

4

EIXOS TEMÁTICOS





EIXO 1 | GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES

A “Gestão Integrada de Riscos” é um conceito relativamente novo, inspirado na realidade posta em evidência pelo desastre associado ao furacão Mitch, que devastou a América Central entre os dias 22 de outubro e 5 de novembro de 1998. A partir daí, desenvolveu-se um novo modelo que evoluiu da “gestão de desastres”, com ênfase na resposta, para a “gestão de riscos de desastres”, com foco no planejamento e na prevenção.

Nesse sentido, há duas frentes de trabalho a serem desenvolvidas: a realização de “ações corretivas” do risco de desastres, como, por exemplo, a realização de obras de contenção de encosta em áreas sujeitas a escorregamentos de terra, e a “gestão prospectiva” do risco de desastre, evitando, por exemplo, a construção de equipamentos públicos, como escolas e hospitais, em áreas sujeitas a escorregamentos, o que atrairia a população a viver nessas áreas. Outro exemplo de gestão prospectiva seria o não financiamento, por agentes públicos financeiros, de empreendimentos em áreas de risco.

Há uma infinidade de formas de realizar ações corretivas e gestão prospectiva. O envolvimento da mídia e do sistema educacional é fundamental para aumentar a percepção de risco na população e evitar o surgimento de novas áreas vulneráveis. Outros pontos que merecem reflexão, no que se refere à Gestão Integrada do Risco e Resposta a Desastre são:

- Necessidade de se criar alternativas para a gestão compartilhada do risco e da resposta aos desastres, fortalecendo todos os integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC;
- Necessidade de inserir nos currículos da rede pública e privada de educação básica o tema transversal da Gestão Integral do Risco e Resposta a Desastres, como forma de ampliar a percepção do risco pela comunidade escolar;
- Necessidade de difundir, no governo e na sociedade, uma nova cultura, que priorize a prevenção do risco e o monitoramento participativo, com apoio dos órgãos governamentais, e não apenas ações emergenciais de resposta aos desastres;
- Valorização de práticas participativas nas comunidades, que estimulem a percepção do risco e a preparação para desastres, quando estes forem inevitáveis. A realização de simulados nas comunidades é exemplo disso, e podem ocorrer a partir do apoio dos órgãos de Proteção e Defesa Civil locais, estaduais e da Secretaria Nacional de Defesa Civil;
- Necessidade de conhecer e mapear os riscos de desastres mais prováveis. Esse trabalho tem sido desenvolvido pelo Governo Federal, por meio de diversos órgãos, inclusive, do Ministério da Integração Nacional. Os governos e a população local também podem e devem perceber o meio em que vivem, avaliando os riscos a que estão sujeitos e propondo medidas para eliminá-lo ou mitigá-lo.



Eixo 1

Questão orientadora: a partir das reflexões propostas acima, quais ações devem ser priorizadas para a implementação de uma Gestão Integral de Riscos e Respostas a Desastres, considerando os dispositivos legais presentes na Lei no 12.608/2012 e a futura regulamentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC?

EIXO 2 | INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À PROTEÇÃO E À DEFESA CIVIL

Como vimos anteriormente, a própria Lei no 12.608/2012 dispõe que “a PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável”.

Resta claro que o enfrentamento das questões relacionadas à Proteção e à Defesa Civil extrapola o âmbito de atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional, e até mesmo do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. As ações e projetos que irão concretizar a nova Política deverão ser fruto de articulação institucional entre diferentes órgãos e níveis do governo. Essa Política deve ser tratada como instrumento de ação transversal, ou seja, deve ser implementada de maneira articulada, e não isoladamente, com as demais políticas setoriais citadas na Lei nº 12.608/12, evitando ações contraditórias ou redundantes.

As formas de viabilizar essa integração entre as políticas setoriais constituem o desafio proposto por este eixo de debates.

