursos humanos para situação de emergências e/ou desastres são:

- médicos;
- enfermeiros;
- psicólogos;
- educadores;
- geólogos;
- engenheiros;
- cozinheiras;
- assistentes sociais;
- nutricionistas;
- membros do clube de jipeiros;
- condutores de barcos;
- tratoristas;
- motoristas de categoria especial;
- pilotos de helicópteros;
- socorristas;
- radioamadores, entre outros.

Mais do que boa vontade, o voluntário precisa trabalhar com segurança e técnica, deve estar voltado para uma função específica e necessária. O gestor do desastre não pode mobilizar os, comumente, escassos recursos que possui para monitorar constantemente o trabalho voluntário.

Os voluntários devem ser cadastrados previamente junto ao órgão de Proteção e Defesa Civil, assinando o termo de adesão, no qual deve constar a forma de execução das suas atividades.

Devemos, ainda, estabelecer um protocolo de acionamento emergencial dos voluntários, pois, no momento dos desastres, o tempo de resposta é fundamental para o sucesso das operações.

Dessa forma, criar grupos de apoios voluntários para a Proteção e Defesa Civil é uma forma moderna e cidadã de incentivar a contribuição da comunidade com o próximo, de aumentar o senso de pertencimento e de criar apoio mútuo e maximização dos recursos existentes em áreas vulneráveis para o fortalecimento da atividade protetiva.

É relevante que o gestor municipal de Proteção e Defesa Civil estimule a implantação de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil. Constitui-se o Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil no elo mais importante do SINPDEC com a comunidade mobilizada para as ações, pois congrega o trabalho participativo em Proteção e Defesa Civil.

A legislação internacional é muito mais rica sobre o assunto, e podemos consultar, por exemplo, as diretrizes da Assembleia Geral da ONU para o trabalho voluntário, que sugerem o código de conduta e os direitos e os deveres, tanto os do voluntário como os das organizações promotoras envolvidas na atividade.

Planejamento das Campanhas de Arrecadação de Materiais de Assistência Humanitária

Os impactos dos desastres estão relacionados aos prejuízos e aos danos humanos, ambientais e materiais. Os danos materiais podem ser minimizados por meio de campanhas de arrecadação, que possuem o objetivo de sensibilizar a população para compartilhar, por meio de doação, os bens necessários para atender uma comunidade vitimada por desastre.

A arrecadação de produtos e de bens não exige o Município, o Estado e o Governo Federal de adotarem as medidas necessárias para garantir os direitos básicos e a dignidade humana, previstos pela Constituição Brasileira, à pessoa afetada por desastres. Temos de nos empenhar em construir políticas específicas para atendê-las minimizando o sofrimento humano decorrente desses eventos. Observe o próximo item desta Unidade.

Há algumas entidades de apoio que possuem ampla experiência na atividade, como é o caso da Cruz Vermelha, que trabalha na mobilização de recursos, utilizando voluntários para montagem dos **kits de Assistência Humanitária** para atendimento de catástrofes.

Para que uma campanha de arrecadação seja bem-sucedida, é imprescindível o planejamento da atividade da seguinte forma:

- identificar claramente o gestor da arrecadação;
- definir o local adequado para recepção das doações, longe de **intempéries** e das ações de roedores e de insetos;
- divulgar o tipo de material assistencial que será útil, por exemplo, toalhas, roupas de cama, produtos de higiene, fraldas, leite em pó, conforme a necessidade das vítimas;
- estabelecer um canal de comunicação com os doadores, normalmente utiliza-se a imprensa, mas o *site* da instituição deve postar claramente o funcionamento;
- mobilizar uma equipe para coordenar a montagem dos *kits* a serem distribuídos, podemos envolver na execução: associações, voluntários e organizações não governamentais;
- organizar e controlar o acesso ao local de arrecadação;
- controlar o estoque de materiais, incluindo e analisando a segurança do local, sobretudo no horário noturno;
- acompanhar o prazo de validade dos materiais perecíveis;
- cadastrar os desabrigados e os desalojados e realizar a triagem socioeconômica para verificar o enquadramento nos objetivos do programa;
- definir o meio e o local de distribuição: por meio de pontos divulgados pela mídia ou entregues nas imediações de cada residência ou rua atingida, por exemplo; e
- apresentar relatório posterior, contendo a prestação de contas e, inclusive, os recibos de entrega dos donativos.

Tais procedimentos visam minimizar o desvio de materiais, dando transparência a essa atividade. Normalmente, as Secretarias de Assistência Social estão preparadas para exercer essa atividade por meio do emprego de profissionais formados em Serviço Social. É importante, entretanto, que o gestor de Proteção e Defesa Civil desenvolva a articulação com as equipes e a mobilização dos demais órgãos de apoio.

A composição do kit assistencial deve ser adequada para cada localidade, dependendo da caracterização do desastre, no caso de uma Seca, por exemplo, o atendimento emergencial humanitário pode ser feito com o caminhão pipa, cisternas/tanques para armazenamento de água e cestas básicas.

Intempérie: os rigores das variações das condições atmosféricas (temperatura, chuvas, ventos, umidade). Fonte: Ferreira (2010).

Observe que as campanhas de arrecadações apresentam divergências na adesão. Algumas instituições sempre recorrem a esse recurso, mas outras demonstram resistência, pois já participaram de grandes campanhas e tiveram dificuldades na gestão dos doativos.

Na realidade, muitas pessoas doam o que não lhes servem mais, e isso, normalmente, não atende às vítimas de desastres. Há casos extremos de doações de roupas sujas, e apenas um pé de sapatos, alimentos vencidos, grandes móveis velhos que necessitam de transporte, entre outras situações. Quando as doações acontecem em grande quantidade, há o risco ainda de desvios, pois o controle é muito difícil nesses casos.

No terremoto do Haiti, por exemplo, houve grandes dificuldades para conseguir transporte para todas as doações brasileiras efetuadas, considerando o alto custo que inviabilizava a ação quando analisamos o investimento x com o resultado prático. Nesse caso, talvez a campanha para arrecadação financeira surtisse melhor resultado.

A expectativa de quem doa é a de que o recurso chegue à vítima, e qualquer impedimento ou desvio do doativo gera frustração e revolta no doador, podendo ser extremamente desagradável para o gestor do desastre. Tal frustração pode ser causada por excesso de doações, perfil do material inadequado para a comunidade atingida, dificuldades na seleção e no transporte, por questões de logística ou acesso de vias interrompidas.

Uma forma de minimizar esse problema é adotar a boa forma de comunicação para a solicitação de doativos, essa forma deve ser criteriosa em relação às necessidades e aos costumes locais. Veja orientações na Unidade 4.

