



FUNDAMENTOS PARA GESTÃO DE
**EMERGÊNCIAS
AGROPECUÁRIAS**

Editorial

2021 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Todos os direitos reservados. Permitida a reprodução desde que citada a fonte.

A responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens desta obra é do autor.

Elaboração, distribuição e informações:

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA,

PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Secretaria de Defesa Agropecuária

Esplanada dos Ministérios, Bloco D,

CEP: 70043-900, Brasília/DF

www.agricultura.gov.br

Coordenação Editorial:

Coordenação de Emergências Agropecuárias

Equipe Técnica: Hélio Vilela Barbosa Jr.



Sumário

Módulo 1 – Terminologia	6
Introdução	7
I.1 Emergência, crise e desastre na literatura científica.....	8
I.2 Classificação de incidente como emergência	9
I.3 Classificação de incidente como crise.....	12
I.4 Classificação de incidente como desastre.....	14
I.5 Relação entre as terminologias	16
I.6. Resumo das terminologias e algumas situações emergenciais na legislação	19
Módulo 2 – As Fases do Ciclo de Gestão Integrada de Emergências Agropecuárias....	29
2.1. Introdução Geral	30
2.2. Risco	31
2.3. Fases do Ciclo de Gestão Integrada de Emergências Agropecuárias	42
2.4. Conclusão	55
Referências	57
Módulo 3 – Uso dos diferentes tipos de planos em emergências agropecuárias	58
Apresentação	59
3.1 Introdução	60
3.2 Uso dos termos emergência e contingência no planejamento em Defesa Civil e questões relevantes para a elaboração do PLANCON.....	63
3.3 Elementos básicos do plano de contingência.....	67
3.4 Etapas para elaboração do plano de contingência.....	70
3.5 Plano de continuidade agropecuária	89
3.6 Etapas para realizar simulados.....	94

3.7 Conclusão	109
Referências	110
Módulo 4 – Aplicação da metodologia de gestão de emergências, crises e desastres conhecida como Sistema de Comando de Incidentes (SCI)	111
 Introdução	112
 4.1 Introdução: Evolução histórica do paradigma de resposta a emergências, crises e desastres agropecuários ou não.	113
 4.2 Sistema de Comando em Incidentes: Conhecimento e aplicação da organização modular do SCI, de acordo com as peculiaridades, magnitude e complexidade das emergências agropecuárias	116
 4.3 Comando: Requisitos, competências funcionais, administrativas e atuação dos gestores na administração da emergência agropecuária	120
 4.4 Equipe de Comando.....	122
 4.5 Seções de Comando.....	130
 4.6 Plano de Ação: Fases do planejamento	134
 4.7 Força-tarefa: Operações integradas entre as forças de segurança pública e as forças de defesa agropecuária e a Defesa Civil na gestão de emergências agropecuárias	142
 4.8 Conclusão	143
 Referências	144
Módulo 5 – Aplicação da Epidemiologia na gestão integrada das emergências agropecuárias e no estabelecimento de políticas públicas	145
 Introdução	146
 5.1 Introdução à gestão de riscos epidemiológicos	146
 5.2 Identificação de riscos epidemiológicos.....	149
 5.3 Estimativa de riscos epidemiológicos.....	155
 5.4 Controle de riscos epidemiológicos (prevenção e mitigação).....	160
 5.6. Conclusão	161
 Referências	162

Módulo 6 – O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária e suas relações com os três poderes da república nas três instâncias federativas aplicado a gestão de emergências agropecuárias	163
 Introdução	164
 6.1 Estrutura e organização do Estado brasileiro em República Federativa com três poderes em cada instância e a separação de competências na gestão de emergências, crises e desastres	164
 6.2 Uso de recursos humanos em emergências agropecuárias	176
 6.3 Uso de recursos físicos em emergências agropecuárias.....	179
 6.4 Uso de recursos financeiros em emergências agropecuárias	181
 6.5. Atuação das agências e instituições oficiais de controle em casos de emergência agropecuária.....	183
 Referências	185

MÓDULO I

Terminología



Introdução

Análises dos eventos recentes de emergências, crises e desastres destacam a necessidade de administrar todos os componentes da gestão de emergências de forma integrada e coesa em todas as instâncias federativas: União, Estados e Municípios, em uma abordagem multidisciplinar entre todas as “Partes Interessadas”, públicas e privadas e com os três Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário para se alcançar a máxima eficiência.

Este curso pretende abordar a gestão de emergências agropecuárias para uma ampla gama de “Partes Interessadas”, públicas e privadas, discutindo possíveis medidas e intervenções para atender às necessidades locais, regionais e nacionais.

O objetivo do curso é promover a integração entre todas as fases do ciclo de gestão de emergências: prevenção, mitigação de riscos, preparação, detecção, resposta e recuperação frente a uma gama de emergências agropecuárias ampliando a capacidade de resiliência, a rede de proteção e a segurança, além de estimular o estabelecimento de políticas públicas efetivas para o setor.

O curso traz uma proposta de estrutura organizacional para ser usada no desenvolvimento de processos e procedimentos para gestão das ações de segurança, proteção e defesa para as atividades agropecuárias, reduzindo os riscos e as consequências das emergências para o setor. Também pretende descrever as diretrizes, os princípios orientadores e os papéis que as partes responsáveis pela segurança, proteção e defesa para as atividades agropecuárias desempenham na redução dos riscos e dos impactos nas emergências agropecuárias integrando todas as fases do Ciclo de Gestão de Desastres (CGD).

Estudaremos, desde o uso dos termos emergência, crise e desastre aplicados à defesa agropecuária, até a identificação das fases do ciclo de gestão integrada das emergências agropecuárias.

Também são temas a serem tratados: a elaboração de planos de contingência para emergências agropecuárias, a aplicação da metodologia de gestão de emergências, a aplicação da epidemiologia na gestão integrada das emergências agropecuárias e no estabelecimento de políticas públicas. O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária aplicado à gestão de emergências agropecuárias completa a lista de tópicos gerais a serem apresentados.





Ao fim do curso, esperamos que você compreenda os termos e procedimentos da gestão das emergências agropecuárias, de modo que consiga estabelecer conexões, harmonizações e padronizações, melhorando a efetividade e eficiência na sua execução.

Boas aulas!

I.1 Emergência, crise e desastre na literatura científica

Emergência, crise e desastre são termos que nós utilizamos comumente no dia a dia, muitas vezes, inclusive, sem qualquer distinção entre eles, para caracterizar uma mesma situação disruptiva ou danosa. Em geral, quando se trata de diálogos informais, esse uso indistinto das três palavras não compromete a transmissão da mensagem, a compreensão do que foi dito.