Nesse sentido, indicamos algumas questões para iniciar as discussões em torno do tema “Integração de Políticas Públicas” no que se refere à política de Proteção e Defesa Civil:

- De que forma a PNPDEC pode se integrar às demais políticas setoriais, tendo em vista o desenvolvimento sustentável?
- Que indicadores podem ser utilizados para aferir o nível de implementação PNPDEC, a partir das definições técnicas para a sua aplicação, o que deverá ser regulamentado por ato do poder executivo, levando em conta a interação com as demais políticas setoriais?
- Quais estratégias e instrumentos legais deverão ser regulamentados por ato do poder executivo, levando em conta a interação com as demais políticas setoriais?
- Que mecanismos de participação podem ser utilizados para conferir mais transparência aos processos de formulação e de implementação de políticas públicas no que se refere à Proteção e à Defesa Civil, sempre considerando a interação com outras políticas setoriais?
- Como os Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Planos Diretores Municipais poderiam considerar a questão do Risco, da Proteção e da Defesa Civil, de modo a deixar claro o caráter intersetorial e garantir investimentos em diversas frentes que resultem em ações de prevenção e de mitigação dos riscos de desastres?
- Como dar às políticas públicas de Proteção e Defesa Civil um caráter de política de Estado e não apenas de política de governo?

- A Política Nacional e Proteção e Defesa Civil tem caráter essencialmente descentralizado. A Lei no 12.608/2012 dispõe sobre as competências da União, dos Estados e dos Municípios, no que se refere à Proteção e à Defesa Civil. Como fortalecer a atuação dos três entes federados, não apenas no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, mas também dos governos locais, estaduais e do Governo Federal?

Eixo 2

Questão orientadora: quais ações devem ser priorizadas para que exista integração entre as políticas públicas setoriais e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, considerando os governos municipais, estaduais, distrital e o Governo Federal

EIXO 3 | GESTÃO DO CONHECIMENTO EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

O termo “gestão do conhecimento” foi utilizado inicialmente para descrever a criação e o uso de banco de dados para estrutura orientada ao conhecimento. Quando se fala em “gestão do conhecimento”, é preciso levar em consideração pelo menos três elementos: dado, informação e conhecimento, de acordo com a tabela 1:

	CONCEITUAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
DADO	Simple observação sobre o estado do mundo	<ul style="list-style-type: none"> • Facilmente estruturado; • Facilmente obtido por máquinas; • Frequentemente quantificado; • Facilmente transferível.
INFORMAÇÃO	Dados dotados de relevância e propósito	<ul style="list-style-type: none"> • Requer unidade de análise; • Exige consenso em relação ao significado; • Exige necessariamente a mediação humana.
CONHECIMENTO	Informação valiosa da mente humana. Inclui reflexão, síntese, contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Difícil estruturação; • Difícil captura em máquinas; • Frequentemente tácito; • Difícil transferência.

Fonte: Davenport (1998)

A relação entre dado, informação e conhecimento pode ser esquematizada conforme a Figura 2. Em linhas gerais, consideramos o dado como sendo uma informação desestruturada. O processo de estruturação agrega valor aos dados e os transforma em informação. O conhecimento, por sua vez, é o acúmulo de diversas informações, inseridas em um determinado contexto.

Figura 2. Fases da gestão do conhecimento



Fonte: Baran, 1997

Segundo Freire (2000), muitos de nós nem mesmo percebemos a existência de determinado problema, ou porque convivemos tão intimamente com ele que passamos a tratá-lo como natural, ou porque o problema, de alguma forma, nos oprime.

Podemos aplicar esse entendimento à questão do risco de desastres. É necessário promover ações que sejam capazes de ampliar, nas comunidades, o conhecimento do risco, aumentando, assim, sua percepção e levando a própria comunidade a eliminá-lo ou a se preparar para enfrentá-lo de forma mais eficaz.

É nesse contexto que propomos as seguintes questões para reflexão, no que se refere a este eixo:

- Como a comunidade científica pode contribuir para a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil?
- Como as questões relativas à Proteção e à Defesa Civil podem ser abordadas no ambiente escolar e nas comunidades?
- Quais são os dados, informações e conhecimentos necessários para a gestão do risco de desastres no âmbito local? As comunidades têm acesso e fazem bom uso desses dados?
- Como promover, nas comunidades, uma cultura de prevenção e de percepção de riscos, valorizando tanto os conhecimentos científicos como os conhecimentos tradicionais?
- Existem boas práticas em sua comunidade no que se refere à Proteção e à Defesa Civil ou à gestão de Riscos de Desastres? Como compartilhá-las com as comunidades que enfrentam as mesmas ameaças e vulnerabilidades?
- Como o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINDEC e o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD podem contribuir para aumentar na população a percepção do risco e preparar as comunidades para os desastres inevitáveis?
- Como a tecnologia da informação pode ser utilizada em favor das políticas de prevenção e de redução de riscos de desastres?