Aquisição e Armazenamento de Materiais de Assistência Humanitária

O gestor de Proteção e Defesa Civil deve, contudo, prever e organizar a aquisição e o armazenamento de materiais de Assistência Humanitária, com recursos do poder público, para serem utilizados em situação de emergência e/ou desastres.

O objetivo está na preparação dos recursos de suporte no período de normalidade, sem o tumulto e a compressão de tempo que ocorre no momento do desastre. Nesse momento, devemos realizar:

- a especificação dos materiais necessários;
- os orçamentos;
- os procedimentos de compra;
- a montagem dos depósitos;
- o armazenamento;
- o controle de estoque;
- a vigilância;
- o estabelecimento de mecanismos; e
- a logística de distribuição.

O ideal é que cada Município tenha recursos mínimos de Assistência Humanitária estocados para o primeiro atendimento, até nova aquisição ou a chegada de aporte complementar dos órgãos estaduais e federais.

Alguns Municípios menores optam pela compra em supermercados locais para o suprimento emergencial, o que permite não mobilizar recursos financeiros antes da ocorrência do desastre. No entanto, a aquisição pública de bens e de serviços segue as práticas legais de licitações, e a resposta a emergências tem que ser rápida, não podendo esperar quaisquer **entraves** burocráticos.

Entraves: obstáculo, empecilho, estorvo.
Fonte: Ferreira (2010).

Salientamos, também, que o custo de uma compra no momento do desastre é superior a uma compra planejada. Além disso, existe a possibilidade de os supermercados serem atingidos em casos de desastres.

Diante desse cenário, os Municípios mais preparados montam os *kits* para Assistência Humanitária aos desabrigados ou aos demais afetados. Para exemplificação, o *kit* assistencial atualmente preparado e armazenado para atendimento pela Defesa Civil do Estado de Minas Gerais possui a seguinte composição:

- Cesta básica 15,700 kg – composta por:
 - ▶ 5 kg arroz;
 - ▶ 2 kg açúcar;
 - ▶ 2 kg feijão;
 - ▶ 800 g leite em pó;
 - ▶ 2 embalagens de óleo 900 ml;
 - ▶ 1 kg farinha,
 - ▶ 1 kg sal; e
 - ▶ 2 kg de macarrão.
- *Kit* de limpeza – composto por:
 - ▶ 2 litros de água sanitária;
 - ▶ 1 pano de chão;
 - ▶ 500 ml de detergente;
 - ▶ 2 barras de sabão;
 - ▶ 1 kg de sabão em pó;
 - ▶ 2 pacotes de esponja de aço; e
 - ▶ 1 bucha.
- *Kit* higiênico – composto por:
 - ▶ 3 escovas de dentes;
 - ▶ 2 cremes dentais;
 - ▶ 2 sabonetes;
 - ▶ 1 absorvente e
 - ▶ 4 rolos de papel higiênico.
- Colchões de solteiro.
- Cobertores de solteiro.
- Telhas de 2,44 x 50 cm.
- Rolos de lonas com 80m x 50m = 400m².

O Japão é um país que gerencia diversos desastres em seu cotidiano e é reconhecido mundialmente pela efetividade de suas ações preparatórias, por isso, é importante saber que lá os *kits* são regionalizados e estocados em contêineres no interior de escolas, que são referências e funcionam como abrigos.



Figura 5: Fotos de contêiner com *kit* de Assistência Humanitária – Escola Fundamental Ishihamanishi – Município de Higashiura – Japão

Fonte: Oliveira (2012)

Observe no quadro a seguir os principais itens que são estocados no Japão:

Principais itens estocados (por unidade):
Refeição emergencial (arroz instantâneo): 1.600 refeições.
Água armazenável (2 litros): 200 garrafas.
Leite em pó (10 porções cada): 20 caixas.
Mamadeira: 5 unidades.
Pilha: 100 unidades.
Lanterna: 10 unidades.
Rádio portátil: 5 aparelhos.
Gerador de energia: 2 unidades.
Holofote: 2 unidades.
Gasolina: 8 litros.
Divisória (<i>one touch</i>): 4 jogos.
Banheiro químico: 5 jogos.
Produto químico: 500 folhas.
Fralda infantil: 500 unidades; adulto: 300 unidades.
Cobertores: 50 peças.
Lona impermeável: 10 unidades.

Quadro 3: Itens estocados no Japão

Fonte: Elaborado pelos organizadores deste material

Considerando o custo e a logística que estão envolvidos no processo de compra, de armazenamento, de controle e de distribuição, podemos identificar parceiros para contribuir no processo no

sentido de ceder recursos humanos e meios para o transporte de materiais, locais para armazenamento, entre outros.

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, por meio do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres, instituiu o **Estoque Estratégico para Assistência Humanitária**. Trata-se de uma forma de complementar as ações de Assistência Humanitária dos Governos Municipais e Estaduais em atendimento emergencial das comunidades afetadas por desastres classificados na Codificação Brasileira de Desastre em todo o território nacional.

O público-alvo são pessoas desabrigadas ou desalojadas atingidas por desastres.

Os *kits* são confeccionados para famílias com até cinco pessoas, com tempo médio de utilização de 15 dias (exceto *kit* dormitório, que é individual e por tempo indeterminado), sendo eles: água mineral, *kit* de alimentos, *kits* de limpeza, *kit* de higiene pessoal e *kit* dormitório. São compostos da seguinte maneira:

- Água Mineral:
 - ▶ Galão de 5 litros.
- *Kit* Alimentos:
 - ▶ Arroz (2 pacotes de 5 kg).
 - ▶ Feijão (3 pacotes de 1 kg).
 - ▶ Óleo vegetal (2 embalagens pet de 900 ml).
 - ▶ Macarrão (4 pacotes de 500 g).
 - ▶ Açúcar (1 pacote de 1 kg).
 - ▶ Leite em pó (2 pacotes de 500g).
 - ▶ Farinha de mandioca (2 pacotes de 500 g).
 - ▶ Doce em massa (2 embalagens de 500 g).
- *Kit* Limpeza:
 - ▶ Saco plástico de lixo (1 pacote com 30 unidades).
 - ▶ Vassoura.
 - ▶ Rodo.
 - ▶ Pá de lixo.
 - ▶ Sabão em barra (1 pacote com 5 unidades de 200 g).
 - ▶ Pano de limpeza.
 - ▶ Balde.