Ainda que se sobreponham e sejam intimamente interconectados e interdependentes, existem diferenças significativas entre os três fenômenos. E há situações em que é essencial reconhecer as particularidades dos termos e utilizá-los adequadamente, por exemplo, quando tratamos de emergências agropecuárias no âmbito técnico, que é o propósito deste curso.



Mesmo estudos acadêmicos e trabalhos científicos na área de emergências expõem uma certa inconsistência quanto ao uso dessas terminologias, podendo variar conforme o pesquisador. A literatura técnica acaba usando os termos de forma combinada e intercambiável, uma vez que as definições são imprecisas.

Neste primeiro momento, vamos falar de emergência, crise e desastre de maneira geral, apresentando as definições mais comuns e potenciais diferenças. Nos próximos capítulos, você aprenderá como classificar os incidentes em cada uma dessas três possibilidades.

Para começar, é preciso também entender o que é um incidente. Em resumo, um incidente é uma situação que foge da normalidade, é algo que ocorre fora do padrão esperado ou ocorre em circunstâncias irregulares.

Sua definição em dicionário coloca o incidente como episódio inesperado ou situação que altera a ordem normal das coisas. Os incidentes podem formar uma cadeia de eventos com potencial de evoluir para a condição de emergência, crise ou desastre.

A emergência exige intervenção imediata, mas como também, quase sempre, apresenta padrões de ocorrência, pode ser prevista. As emergências são recorrentes e, por isso, a cada vez podemos estar melhor preparados para lidar com elas.

Já a crise é única, inesperada e, em geral, inevitável – no sentido de que seu controle só é possível depois que ocorre. Crises são situações críticas que ameaçam o funcionamento ou sobrevivência de um indivíduo, comunidade, organização ou Estado. Assim como as emergências, elas demandam ação imediata.

Por fim, desastre se difere das outras duas situações em razão da magnitude e da extensão dos seus efeitos danosos ou disruptivos. Nesses casos, estamos falando de impactos ambientais, econômicos, políticos, materiais e humanos de larga escala e longo prazo.

Na sequência, veremos que as definições de desastre e de crise compartilham muitos atributos comuns, podendo ser intercambiáveis em algumas situações. A emergência, por sua vez, tende a se distanciar um pouco mais do significado dos demais, possuindo algumas particularidades até contraditórias.

A principal característica compartilhada entre os três termos é que são eventos inesperados e seus danos são significativos. No entanto, como já dito, as emergências podem sim contar com um certo grau de previsibilidade e, portanto, preparação. Os autores tendem a concordar também que, em casos de negligência ou mal gerenciamento, as crises e as emergências podem levar a desastres.

I.2 Classificação de incidente como emergência

Em uma revisão bibliográfica sobre o uso desses termos, Al-Dahash, Thayaparan e Kulatunga (2016) definem emergência como qualquer situação natural ou decorrente da ação humana que resulte em dano substancial à população ou à propriedade (Shen e Shaw, 2004, 2110).

Segundo David Alexander, emergência pode ser definida como “um evento corrente ou iminente que ameace pessoas, propriedades ou o ambiente e que exige resposta imediata, rápida e coordenada. Emergências são normalmente imprevistas, principalmente quanto ao momento e ao local exatos. No entanto, elas podem e devem ser alvo de planejamento” (2005b, 159).

Emergência é definida como uma situação em que procedimentos normais são suspensos e medidas extraordinárias são tomadas para salvar vidas, proteger pessoas, limitar danos e retornar às condições normais (Alexander, 2003; Organização Mundial da Saúde, 2002). Diferentemente da maioria dos demais autores, Alexander, que trata de emergências em saúde, coloca a emergência como um termo mais amplo, que inclui desde pequenos eventos disruptivos, catástrofes e desastres.

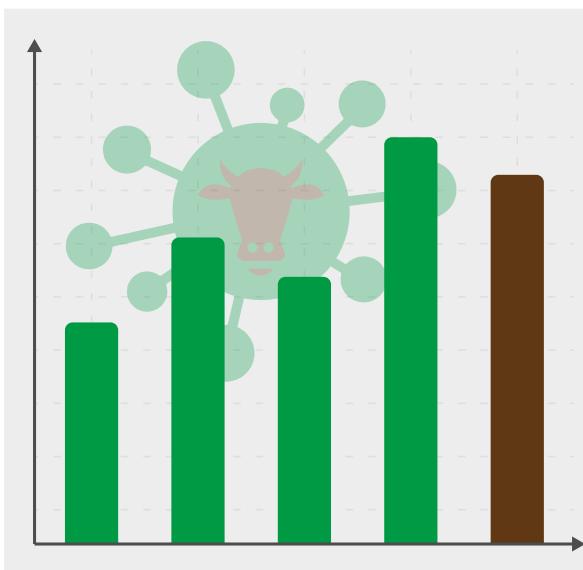
Eshahi e Larson (2008, 63), por sua vez, defendem emergência como “um evento que pode ser gerenciado localmente, sem a necessidade de medidas adicionais de resposta ou mudanças de procedimento”. De acordo com a Plataforma das Nações Unidas de Informação Espacial para Gestão de Desastres e Resposta a Emergências (UN-SPIDER), a emergência é um evento que pode ser respondido com o uso de recursos já disponíveis, o que implica na não necessidade de solicitação de assistência externa.

“Uma combinação imprevista de circunstâncias ou situação que demanda ação imediata; uma necessidade urgente de assistência e auxílio” é a definição trazida por Jorgustin (2012). Ele também defende que uma emergência, se não contida, pode levar a um desastre. É a mesma opinião colocada pelo Grupo Lighthouse Readiness, que pontua, por outro lado, que nem todo desastre é precedido pela detecção da emergência.

A análise das definições de emergência expõe um certo nível de contradições. Em linhas gerais, no entanto, podemos apontar que são situações urgentes, com potencial danoso, mas com gravidade ou abrangência relativamente pequenas – ao menos em um primeiro momento. Tanto pode ser um evento em curso quanto iminente (prestes a acontecer). Pode ou não demandar mudanças nos procedimentos normais. Também pode ou não exigir ações imediatas ou extraordinárias.



Resumindo: Projetar a frequência conhecida de uma emergência, tanto a incidência quanto a prevalência, seja ela agropecuária ou não, é prática muito importante para o planejamento e gestão dos riscos. Entretanto, essa previsão deve ser tomada sempre em termos probabilísticos. Desta forma, mesmo sem a precisão de quando ou de onde a emergência se manifestará, muitos procedimentos podem ser planejados no sentido de prevenir, mitigar e preparar para responder e recuperar, mantendo todos os grupos interessados, “stakeholders”, treinados conforme previsto nos planos de contingência.