Você sabia?

Fórum Nacional de Defesa Civil

Anualmente, a Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC promove o Fórum Nacional de Defesa Civil. O evento tem como objetivo compartilhar e disseminar boas práticas em Defesa Civil que estejam sendo praticadas em Estados, em municípios ou em pequenas comunidades. Em 2013, o Fórum foi realizado em Joinville-SC, em setembro, reunindo cerca de 1.200 pessoas, entre agentes de Defesa Civil, gestores públicos, representantes de universidades e de escolas. Na ocasião, promoveu-se, simultaneamente, o Fórum Infante-Juvenil, com a participação de crianças e adolescentes. A edição de 2014 será realizada em Cuiabá-MT. Entre em contato com a Defesa Civil e compartilhe as boas práticas realizadas no seu município!

Mais informações em www.mi.gov.br/defesacivil

Eixo 3.

Questão orientadora: quais ações devem ser prioridades para a implementação da gestão do conhecimento em Proteção e Defesa Civil, enfatizando o conhecimento em nível social, organizacional e individual?



EIXO 4 | MOBILIZAÇÃO E PROMOÇÃO DE UMA RESPOSTA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NA BUSCA DE CIDADES RESILIENTES

Vimos anteriormente que, para enfrentar o risco de desastres, é preciso atuar em seus dois componentes: ameaça e vulnerabilidade. Podemos ampliar esse conceito incluindo a questão da exposição ao risco e da resiliência. Ora, o risco é uma função da ameaça, da exposição de pessoas e bens a essa ameaça, e das condições de vulnerabilidade das populações e bens expostos. Por isso, uma política eficaz para a redução do risco de desastres depende não apenas da capacidade dos governos, mas também de a própria população compreender a realidade que a cerca e agir de modo a enfrentar os fatores de risco, tornando o ambiente mais resiliente.

Os governos locais são a primeira linha de resposta frente aos desastres e, por isso, espera-se deles a ação mais eficiente e mais rápida. Os gestores municipais têm papel determinante, pois, muitas vezes, têm grande responsabilidade quanto ao ordenamento territorial, a evitar ocupações irregulares, sobretudo aquelas localizadas em áreas de risco, e promover a organização social, por meio da criação, por exemplo, de **Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC**. Os governos municipais também têm ampla participação no processo de gerenciamento e redução do risco de desastres, criando ou atuando no sistema de alerta e de alarme e estabelecendo estruturas específicas e permanentes de gerenciamento de crises.

Por isso, uma resposta à questão do risco de desastres requer o envolvimento de todos, não apenas do governo, em seus três níveis – federal, estadual e municipal, mas também do envolvimento dos cidadãos, das comunidades, das organizações não governamentais e da iniciativa privada. Pensando nisso, o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC, do Ministério da Integração Nacional lançou a campanha “Construindo Cidades Resilientes: Minha Cidade Está se Preparando”, da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD), da Organização das Nações Unidas (ONU).

O objetivo da campanha é sensibilizar governos e cidadãos para os benefícios de se reduzir os riscos por meio da implementação de dez passos que levam à promoção da resiliência das cidades. Para isso, é fundamental que os governos locais e a sociedade civil unam esforços, integrem todos os setores da sociedade e desenvolvam soluções inovadoras e criativas para a redução das vulnerabilidades e a promoção do bem-estar e da segurança de todos.

O **NUDEC** é formado por um grupo comunitário e pode ser organizado em um distrito, bairro, rua, edifício, associação comunitária ou entidade, entre outros, que participa de atividades de defesa civil em caráter voluntário. A instalação do NUDEC é prioritária em áreas de risco de desastres e tem por objetivo organizar e preparar a comunidade local a dar a pronta resposta aos desastres. O objetivo geral de um NUDEC é envolver a comunidade em um processo de reflexão sobre a realidade dos riscos, incentivando a construção de uma consciência coletiva acerca da preservação do meio ambiente local, sobre a ótica da minimização dos desastres.