- ▶ Luva de borracha.
 - ▶ Sabão em pó (1 pacote de 500 g).
 - ▶ Esponja de limpeza multiuso (1 pacote com 4 unidades).
 - ▶ Esponja de aço (1 pacote com 8 unidades).
- **Kit Higiene Pessoal:**
 - ▶ Sabonete (1 pacote com 5 unidades).
 - ▶ Pasta dental (2 tubos).
 - ▶ Toalha de banho (1 pacote com 5 unidades).
 - ▶ Papel higiênico (1 pacote com 8 rolos).
 - ▶ Absorvente higiênico (3 pacote com 10 unidades).
- **Kit Dormitório:**
 - ▶ Colchão de solteiro.
 - ▶ Cobertor de solteiro.
 - ▶ Lençol de solteiro.
 - ▶ Fronha.
 - ▶ Travesseiro.
 - ▶ Barracas: barraca desmontável (piso e cobertura de PVC e estrutura tubular de duralumínio).

A distribuição e armazenagem dos *kits* é realizada por meio de logística integrada da Empresa de Correios e Telégrafos, sendo disponibilizados em cinco Centros de Distribuição para formação dos estoques estratégicos, contemplando todo o território nacional. No Quadro 4 é possível identificar as regiões e os Centros de Distribuição dos Estoques Estratégicos:

Região de Abrangência	Centro de Distribuição
NORTE	Manaus (AM)
NORDESTE	Recife (PE)
CENTRO-OESTE	Brasília (DF)
SUDESTE	Rio de Janeiro (RJ)
SUL	Porto Alegre (RS)

Quadro 4: Centros de Distribuição dos Estoques Estratégicos para Assistência Humanitária.
Fonte: SEDEC/MI (2014)

Observe na Figura 5 o fluxo para solicitação e distribuição dos Estoques Estratégicos:

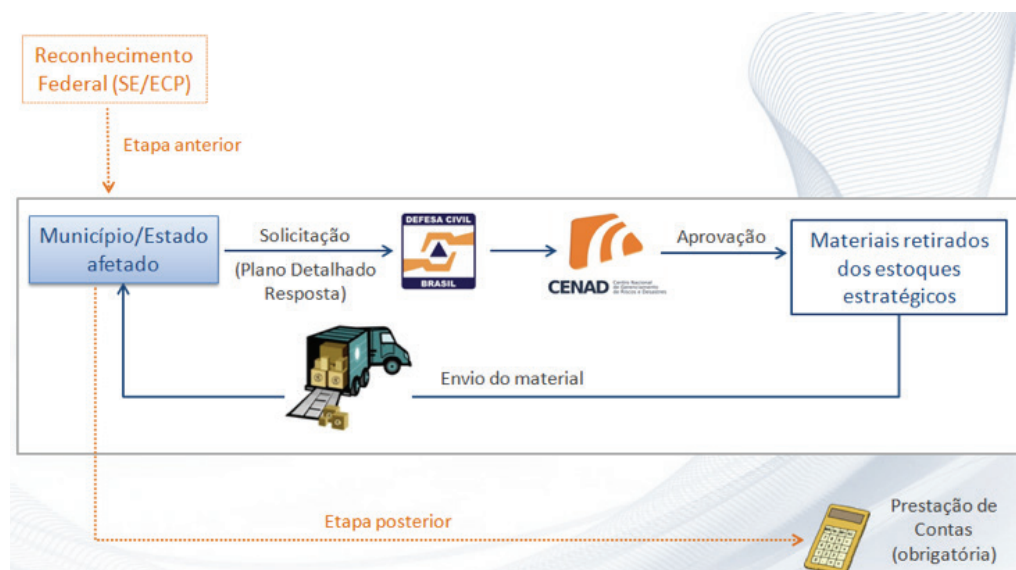


Figura 5: Fluxo de solicitação e distribuição de materiais dos estoques estratégicos da SEDEC/MI

Fonte: CENAD (2014)

A prestação de contas dos *Kits* Emergenciais de Assistência Humanitária deve ser enviada em **até 30 dias após o recebimento do material**.

Dessa forma, são necessários os seguintes documentos para conclusão do processo:

- Plano de Detalhado de Resposta com Formulário RM (formulário de solicitação de Recursos Materiais);
- Termo de Compromisso (se o Plano Detalhado de Resposta for enviado, o Termo de Compromisso estará contemplado no documento);
- Termo de Recebimento Definitivo;
- Relatório Fotográfico;
- Relação de Beneficiários (planilha); e
- Parecer Técnico.

Saiba que você terá acesso a informações mais completas sobre solicitação de recursos federais na Unidade 6 deste curso.

O Plano de Contingência para a Resposta

Na gestão de um desastre, o princípio fundamental que direciona todo o trabalho operacional é o planejamento. Por meio dele ocorre toda a organização do ambiente de trabalho e o direcionamento dos recursos operacionais. Sem ele, a chance de fracasso no momento da resposta ao desastre é grande.

O Plano de **Contingência** é uma ferramenta fundamental para balizar as ações de resposta. Ele deve ser elaborado em conjunto com os órgãos que atuam de forma direta e indireta na resposta às emergências, prevendo as ações a serem realizadas na ocorrência de um desastre.

O Plano de Contingência é citado como o planejamento tático, que é elaborado a partir de uma determinada hipótese de desastre. Podemos citar hipóteses de desastres como deslizamentos, inundações bruscas, seca, incêndio florestal, desastres relacionados a transporte de produtos perigosos, colapso em edificações, entre outras descritas na Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), prevista na **Instrução n. 1, de 24 de agosto de 2012**.

Esses planos resultam, preliminarmente, da análise de riscos, e tratam da primeira etapa para o planejamento operacional de uma situação de desastre. Assim, o Plano de Contingência é o documento planejado, elaborado a partir de estudos de uma determinada hipótese de desastre, e resultante de uma análise de riscos. Ele deve ser elaborado com antecipação, previamente à situação crítica, com a discriminação de ações comuns a cada órgão, entidade ou indivíduo.

O Plano de Contingência deve ser elaborado com grande antecipação, para atingir a finalidade de se tornar o instrumento norteador das ações de monitoramento dos riscos e da resposta a desastres. Além disso, o plano determinará, em linhas gerais, os diversos aspectos, como localização e organização de abrigos, estrutura de socorro às vítimas, procedimentos de evacuação e coleta de donativos, entre outros recursos citados anteriormente, ou seja, vai desenvolver todo o gerenciamento do desastre.

Contingência: é a situação de incerteza quanto a um determinado evento, fenômeno ou acidente, que pode se concretizar ou não, durante um período de tempo determinado. Fonte: Castro (1999, p. 3).

Esta Instrução está disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/publicacoes/InstrucaoNormativa24082012.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2013.

Ressaltamos que o Plano de Contingência pode ser elaborado para integrar outros planos desenvolvidos por órgãos ou empresas, tanto da esfera federal, estadual ou municipal.