Tanto a prevalência como a incidência são medidas de frequência, importantes para gestão de emergências. Elas são razões matemáticas que descrevem as proporções das unidades de análise* afetadas em um período determinado. Enquanto a prevalência se refere à proporção afetada com ocorrências em curso durante determinado período e em um universo de unidades de análise susceptíveis, a incidência se refere à proporção de ocorrências novas do universo de unidades de análise em risco, reflete a velocidade de disseminação ou propagação do incidente ou de novas ocorrências no universo sob risco durante determinado período.

*Nota: unidade de análise é o elemento sobre o qual a informação é coletada e que serve de base para a análise, por exemplo, pessoas, animais, plantas, famílias, rebanhos, propriedades, regiões, países etc.



	Incidência	Prevalência
Definição	velocidade de disseminação ou propagação de casos novos no universo de unidades de análise sob risco em determinado período	proporção do universo de unidades de análise susceptível afetada com casos correntes em determinado período
Determina	o risco de ocorrência	as necessidades logísticas
Como se calcula	número de casos novos detectados por unidade de tempo, dividido pela quantidade de unidades de análise em risco, em determinado período	número de casos correntes, novos e antigos, dividido pela quantidade de unidades de análise susceptíveis total, em determinado período
Importância para a gestão das emergências	planejamento de medidas de prevenção e mitigação de riscos	planejamento dos recursos físicos, humanos e financeiros necessários para a resposta e recuperação.

1.3 Classificação de incidente como crise

Crise é uma ruptura que afeta fisicamente um sistema como um todo e ameaça seus pressupostos básicos, seu senso subjetivo de si próprio e seu núcleo existencial¹. Vários autores também apontam como uma situação anormal, que apresenta um alto risco para o negócio e podem transformar-se em oportunidades para rápidas mudanças nas políticas públicas, uma vez que atrai atenção dos meios de comunicação, redes sociais e do público².

A crise “é uma situação enfrentada por um indivíduo, grupo ou organização, com a qual eles são incapazes de lidar através do uso de procedimentos rotineiros convencionais”. Outra característica é o estado de “tensão criado pela mudança repentina”³.

Argumenta-se que “a significância da crise é a sua imprevisibilidade e incontrolabilidade que perturba ou impede as operações normais”⁴. Há autores que enxergam que cada situação de crise é única e, portanto, gerentes ajustam e respondem diferentemente em cada caso⁵. Além disso, a



¹ Pauchant e Mitroff (1992, 15)

² Sawalha, Jraisat e Al-Qudah, (2013); Shaluf et al., (2003); Alexander, (2005b)

³ Moe e Pathranarakul (2006, 402), Booth (1993)

⁴ Alexander (2005b)

⁵ Shaluf et al., (2003), Robert e Lajtha (2002) e Darling (1994),



mesma situação pode ser uma crise em um momento e não em outro⁶. De acordo com o Grupo Lighthouse Readiness⁷, a crise é um “período de intensa dificuldade, transtorno ou perigo e pode ser pessoal ou restrita a uma população pequena, como uma família ou uma empresa lidando com um problema”.

Para Farazmand, crises costumam ter uma origem anterior, passada. Diagnosticar sua fonte original pode ajudar a entender e gerenciar uma crise em particular ou levar a uma condição ou estado alternativo.

Num contexto organizacional, crises são normalmente novas situações, muitas vezes definidas como inesperadas, definitivamente não estruturadas e fora da infraestrutura operacional típica da organização.

Ainda com o foco em empresas, para o Instituto BCM, crise é um evento crítico que pode impactar a lucratividade, a reputação ou mesmo a capacidade operacional de uma organização. Pode depender da sua duração e normalmente não impede o acesso às instalações e infraestrutura.

A ASIS International coloca as crises como eventos locais, regionais ou globais, naturais ou causados pela ação humana, que têm o risco de (1) aumentar de intensidade; (2) impactar negativamente a posição financeira da organização ou seu valor de mercado; (3) causar danos às pessoas, às propriedades ou ao meio ambiente; (4) cair no escrutínio minucioso da mídia ou do governo; (5) interferir com as operações, gastando um significativo tempo de gerenciamento ou reforços financeiros; afetar negativamente a moral dos colaboradores; comprometer a reputação da organização, produtos ou funcionários e, portanto, impactar negativamente seu futuro.

Segundo Angelo Trias⁸, o impacto repentino e os riscos elevados das crises exigem respostas rápidas e flexíveis. Uma vez que são eventos imprevistos, ele ressalta que não há planos prontamente disponíveis para resolvê-los, diferentemente do que costuma ocorrer com as emergências. Como são muitas vezes situações desconhecidas, também não existe uma forma predeterminada de resolver as crises.

Em resumo, a crise é um evento de escala limitada, único, súbito, incontrolável, disruptivo do sistema e que causa problemas de continuidade, exige gerenciamento urgente e pode resultar em mudança de políticas públicas.

⁶ (Darling, 1994)

⁷ Lighthouse Readiness (2015)

⁸ Angelo Trias (2020)

1.4 Classificação de incidente como desastre

Apesar da quantidade de estudos sobre desastres e gerenciamento de desastres, aparentemente não há uma definição universal para o termo, que seja utilizada por todos os estudiosos e instituições⁹. As diferenças de definição são decorrentes da diversidade de causas e consequências dos desastres e, também, parecem afetadas pelas questões políticas, econômicas e geográficas dos respectivos países¹⁰.

O termo desastre tem sido diferentemente definido por vários estudiosos¹¹. Eles apontam, entretanto, que desastres são amplamente definidos como eventos imprevistos e repentinos, com causas naturais, tecnológicas ou sociais, que levam a destruição, perdas ou danos vultosos¹².

Já Cutter¹³ apenas estabelece que desastres são eventos de grande impacto, normalmente únicos e de larga escala. Outros pesquisadores definem desastres como situações que sobrecarregam a capacidade local de resistir, enfrentar e recuperar; sendo necessária a assistência externa e envolvendo vários atores¹⁴.



Há aqueles que consideram desastres como eventos concentrados no tempo e espaço, em que a sociedade ou uma de suas subdivisões enfrenta dano físico e destruição social. Também assim consideram quando restam prejudicadas todas as funções essenciais ou parte delas nessa mesma sociedade¹⁵. Mas também há aqueles que os definem como um mecanismo dinâmico, que começa com a ativação de um perigo e segue pelo sistema como uma série de eventos em escala que, ao influenciar negativamente os sistemas de emergência, escalam até produzirem perdas de vidas, propriedades, riquezas e meios de subsistência¹⁶.