A campanha tem como público alvo prefeitos, governadores e conselhos de políticas públicas, mas também se direciona a servidores e gestores públicos responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento local e urbano e pela gestão e redução do risco de desastres. Há várias formas de participar da campanha, seja como Cidade Modelo, como Cidade Resiliente ou como Patrono de Cidade Modelo. Mais informações podem ser obtidas pelo site www.integracao.gov.br/cidadesresilientes

Elencamos abaixo, como proposta para reflexão, os dez passos propostos na campanha para a promoção de cidades resilientes. A proposta é que os participantes da 2ª CNPDC reflitam sobre o quanto o seu município está perto ou longe de atingir cada uma dessas metas. Considera-se esse um bom ponto de partida para pensar as políticas públicas de âmbito local e nacional para a promoção de Cidades Resilientes:

1. Coloque em prática ações de organização e coordenação para compreender e aplicar ferramentas de redução de riscos de desastres, com base na participação de grupos de cidadãos e da sociedade civil.
2. Construa alianças locais. Assegure que todos os departamentos compreendam o seu papel na redução de risco de desastres e preparação.
3. Atribua um orçamento para a redução de riscos de desastres e forneça incentivos para proprietários em áreas de risco, famílias de baixa renda, comunidades, empresas e setor público para investir na redução dos riscos que enfrentam.
4. Mantenha os dados sobre os riscos e vulnerabilidades atualizados. Prepare as avaliações de risco e utilize-as como base para planos de desenvolvimento urbano e tomadas de decisão. Certifique-se de que esta informação e os planos para a resiliência da sua cidade estejam prontamente disponíveis ao público e totalmente discutidos com eles.
5. Invista e mantenha uma infraestrutura para redução de risco, com enfoque estrutural, como por exemplo, obras de drenagens para evitar inundações; e, conforme necessário invista em ações de adaptação às mudanças climáticas.
6. Avalie a segurança de todas as escolas e centros de saúde e atualize tais avaliações conforme necessário. Aplique e imponha regulamentos realistas, compatíveis com o risco de construção e princípios de planejamento do uso do solo. Identifique áreas seguras para cidadãos de baixa renda e desenvolva a urbanização dos assentamentos informais, sempre que possível.
7. Certifique-se de que programas de educação e treinamento sobre a redução de riscos de desastres estejam em vigor nas escolas e comunidades.
8. Proteja os ecossistemas e barreiras naturais para mitigar inundações, tempestades e outros perigos a que sua cidade seja vulnerável. Adapte-se à mudança climática por meio da construção de boas práticas de redução de risco.
9. Instale sistemas de alerta e alarme, e capacidades de gestão de emergências em seu município, e realize regularmente exercícios públicos de preparação.
10. Após qualquer desastre, assegure que as necessidades dos sobreviventes estejam no centro da reconstrução, por meio do apoio direto e por suas organizações comunitárias, de modo a projetar e ajudar a implementar ações de resposta e recuperação, incluindo a reconstrução de casas e de meios de subsistência.

Eixo 4

Questão orientadora: quais ações devem ser priorizadas para que tenhamos cidades mais resilientes?

O que é?

Cidade – Para efeitos deste eixo de debates, entendemos “cidade” como zonas urbanas em geral.

Governo local – O termo “governos locais” inclui tanto a comunidade urbana quanto a rural, em diferentes escalas (regional, metropolitana, cidades, povoados, municípios, distritos e aldeias).

Cidade Resiliente – Aquela que tem a capacidade de resistir, absorver e se recuperar de forma eficiente dos efeitos de um desastre e de maneira organizada prevenir que vidas e bens sejam perdidos.

Alerta – Dispositivo de vigilância. Situação em que o perigo ou risco é previsível no curto prazo. Quando é dado o alerta, a população deve se preparar para a possível ocorrência de um desastre.

Alarme – Mais grave que o alerta, o alarme é um sinal, dispositivo ou sistema que avisa sobre a iminência de um desastre. Nesse caso, as equipes de socorro e assistência devem entrar em ação.

Fonte: www.mi.gov.br/cidadesresilientes/ e Glossário de Defesa Civil, estudos de riscos e medicina de desastres.