Acesse as orientações para elaboração do Plano de Contingência em: <<http://www.mi.gov.br/orientacoes-para-elaboracao-de-um-plano-de-contingencia>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

Em relação à forma do **Plano de Contingência**, há diversas possibilidades, a SEDEC elaborou um modelo do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (PLANCON, 2012) salientamos que o padrão não deve limitar a ação do planejador, pois ele deve apenas segui-lo como orientação procurando sempre adequar o plano à realidade específica e às características da região.

O primeiro passo na construção de um plano é a realização do diagnóstico, conforme comentado anteriormente, pois, é por meio dos dados gerais do Município coletados, alinhados com as informações sobre desastres e suas análises, que é possível construir o quadro baseado na situação e ter o aprofundamento no cenário de risco.

Veja a seguir alguns itens importantes para todo o planejamento:

- **a identificação;**
- **a articulação; e**
- **a definição da atribuição dos atores intersetoriais e dos não governamentais.**

É importante verificar quem pode contribuir com o Plano de Contingência. Devemos listar os órgãos setoriais (todas as Secretarias do Município com capacidade de apoio, considerando a sua *expertise*, os recursos humanos e logísticos).

Em seguida, devemos avaliar os órgãos do Estado e da União com sede na localidade ou na circunvizinhança com atuação regional. Além dos órgãos, as entidades de apoio são fundamentais, portanto, devemos mobilizá-las para participarem de todo o processo decisório, com análise das variáveis e para o estabelecimento de objetivos e de estratégias, pontos norteadores de todas as ações operacionais.

Os representantes da comunidade, os líderes comunitários e os presidentes dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil, sobretudo aqueles que representam pessoas que residem em áreas de risco, devem ser convidados para participar do processo. Isso dará transparência e estabelecerá um vínculo forte de confiança e respeito entre o poder público e a comunidade.

Expertise: perícia, avaliação ou comprovação realizada por experto. Fonte: Ferreira (2010).

Observe que a participação de representantes da comunidade legitima a ação do poder público, pois a construção do plano é feita em várias mãos e o sucesso dependerá do envolvimento e da dedicação de todos.

A mobilização dessas entidades deve ser realizada por ofício em nome do prefeito e de preferência deve ser entregue pessoalmente pelo Coordenador, já que nessa oportunidade, ele já começará a estabelecer um diálogo com os órgãos e entidades envolvidas na elaboração e execução do plano.

A reunião inicial deve ser rápida, entre uma hora e uma hora e meia, em local que comporte confortavelmente a todos. É preciso seguir fielmente a pauta confeccionada previamente e divulgada no convite, evitando, assim, as divagações.

Sugerimos como ferramenta de envolvimento a apresentação do diagnóstico, descrevendo a situação do Município e o cenário de risco. Depois é recomendado destinar um tempo adequado para que cada instituição se manifeste quanto ao seu portfólio de serviços, os quais podem ser utilizados na resposta ao potencial desastre a ser enfrentado. Além disso, é possível discutir sobre outros recursos disponíveis, além dos pré-cadastrados pelo órgão de Proteção e Defesa Civil.

Observe que neste momento começa a identificação, articulação, a definição e atribuições dos atores, baseando-se nas previsões legais de missões e responsabilidades de cada agência participante.

Um secretário escolhido passará a lista de presença, fará o **registro** das principais colocações e, no final, o Coordenador se comprometerá a confeccionar uma matriz de responsabilidades, com relação ao potencial operacional de cada agência oferecido por colaboração e suas atribuições, baseando-se na legislação própria de cada um. Sugerimos, ainda, que na oportunidade o Coordenador solicite que cada instituição indique pelo menos um servidor para realizar um Curso Básico de Proteção e Defesa Civil que é oferecido, normalmente, pelos Estados, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e pelas Universidades, nas modalidades: presencial ou a distância. Tal medida permitirá agregar com maior facilidade ainda os representantes.

Na **segunda reunião** já é possível apresentar a matriz construída e se iniciam discussões operacionais como posicionamento do Posto de Comando e organização do local do desastre, mecanismos de acionamento dos órgãos e entidades, locais adequados para abrigos e hospitais referências, Instituto Médico Legal, entre outros assuntos.

A base para nortear e definir as ações de cada agência deve ser o contraponto existente entre as características específicas de cada ente e a sequência lógica de resposta aos desastres que será descrita a seguir.

O Monitoramento, o Alerta e o Alarme

O monitoramento visa acompanhar a evolução dos eventos adversos causadores do desastre, sendo executado anteriormente ao seu impacto catastrófico, ou seja, o momento da sua intensidade máxima. Dependendo do tempo antecedente de previsibilidade, o monitoramento possibilita a retirada de pessoas, de animais e até mesmo facilita o resgate de bens da área a ser atingida.

Como exemplo, sugerimos algumas técnicas para monitoramento de inundações e de deslizamentos:

- Instalação de pluviômetros para acompanhar o volume (mm) de água da chuva.
- Estabelecimento de parcerias com empresas ou órgãos de previsão meteorológica, bem como o acesso constante dos *sites* para acompanhamento diuturno das mudanças do tempo.
- Instalação de medidores ou réguas em pontos dos principais cursos d'água, para acompanhamento das cheias.
- Realização de vistorias em áreas de risco de deslizamento para acompanhamento da movimentação do solo, como o surgimento de rachaduras, degraus de abatimento e movimentações.
- Avaliação do escoamento de água pluvial, dos sistemas de drenagem e a sua **percolação** nos solos.
- Avaliação do nível de assoreamento dos cursos d'água.
- Envolvimento dos membros dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil na observação antecipada de alterações surgidas nas residências das áreas vulneráveis,

Percolação: operação de passar um líquido através de um meio para filtrá-lo ou extrair substâncias desse meio.
Fonte: Ferreira (2010).

como trincas e movimentações do terreno para acionamento de técnico especializado.

Dentre as vantagens de prever a ocorrência de um desastre, destacamos a redução da surpresa, permitindo a mobilização antecipada de profissionais e voluntários que farão a preparação dos recursos operacionais de resposta, socorro, assistência à população e reabilitação do cenário, principalmente com o restabelecimento dos serviços essenciais, como por exemplo:

- ambulâncias;
- caminhões;
- equipamentos de busca e salvamento;
- barcos; e
- hospitais.

No momento do alerta já podemos organizar o **Posto de Comando**, ou seja, o local onde estarão presentes os gestores com poder de decisão e os representantes dos principais órgãos e instituições envolvidos. Podemos, também, mobilizar o plano de comunicações para atender ao desastre.

É possível, ainda, permitir o aporte de recursos de outras localidades que podem ser remanejados e mobilizados para auxiliar a região a ser atingida.