⁹ Shaluf, Ahmadun e Said (2003)

¹⁰ Eshghi e Larson (2008)

¹¹ Al-Dahash, Thayaparan e Kulatunga (2016)

¹² Alexander, (2005b); Jorgustin, (2012); Iyer and Mastorakis, (2006); Parker, (1992); UNSDR, (2009)

¹³ Cutter (2003)

¹⁴ Guha-Sapir, Vos, Below e Ponserre, (2014); Grupo Lighthouse Readiness, (2015); Moe, Gehbauer, Senitz e Mueller, (2007); Coppola, (2015); Parker, (1992)

¹⁵ Wilson e Oyola-Yemaiel, (2001); Fritz, (1961); Lindell, (2013); UNSDR, (2009)

¹⁶ Iyer e Mastorakis, (2006); Biswas e Choudhuri, (2012)

Concentrados em brechas de sistema, Baker e Refsgarrd¹⁷ alegam que “sistemas institucionais encarregados com a responsabilidade de gerenciar situações de desastres enfrentam múltiplos desafios, incluindo a necessidade de ação rápida e o direcionamento preciso das medidas de resposta em um ambiente em que a quantidade e a qualidade de informações são imprevisíveis”.

A Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres¹⁸ confirma que desastres ocorrem como resultado de uma combinação de perigos, vulnerabilidades e falta de medidas de prevenção e mitigação. Nesse sentido, o uso de medidas especiais para planejar, coordenar e utilizar recursos apropriados minimizará o impacto adverso dos desastres¹⁹.

“Durante o desastre, o apoio adicional das partes interessadas envolvidas (“stakeholders”) em nível regional e nacional para as comunidades locais também pode ser necessário. Em alguns casos, até ajuda internacional pode ser necessária”, de acordo com Trias²⁰. Ele também aponta uma diferença fundamental do desastre em comparação à crise e à emergência: sua tendência em se desenvolver a partir de uma série de eventos concatenados. “Claro, ele pode ocorrer de repente. Mas os desastres são, em geral, uma combinação de problemas existentes que saem do controle. O risco se amplia de um evento para outro, escalando até seu irrompimento”.

Fenômenos naturais severos, como inundações, escorregamentos ou deslizamentos de terra, secas e furacões, quando “ocorrem em locais populosos, resultam em danos (materiais e humanos) e prejuízos (sociais e econômicos), provocam desastres naturais”²¹.

Já sob o foco organizacional, o Instituto BCM classifica o desastre como um evento repentino não planejado que causa grandes danos ou perdas graves para uma organização. Como resultado, ela fica impedida de fornecer funções críticas do negócio por um certo período. Diferentemente da crise, o desastre ocasiona a impossibilidade do acesso a pessoas, processos, infraestrutura, parceiros ou fornecedores.

¹⁷ Baker e Refsgarrd (2007, 332)

¹⁸ UNISDR, (2009)

¹⁹ Alexander, (2003)

²⁰ Trias (2020, 6)

²¹ Kobiyama et al., (2006, 97)



A UN-SPIDER pontua que o desastre é caracterizado por impactos que sobrecarregam a capacidade local de resposta e estabelecem demandas de recursos que também não estão disponíveis localmente. Para fins humanitários, um evento é declarado desastre quando há necessidade de assistência externa para fazer frente aos seus impactos. “Um governo declara estado de emergência, desastre ou calamidade pública, por exemplo, como forma de solicitar assistência humanitária e apoio da comunidade externa para lidar com os impactos do desastre”, observa a plataforma das Nações Unidas.

1.5 Relação entre as terminologias

Ao analisar as diferentes abordagens já trazidas para o tema com uma extensa revisão bibliográfica, Al-Dahash, Thayaparan e Kulatunga²² chegaram às seguintes características principais para cada um dos três termos que estamos estudando:

Emergência

- ✓ Evento iminente ou corrente
- ✓ Incidente previsível porém inesperado
- ✓ Provoca danos
- ✓ Pode ou não ser gerenciada localmente
- ✓ Com ou sem necessidade de ação imediata
- ✓ Com ou sem necessidade de suspensão dos procedimentos normais
- ✓ Com ou sem necessidade de medidas de resposta adicionais ou extraordinárias nos procedimentos
- ✓ Com ou sem necessidade urgente de assistência ou socorro

²² Al-Dahash, Thayaparan e Kulatunga (2016)