Após a observação e a constatação do perigo ocorre um “Alerta” que pode ser um telefonema, mensagem por SMS, *e-mail* e uso da imprensa, para avisar órgãos e entidades envolvidas na preparação e resposta sobre o risco da ocorrência de um desastre.

Já o “Alarme” deve ser emitido quando existe uma grande possibilidade de ocorrer um desastre. Ele pode ser um sinal emitido por meio de sirene, megafone, sirene de viaturas de emergência, sino de igreja, mensageiro da comunidade. É fundamental que o alarme seja de conhecimento da população e tenha sido selecionado de forma partilhada com os seus membros para que reconheçam o sinal, atendam e se preparem para a emergência. Destacamos, por exemplo, o papel das sirenes de alta potência que podem ser ouvidas por uma comunidade inteira.

Sobre Posto de Comando e Sistema de Comando em Operações veremos Unidade 3.

Lembre-se da orientação de que o Plano de Contingência deve ser elaborado com a participação das lideranças comunitárias.

Parametrizados: de parametrizar, descrever ou representar em termos de parâmetro. Fonte: Aulete (2014).

Uma dúvida comum entre os agentes de Proteção e de Defesa Civil é identificar o momento em que o sinal deve ser emitido. Para que isso não se torne um problema político, alguns acordos e esclarecimentos podem ser feitos com a comunidade, negociando, por exemplo, a emissão de sinais gradativos:

- sinal de alerta;
- sinal de alarme;
- sinal de evacuação.

Devemos ter clareza, contudo, que o alarme precisa ser emitido na iminência do evento perigoso. Cabe ressaltar, que tanto os alertas como os alarmes devem ser parametrizados com referências quantitativas sempre que possível.

Observe os exemplos:

- Quando o rio Chapecó atingir 3,50 metros na régua de medição n. 2 ocorrerá o alerta, ao passar dos 3,90 m, está muito próximo da cota de transbordamento, conseqüentemente terá inundação, ocorrendo assim o alarme.
- Quando chover 50 mm em duas horas, será realizado o alerta para a comunidade residente em uma encosta vulnerável a escorregamento, ao passar de 70 mm já ocorrerá o alarme, pois o risco de iniciar o escorregamento é muito alto.

As situações de alerta e de alarme permitem aos gestores dos desastres mobilizarem antecipadamente os recursos operacionais e as equipes técnicas necessárias para a resposta no menor tempo possível.

Preparação para a Resposta

A resposta a desastres ocorre imediatamente após a ocorrência do desastre e normalmente segue uma sequência lógica de ações que podem balizar o planejamento e a execução do Plano de Contingência, sendo agrupadas, conforme você observou na figura sobre o Ciclo de Gestão em Proteção e Defesa Civil em: ações de socorro, assistências às comunidades atingidas e reabilitação do cenário com o restabelecimento dos serviços essenciais.

As ações de socorro se iniciam com o diagnóstico preliminar das conseqüências provocadas pelo desastre e a avaliação dos riscos

Não se preocupe, estes temas serão tratados com mais detalhes nas Unidades seguintes.

para as agências que trabalharão na resposta. Em seguida, é preciso instalar o Sistema de Comando em Operações, organizando o local e identificando as zonas de segurança para o trabalho, minimizando os riscos.

De acordo com Brasil (2010), as ações de socorro compreendem busca e salvamento; primeiros socorros e atendimento pré-hospitalar; atendimento médico e cirúrgico de urgência e evacuação. Em seguida ocorrem as ações de assistência, por meio das quais se proporciona o resgate da dignidade humana.

Primeiramente, devemos realizar o cadastramento, a triagem socioeconômica e, em seguida, o encaminhamento para o abrigo ou para o programa habitacional social.

Veja bem, a assistência visa suprir as necessidades básicas da pessoa afetada, como: alimentação, local para dormir, higiene e descanso, roupas, atendimento psicológico, entre outros.

A organização de campanhas de donativos também ocorre neste momento, mas é preciso realizar o levantamento das necessidades de doação. Na ocorrência de desastres, é muito comum que os serviços essenciais sejam atingidos, deixando a comunidade carente com relação ao atendimento primário de suas necessidades. Os serviços mais afetados normalmente são:

- abastecimento de água;
- sistema de esgoto;
- coleta de lixo;
- transporte; e
- acessos em suas diversas modalidades.

Considerando ainda a estabilização do desastre e da recuperação da área atingida, naturalmente ocorre a desmobilização, que deve ser planejada, já que a retirada dos recursos deve ocorrer de forma progressiva no cenário de um desastre. Tal medida serve para evitar que haja uma saída abrupta ao menor sinal de estabilização, sob pena de comprometimento de toda a operação.

Todas essas ações de resposta, que serão apresentadas detalhadamente nas Unidades a seguir, devem ser previamente

preparadas antes da iminência do desastre, por isso, elas devem ser pensadas na preparação para:

- as estratégias de mobilização de recursos humanos e materiais;
- as **ações que serão adotadas em cada cenário de risco**; e
- os planos de socorro, assistência e reabilitação que serão utilizados, entre outros.

Lembre-se de que o Plano de Contingência é a ferramenta de planejamento por meio da qual é possível organizar todas essas ações antecipadamente.

Plano de Contingência

Lembre-se de que já disponibilizamos um *link* para você saber mais sobre o PLANCON.

O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (**PLANCON**) é um documento formal, um protocolo concebido para atuação em desastres. O PLANCON é importante por ser o resultado de um processo de planejamento, envolvendo as atividades apresentadas nesta Unidade. Para ser eficaz, o plano deve contar com a participação dos órgãos e das instituições que irão executá-lo em caso de desastre.

O Plano de Contingência é elaborado a partir de uma hipótese de desastre (ou seja, um cenário) e visa direcionar as ações das entidades envolvidas de forma articulada, como na sua interoperabilidade, evitando as lacunas na disposição de recursos ou a sua sobreposição.

O plano deve ser elaborado a partir das seguintes prioridades: preservar a vida, proteger o meio ambiente e os sistemas coletivos e, por último, as propriedades, considerando a importância dos bens tutelados pela nossa legislação vigente.

Por meio da análise do diagnóstico efetuado, do direcionamento das prioridades e das contribuições das entidades, são estabelecidos os **objetivos globais** para o gerenciamento do desastre, que será, então, o objeto do plano. Os objetivos gerais delineados pela equipe nortearão todo o trabalho operacional. Os objetivos institucionais devem se pautar na base desenvolvida, esta é uma forma de administração por objetivos.

Os objetivos devem ser amplos para a operação, evitando-se, neste momento, considerar o interesse de determinado órgão ou instituição.

Os objetivos devem ser claros, mensuráveis e atingíveis. Sempre que possível devem ser quantificados em relação ao desempenho, pois se tornam metas para os envolvidos e podem ser aferidos em relação ao sucesso das ações. O objetivo traz em seu bojo o resultado futuro esperado, o que se deseja alcançar com as ações operacionais desenvolvidas. Normalmente, por representar uma ação real, ele é iniciado por um verbo no infinitivo, como por exemplo, estes:

- alertar e conscientizar a população sobre o risco;
- desobstruir o acesso ao Município pela Rodovia Principal; e
- limpar a área contaminada.

Cada objetivo ou a sua quantificação (meta) deve gerar estratégias para o seu cumprimento. A **ação estratégica** explica como alcançar o resultado almejado pelo objetivo e qual a maneira de emprego dos recursos produziria os resultados esperados nos objetivos. Veja a seguir os exemplos de estratégias:

- a confecção de 40.000 cartilhas informativas e sua distribuição para a população vulnerável;
- a criação de uma força tarefa composta por maquinário pesado da prefeitura e por caminhões do Departamento Estadual de Gestão das Estradas para realizar a retirada das barreiras e do cascalhamento das áreas com presença de lama;
- a organização de duas equipes para a busca e recolhimento a pé de frascos de óleo espalhados às margens do curso d'água.

Para cada estratégia desenvolvida, devemos inferir uma ou mais táticas, que são ações particulares a serem desenvolvidas por cada equipe operacional, ou seja, as tarefas a serem executadas. Nesse momento, a ação deve ser detalhada de modo que o executor não tenha dúvidas quanto ao seu cumprimento.

As táticas respondem às seguintes perguntas: o quê? (ação a ser executada) Quem? (recursos) Onde? (definição do local) Quando? (o momento) e Recursos adicionais? (quando for o caso).

Apresentamos, a seguir, a matriz de responsabilidades para cada etapa da resposta:

N.	O quê?	Quem?	Onde?	Quando?
1	Socorrer feridos	04 Resgate BM 03 SAMU	Vila Alpina	Imediatamente
2	Abrigar atingidos	05 Técnicos SMAS 08 funcionários da SME	Abrigo Norte Abrigo E. E. Jorge Silva	Após a retirada das pessoas das áreas de risco
3	Desobstruir estradas	03 tratores DER	Estradas rurais obstruídas ou danificadas que impeçam a passagem de pessoas e o escoamento da produção	Concomitante com a limpeza das áreas afetadas
4	Limpar áreas afetadas	05 tratores da SMO 08 caminhões Pipa DER 02 caminhões hidrojatos	Ruas com lama acumulada	Após vistoria de segurança e retirada das pessoas
5	Distribuir <i>kit</i> limpeza	10 funcionários SMS	Almoxarifado da Prefeitura – Rua Manoel Dantas, n. 15, Centro.	Após a limpeza pesada

Quadro 5: Exemplificação de táticas

Fonte: Elaborado pelos autores deste material

Os complementos para a construção do Plano de Contingência devem ser referenciados em suas diretrizes, visando criar protocolos padrões necessários para que haja o compromisso dos órgãos e das entidades que atuarão na resposta ao desastre. O Plano de Contingência deve ser elaborado observando os seguintes tópicos:

- **Introdução:** definir a apresentação do plano e o detalhamento formal de sua aprovação, incluindo a assinatura de cada representante dos órgãos e instituições envolvidas, uma vez que se reafirma a responsabilidade institucional de cada um em seu cumprimento. Considerando a necessidade de atualização, é preciso registrar as versões de cada mudança. O controle de cópias distribuídas com recibo de recebimento também é importante para comprovar a sua difusão. Por fim, é preciso construir o sumário com o detalhamento dos assuntos, sua página de referência e as instruções de uso e de manutenção do plano.
- **Finalidade:** descrição do objetivo do plano, ou seja, o que se deseja com a implantação do plano.

- **Situação e pressupostos:** apresenta o resumo das informações do Município, os cenários de riscos e a caracterização do evento que pode causar um desastre.
- **Operações:** trata-se de um modelo que orienta como definir o início do plano, como será ativado, dentro dos padrões de monitoramento, de alerta e de alarme definidos para cada desastre, incluindo a autoridade para a ativação e os procedimentos para início e a desmobilização dos recursos progressivamente. O desenvolvimento do plano ocorre neste tópico, no qual são detalhadas as atividades desenvolvidas nas ações de socorro, assistência e reabilitação do cenário.
- **Coordenação, comando e controle:** aqui é sugerida a implementação do Sistema de Comando em Operações (SCO) como ferramenta de gestão padronizada para integrar os órgãos na resposta ao desastre, exemplificando as principais funções à disposição do comando para serem ativadas no auxílio da gestão operacional.
- **Anexos:** findando o Plano de Contingência devemos anexar aquelas informações que podem auxiliar a coordenação, como relação dos abrigos, situação dos recursos, capacidade dos hospitais, relação dos contatos, mapas ou croquis.

O Plano deve ser revisado anualmente e atualizado constantemente. De acordo com a **Lei n. 12.340**, de 1º de dezembro de 2010, o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil será submetido à avaliação e à prestação de contas anual, por meio de audiência pública, com ampla divulgação.

Verificamos, dessa forma, que todos os passos das ações de preparação norteiam o planejamento e são coroados com a construção de um plano aplicável e condizente com a realidade do desastre e da gestão efetiva dos recursos disponíveis para a sua minimização.

Simulado

Os simulados de preparação para desastres se caracterizam como exercícios práticos que implicam na mobilização de recursos humanos e materiais para avaliar, em tempo real, as ações de

A Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas; e dá outras providências.

preparação e resposta a desastres que se iniciam com o alerta e se encerram com a desmobilização dos recursos.

Além desse caráter de avaliação preliminar, o simulado possui a principal função de ser uma etapa de aprendizagem para todos os envolvidos (órgãos, entidades e moradores), visando otimizar as ações de preparação dos envolvidos. É uma grande oportunidade para as pessoas se conhecerem e aprenderem a trabalhar em equipe, superando as vaidades e os conflitos muito comuns em situações de grande estresse.

Observe que o norteador dos simulados é a definição, por parte da equipe de planejamento, dos objetivos que deseja alcançar, de forma clara, tangível e mensurável.

A SEDEC incentiva e apoia Estados e Municípios a realizarem simulados de preparação para desastres, envolvendo os órgãos relacionados à resposta a emergências, parceiros e empresas. A simulação pode ocorrer com mapas e por meio de deslocamentos de recursos, podendo evoluir de forma gradual.