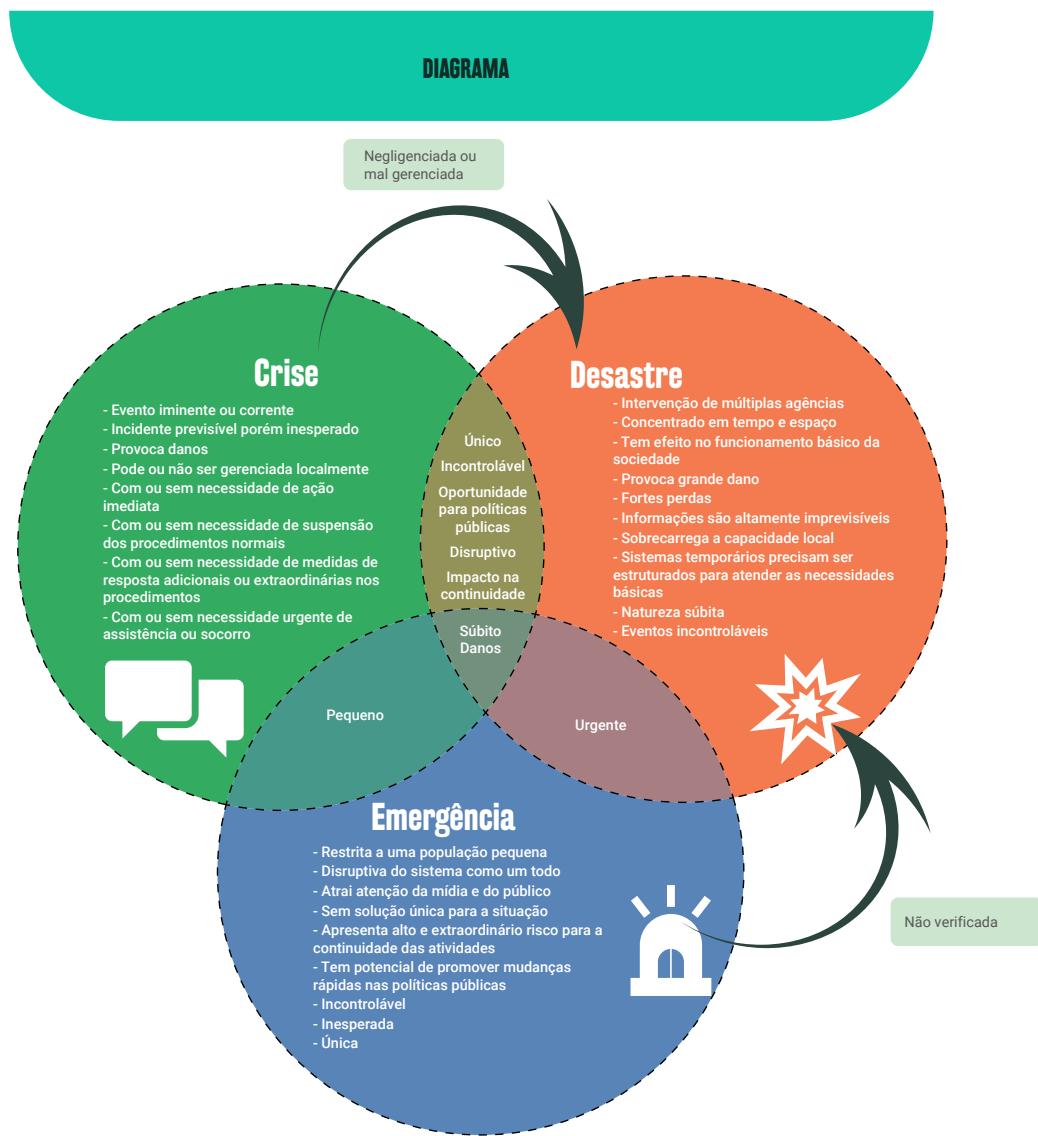
Crise

- ✓ Restrita a uma população pequena
- ✓ Disruptiva do sistema como um todo
- ✓ Atrai atenção da mídia e do público
- ✓ Sem solução única para a situação
- ✓ Apresenta alto e extraordinário risco para a continuidade das atividades
- ✓ Tem potencial de promover mudanças rápidas nas políticas públicas
- ✓ Incontrolável
- ✓ Inesperada
- ✓ Única

Desastre

- ✓ Intervenção de múltiplas agências
- ✓ Concentrado em tempo e espaço
- ✓ Tem efeito no funcionamento básico da sociedade
- ✓ Provoca grande dano
- ✓ Fortes perdas
- ✓ Informações são altamente imprevisíveis
- ✓ Sobrecarrega a capacidade local
- ✓ Sistemas temporários precisam ser estruturados para atender as necessidades básicas
- ✓ Natureza súbita
- ✓ Eventos incontroláveis

Para visualizar melhor as relações entre os três conceitos, os mesmos autores sugerem representá-las com o diagrama de Venn-Euler (representação de conjuntos), que você confere a seguir.



Em resumo rápido, geralmente, os desastres afetam mais pessoas ou tenham consequências mais devastadoras do que as emergências e as crises.

A emergência difere dos demais por nem sempre demandar a necessidade de mudança de procedimentos, enquanto desastre e crise desencadeiam rápidas mudanças nas políticas públicas. A linha do tempo também difere, pois, um desastre já ocorreu, enquanto a emergência pode não ter ocorrido – ser iminente.

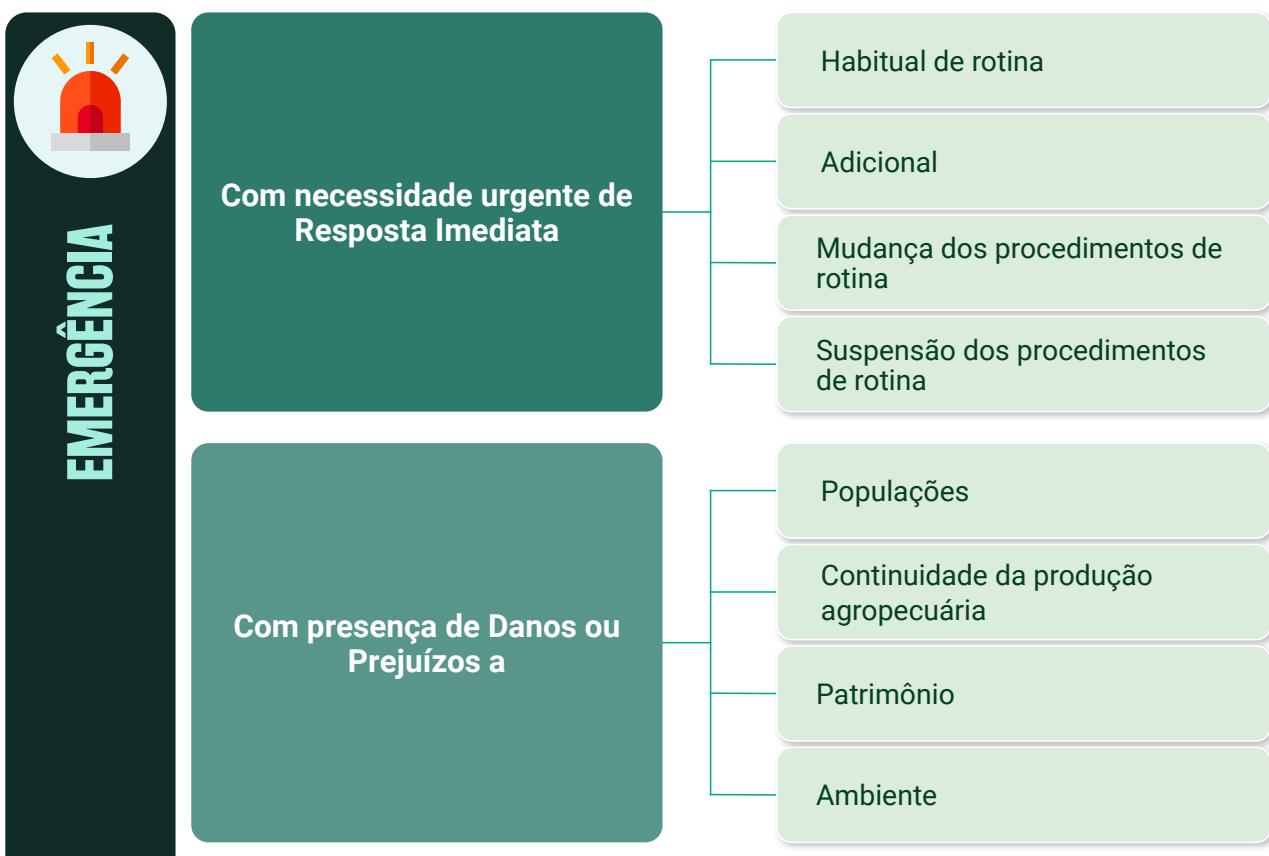
Emergências podem levar a desastres se forem desconsideradas, permanecerem não atendidas ou não forem controladas, mas nem todos os desastres são precedidos por uma emergência, já que podem ocorrer repentinamente, sem qualquer aviso. A crise também pode se desenvolver para um desastre se for negligenciada ou mal administrada.