Dessa forma, sugerimos as seguintes modalidades:

- **Simulação de acionamentos:** é ligar para todos os contatos dos órgãos e entidades envolvidas, avaliando se o número está correto, se o atendente conhece o Plano de Contingência, se sabe as medidas que deveria adotar. Nessa modalidade não há deslocamentos reais de recursos.
- **Simulado de mesa:** por meio de recursos didáticos como mapas das áreas de risco ou, por exemplo, veículos de brinquedo dispostos em uma grande mesa, os representantes ficam em volta e simulam os deslocamentos e os posicionamentos de segurança e estratégicos dos recursos. Essa modalidade permite uma visão sistêmica de toda operação de resposta e a percepção da ocupação das áreas críticas e dos requisitos de segurança para as equipes.
- **Simulado interno:** nesse caso, é preciso apresentar um estudo de caso real ou hipotético para a equipe de resposta e, assim, avaliar a organização das informações e o desenvolvimento do plano de ação e organização estrutural e de controle de recursos da operação.
- **Simulado externo:** é preciso mobilizar a comunidade, treiná-la para evacuação das áreas de risco e para o

Este simulado é uma oportunidade para monitorar e cadastrar os aspectos peculiares de cada região, como pessoas enfermas e com mobilidade reduzida, relevo acidentado e de difícil locomoção.

deslocamento das equipes de resposta ao desastre e de gerenciamento propriamente dita de um desastre como se realmente ocorresse. Uma grande preocupação são as cautelas de segurança, uma vez que acidentes reais podem acontecer durante a realização.

Alguns processos para execução de simulados externos serão apresentados na Unidade 7.

Em todas as modalidades é importante escolher pessoas para tecnicamente apontar aspectos positivos e os que podem melhorar, que serão alvo de discussões na reunião pós-simulação. Essa reunião é fundamental para a captação de informações e melhoria dos planejamentos futuros. Para essa atividade sugerimos o envolvimento de Municípios vizinhos visando o fortalecimento de uma rede de colaboração em nível regional, com foco na preparação para desastres.

Voltando para o nosso assunto, os aspectos fundamentais que devem ser observados são:

- O entendimento quanto à particularização do desastre dentro da realidade de cada localidade atingida, permitindo aos moradores amadurecerem sua percepção quanto aos riscos e às áreas vulneráveis de sua localidade de atuação.
- O treinamento para o uso de ferramentas de gestão de risco e gerenciamento de desastre. A ferramenta Sistema de Comando em Operações (SCO) tem se tornado uma referência para os órgãos de Proteção e Defesa Civil.
- O alerta para a mobilização dos moradores de áreas de risco. É importante incentivar o envolvimento dessas pessoas.

O simulado ainda permite uma preparação de todos os recursos humanos envolvidos para mitigar as consequências dos desastres, principalmente os danos humanos. Podemos tornar mais efetiva as ações de Assistência Humanitária, inclusive mobilização logística e escolha de itens para composição dos *kits* emergenciais pessoais e institucionais. O simulado é uma aula de proteção e defesa civil em caso de calamidades e situações de emergência.

Capacitação dos Agentes e das Comunidades

Para realizar a capacitação dos agentes e da comunidade, conseqüentemente articular a rede de Proteção e Defesa Civil, o gestor deve considerar as dimensões de proteção pública, proteção comunitária e autoproteção.

As ações de proteção pública são aquelas direcionadas aos Municípios e aos Estados, por meio de programas de governo, de projetos aliados a cada um deles e de capacitação dos agentes de Proteção e Defesa Civil, preparando-os para atuar junto à comunidade e na aquisição de recursos ligados à proteção.

Observe que a proteção comunitária é aquela feita para as organizações não governamentais e para a própria comunidade, buscando a gestão integrada de riscos, a conscientização coletiva sobre a importância da redução de risco e as medidas a serem adotadas em casos de desastres.

O mais importante dos aspectos é a autoproteção, que consiste no desenvolvimento da consciência do indivíduo para realizar medidas para sua proteção e da própria família.

Na Figura 6, você pode observar as três dimensões que devem estar envolvidas na capacidade de Proteção em Defesa Civil, implicando na corresponsabilidade entre as partes para manutenção da segurança e do bem-estar:



Figura 6: Dimensões da capacidade de Proteção em Defesa Civil
Fonte: Adaptada de Hideki (2013)

Quando essas três dimensões exercem a cooperação mútua, é possível alcançar uma sociedade colaborativa, proativa e mais resiliente para o enfrentamento dos desastres.

Diante desse cenário, a capacitação é uma ferramenta de preparação muito efetiva para a Proteção e Defesa Civil. Nesse caso, é preciso incentivar a criação e a participação em projetos de capacitação, possibilitando a ampliação da percepção de risco dos indivíduos e estimulando a cooperação para tornar sua comunidade mais segura.

Devemos criar uma rede protetora com atores de todas as áreas e setores: públicas, privadas, terceiro setor, inclusive o próprio cidadão, pois é ele quem realiza as primeiras ações de resposta até a chegada efetiva e a **mobilização** de todas as entidades de apoio.

Vários recursos podem ser usados como estratégias para preparar a comunidade para atuar na gestão de riscos e na resposta a desastres, incentivando a realização de projetos locais de capacitação para a prevenção, preparação e resposta.

Previsão Orçamentária e Financeira

A realidade dos Municípios brasileiros em relação à previsão orçamentária e financeira é bem diversificada. Há poucos Municípios que fazem previsão de recursos orçamentários para ações de Proteção e Defesa Civil; a maioria não possui orçamento próprio, sobretudo os Municípios pequenos com número inferior a 10.000 habitantes e aqueles que não possuem uma frequência significativa de desastres. Há, ainda, os que possuem recursos mínimos e não conseguem executá-los.

A previsão orçamentária de um órgão de Proteção e Defesa Civil deve ser customizada, ou seja, atender às demandas existentes na localidade a ser protegida. O investimento prioritário deve estar direcionado enfaticamente para as ações de prevenção, de mitigação e de preparação para desastres, destacando a realização de:

- cursos de capacitação, seminários e eventos;
- confecção de peças educativas;
- estruturação mínima das atividades fundamentais como mapeamento de risco, sistema de monitoramento, alerta e alarme; e

Sobre Mobilização Social para Redução de Riscos de Desastres, consulte: <http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/Edicao_28_Caderno.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2013.

Sobre Mobilização Comunitária e Comunicação de Riscos de Desastres, consulte: <http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/mobilizacao_comunitaria_e_comunicacao_de_risco_0.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2013.

- vistorias e atendimento de ocorrências.

Para as ações de resposta, devemos direcionar o recurso para a aquisição de um estoque mínimo de Assistência Humanitária a ser empregado em caso de desastres. O planejamento orçamentário do Órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil é inserido na Lei Orçamentária Anual e deve estar em sintonia com o Plano Diretor de Proteção e Defesa Civil, ou Plano Municipal de Redução de Riscos de Desastres, que descreve as principais ações a serem realizadas a longo prazo.

Além dos recursos de capital, é necessária a previsão do custeio, como combustível, peças de reposição, material de escritório, entre outros.

Como dito anteriormente, a maioria dos órgãos de Proteção e Defesa Civil não possui orçamento próprio ou um recurso mínimo para a atividade. Esses órgãos utilizam, contudo, o recurso orçamentário de outras secretarias do Município, como por exemplo:

- realização de obras de contenção de encostas pela Secretaria de Obras;
- dragagem de rios pela Secretaria de Meio Ambiente;
- compra de carros e equipamentos pela Secretaria de Defesa Social, entre outros.

Neste caso, um planejamento conjunto e um bom relacionamento intersetorial podem ser efetivos no emprego racional de recursos para ações de Proteção e Defesa Civil, mesmo que executados por outros setores.

Lembre-se do lema: a Defesa Civil somos todos nós.

Outra possibilidade é a previsão de um **fundo de calamidade**, por isso, salientamos a importância de uma previsão legal da origem de recursos, ligados a um percentual em determinada taxa, por exemplo. Caso contrário, o fundo já nasce sem ter recursos. Há alguns casos de fundos criados há mais de 30 anos que nunca foram utilizados para a sua finalidade.

Por fim, sabemos que os recursos são escassos e devem ser empregados racionalmente nas atividades mais importantes e que gerem os maiores benefícios e aumentem a resiliência da população vulnerável.

Saiba que a recente Medida Provisória n. 631, de 24 de dezembro de 2013, dispõe, além de outros aspectos, sobre Fundo Especial para Calamidades Públicas. A medida provisória está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Mpv/mpv631.htm> Acesso em: 12 mar. 2014

Convênios e Acordos de Cooperação

A função de proteção da comunidade não pode ser exercida por apenas um órgão ou instituição, ela ocorre a partir da sucessão de esforços coordenados em sinergia, multiplicando forças de órgãos públicos, entidades não governamentais, empresas privadas, voluntários, escolas e universidades.

Os vínculos criados não podem ter apenas um caráter pessoal, mas devem ser fortalecidos institucionalmente. Nesse sentido, há a possibilidade de estabelecer vários mecanismos de comprometimento, produzindo, inclusive, corresponsabilidades entre as partes, por meio de convênios e de acordos de cooperação. A Portaria Interministerial MPOG/MF/n. 507, de 24 de novembro de 2011, traz a seguinte definição para convênio:

Convênio – acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 2008, art. 1º, § 2º, alínea VI)

Devemos observar, pelo conceito apresentado, que o convênio, sem fins lucrativos, é baseado na colaboração entre os conveniados para cumprir um interesse comum previsto no programa de governo. Pode ser celebrado entre órgãos das três esferas de governo ou entre órgãos e entidades privadas sem fins lucrativos.

O convênio gera um comprometimento entre as partes para repasse de determinada quantia de recursos para execução dos objetivos comuns.

De acordo com a **Portaria Interministerial MPOG/MF n. 507**, de 24 de novembro de 2011, Termo de Cooperação é o instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.

No artigo 89 desta Portaria, podemos ler o seguinte: Os termos de cooperação serão regulados na forma do artigo 18 do Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007.

O Termo de Cooperação é um documento que prevê o repasse de créditos de um órgão da administração pública para outro da mesma natureza, podendo ser autarquia, fundação pública ou empresa estatal.

Já no Acordo de Cooperação Técnica não ocorre um repasse voluntário de recursos, ou seja, não há transferência de recursos, mas apenas uma cooperação técnica, administrativa ou operacional.

A legislação federal que disciplina convênios e contratos é ampla, mas a seguir apresentamos as principais referências para que você possa se aprofundar no tema:

- **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar n. 101/2000)
- **Lei de Licitações e Contratos Administrativos** (Lei n. 8.666/1993)
- **Leis de Diretrizes Orçamentárias** (Lei n. 11.768/2008, LDO)
- **Decreto n. 6.170/2007** (Dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante Convênios).
- Decreto n. 8.180, de 30 de dezembro de 2013;
- Portaria Conjunta n. 8, de 7 de novembro de 2012;
- **Portaria Interministerial n. 507/2011;**
- Decreto n. 6.170/2007;
- Portaria MI n. 714, de 6 de setembro de 2006.

Resumo...

Nesta Unidade, você obteve informações sobre as ações relacionadas à etapa de preparação no Ciclo de Gestão em Proteção e Defesa Civil. Além do cadastramento, da aquisição, da mobilização e da desmobilização dos recursos logísticos, humanos e materiais, você aprendeu também como elaborar convênios e acordos de cooperação; e quais os aspectos relevantes para desenvolver o Plano de Contingência em seu Município.

Lei de Responsabilidade Fiscal: disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 19 jun. 2013.

Lei de Licitações e Contratos Administrativos: disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 19 jun. 2013.

Leis de Diretrizes Orçamentárias: disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm>. Acesso em: 19 jun. 2013.

Decreto n. 6.170/2007: disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 19 jun. 2013.

Portaria Interministerial n. 507/2011 disponível em: <http://goo.gl/pjO9JD>>. Acesso em: 26 mar. 2014

Muito bem, concluímos mais uma Unidade. Lembre-se de que você pode procurar seu tutor sempre que desejar, então, se precisar de ajuda, não hesite em entrar em contato, pois ele está ansioso para falar com você!

Complementando...

Conheça o modelo do Termo de Execução Descentralizada apresentado a seguir:

TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA Nº XX

I – Identificação *(Título/Objeto)*

Título:

Objetivo:

II – UG/Gestão Repassadora e UG/Gestão Receptora

UG/Gestão Repassadora:
UG/Gestão Favorecida:
UG/Gestão Receptora:

III – Justificativa *(Motivação/Clientela/Cronograma físico)*

IV – Relação entre as Partes *(Descrição e Prestação de Contas das Atividades)*

V – Previsão Orçamentária *(Detalhamento Orçamentário com Previsão de Desembolso)*

Programa de trabalho/Projeto atividade	Fonte	Natureza da Despesa	Valor (R\$ 1,00)

VI – Data e Assinatura

Brasília/DF, XX de XXXXXX de 2014.

Assinatura
Cargo

Assinatura
Cargo

Atividades de aprendizagem

Agora, vá até o Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) e realize as atividades. Sua participação é muito importante!