1.6. Resumo das terminologias e algumas situações emergenciais na legislação

Por fim, antes de concluirmos este módulo, vamos esquematizar em tabelas as principais características relativas às terminologias estudadas até aqui. Num primeiro momento, vamos elencar as palavras-chave apontadas por Al-Dahash, Thayaparan e Kulatunga²³ e, em seguida, verificaremos como o ordenamento jurídico brasileiro trata algumas situações relativas às emergências agropecuárias.

1.6.1. Resumo das terminologias

1.6.1.1. Emergência



²³ Al-Dahash, Thayaparan e Kulatunga (2016)



**Com necessidade de
Medidas Extraordinárias para**

- Salvar vidas
- Evitar um desastre
- Limitar os danos
- Proteger pessoas, lavouras ou rebanhos
- Retornar às condições normais anteriores

**Evento Iminente ou Em Curso
contra**

- a Vida
- a Continuidade da produção agropecuária
- o Patrimônio
- o Ambiente

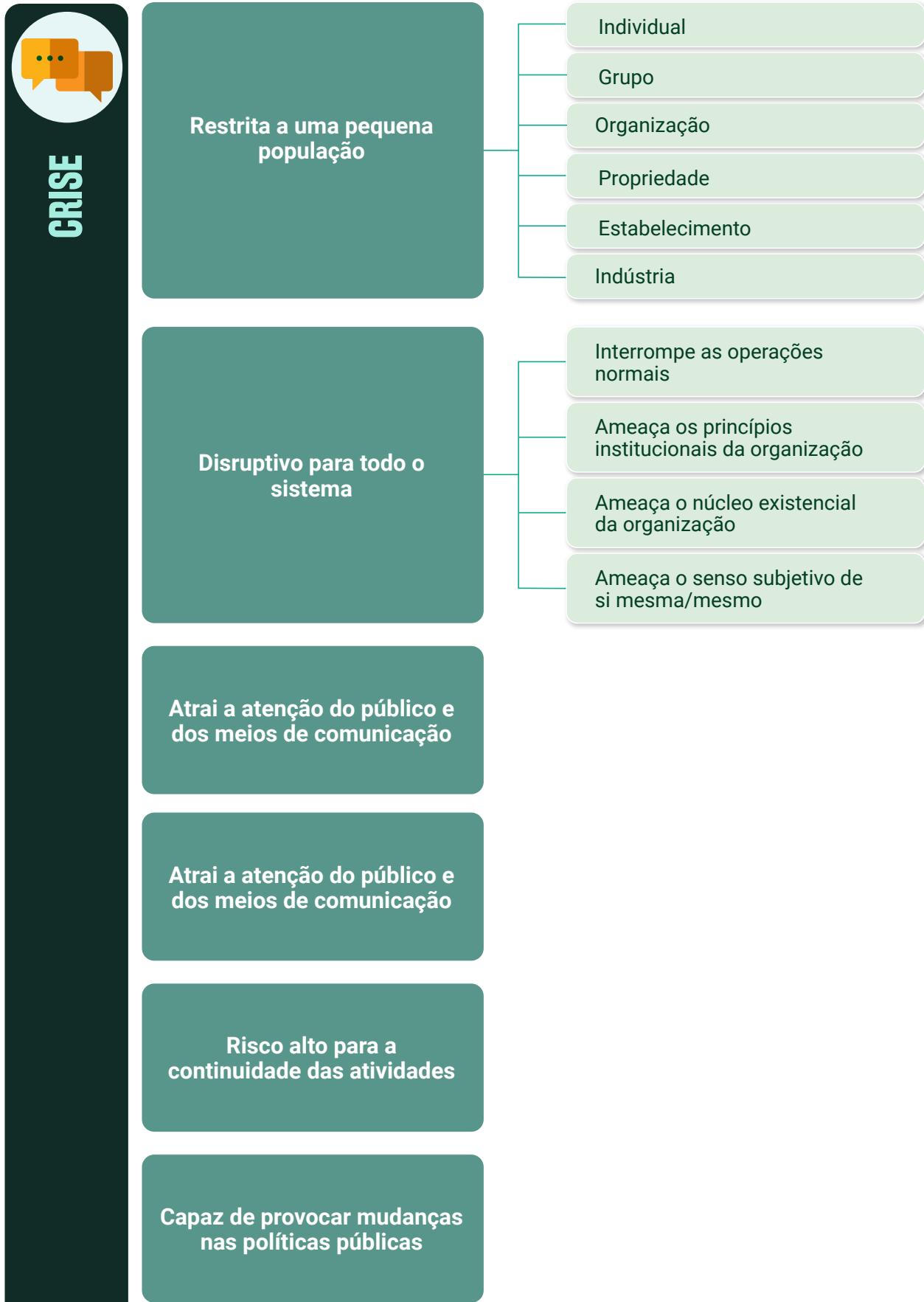
**Pode ser gerenciado
localmente**

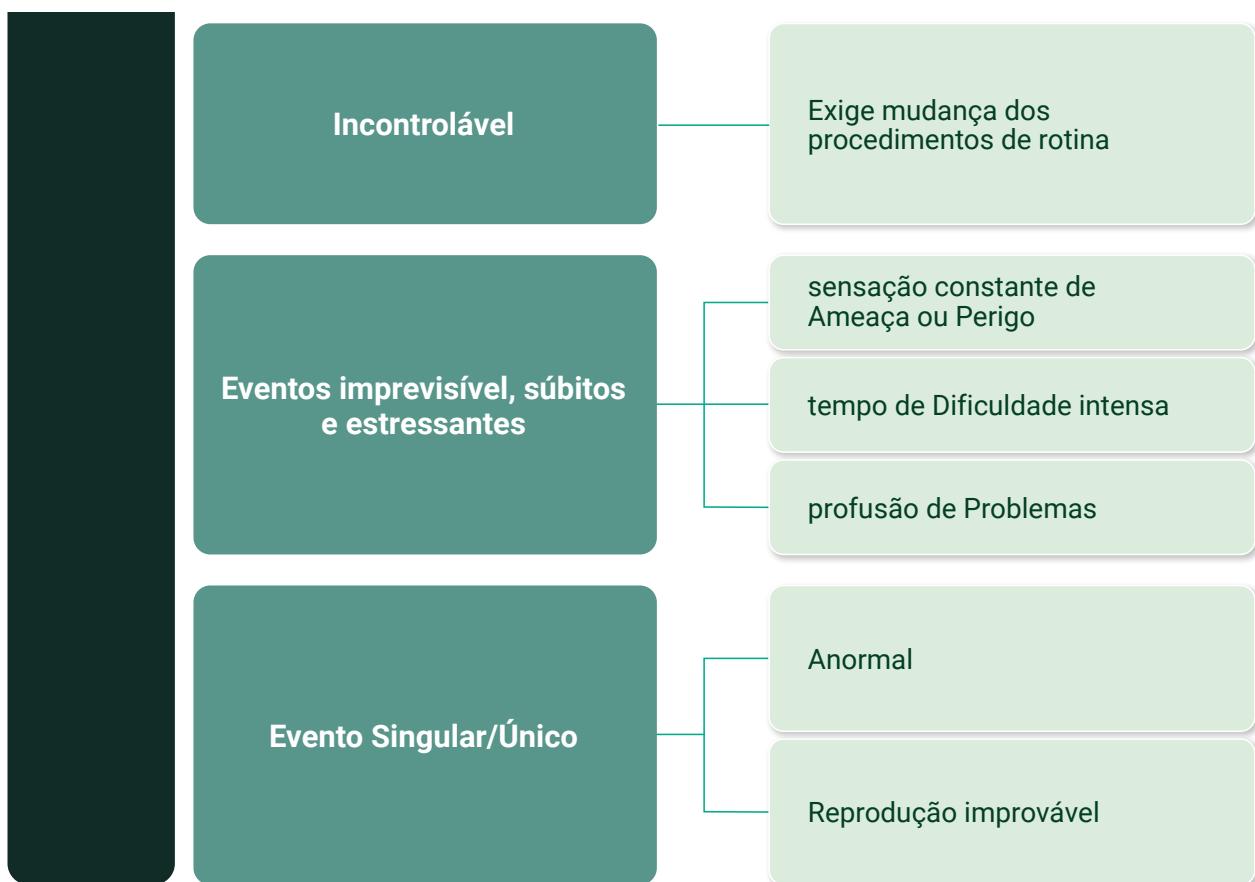
- Pequena escala
- Eventos disruptivos menores

**Eventos imprevisíveis e
súbitos**

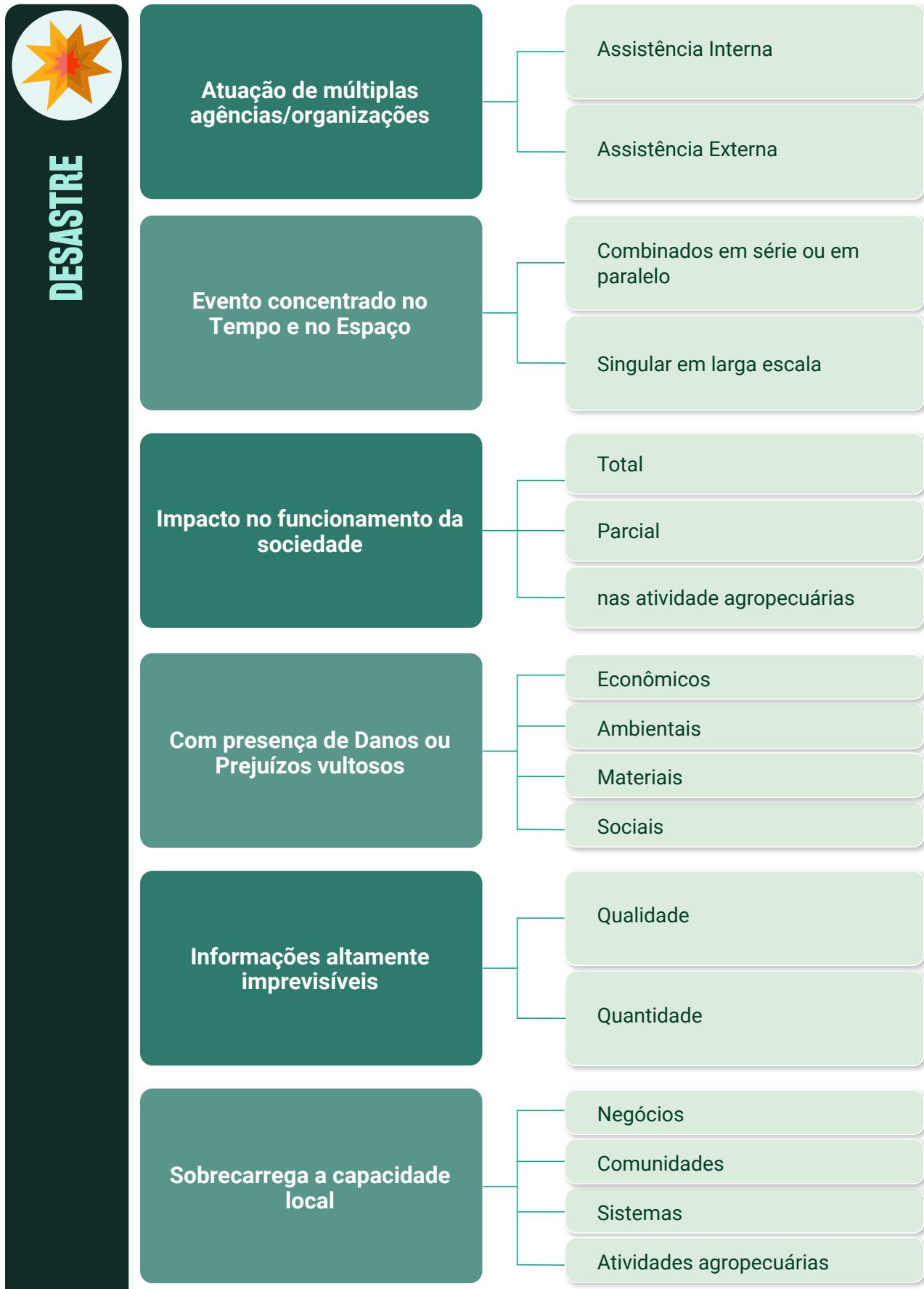
- Combinados ou Singulares/Únicos
- Desconhecimento das informações referentes ao evento: Qual? Quando? Onde?

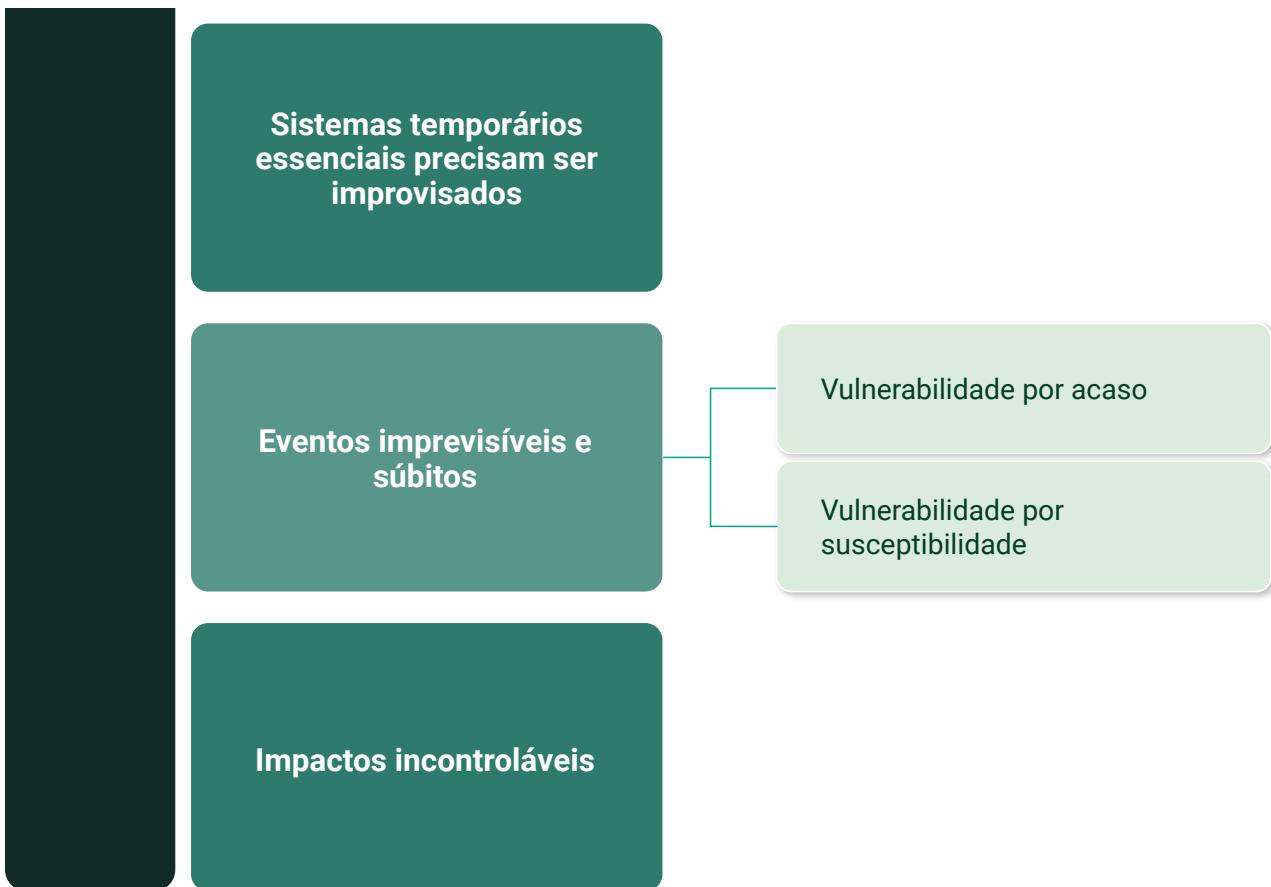
1.6.1.2. Crise





1.6.1.3. Desastre





1.6.2. Algumas situações emergenciais na legislação brasileira

1.6.2.1. Lei nº. 12.873, de 24 de outubro de 2013

Nesta Lei, quatro dispositivos são de nosso interesse, a saber: o artigo 8º, que trata de condições especiais para a aquisição de produtos para a alimentação animal em casos de “situação de emergência” e de “calamidade pública” e os artigos 52º, 53º e 54º, os quais tratam de “estado de emergências fitossanitárias ou zoossanitárias”. Vejamos:



Art. 8º A Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 18.

Parágrafo único. Excepcionalmente, será admitida a aquisição de produtos destinados à alimentação animal, para venda com deságio aos beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, nos Municípios em situação de emergência ou de calamidade pública, reconhecida nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.” (NR)

“Art. 23.

§ 1º Para a efetivação do pagamento de que trata o caput, será admitido, como comprovação da entrega e da qualidade dos produtos, termo de recebimento e aceitabilidade, atestado por representante da entidade que receber os alimentos e referendado pela unidade executora, conforme o regulamento.

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º, o documento fiscal será atestado pela unidade executora, a quem caberá a responsabilidade pela guarda dos documentos, conforme o regulamento.” (NR)

Art. 52. Fica o Poder Executivo autorizado a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente.

Parágrafo único. Os limites e condições para a declaração do estado de emergência serão estabelecidos em regulamento.

Art. 53. Fica a instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária de que trata o § 4º do art. 28-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, autorizada, nos termos do regulamento, em caráter extraordinário, a anuir com a importação e a conceder autorização emergencial temporária de produção, distribuição, comercialização e uso, quando declarado estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária de: (Vide Decreto nº 8.133, de 2013)

- I - reagentes, kits ou equipamentos para diagnóstico;
- II - agrotóxicos e afins; e
- III - produtos veterinários.

§ 1º A concessão da anuênciia e da autorização emergencial temporária deverá aplicar-se somente aos produtos previstos nos incisos do caput estritamente necessários ao atendimento do estado de emergência sanitária e fitossanitária oficialmente declarado, devendo ser específica quanto:

- I - aos produtos e suas condições de uso;
- II - a delimitação geográfica; e
- III - ao prazo de vigência.

§ 2º A autorização emergencial de que trata o caput somente poderá ser concedida para produtos cujo emprego seja autorizado em países com práticas regulatórias reconhecidas, na forma do regulamento.

§ 3º A importação, produção, comercialização e o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins, ao amparo da autorização emergencial temporária, prescindem do registro de que trata o art. 3º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.

§ 4º A anuênciia e a autorização emergencial temporária de que trata o caput não poderão ser concedidas a produtos agrotóxicos e afins que causem graves danos ao meio ambiente ou que reconhecidamente:

- 
- I - não disponham, no Brasil, de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
 - II - não tenham antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
 - III - revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
 - IV - provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizados na comunidade científica; e
 - V - revelem-se mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório com animais tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados.

Art. 54. Os órgãos de agricultura, saúde e meio ambiente poderão priorizar as análises técnicas de suas competências para produtos agrotóxicos e afins aplicáveis ao controle, supressão ou erradicação da praga causadora da situação de emergência de que trata o art. 52 e em outras situações previstas em regulamento.

Os dispositivos acima nos revelam como o poder público atua na direção de combater, prevenir e contornar situações que considera emergenciais e que afetam direta ou indiretamente o agronegócio.

[Clique aqui](#) e confira a lei completa.

1.6.2.2. Decreto nº. 8.133, de 28 de outubro de 2013

Já o Decreto nº 8.133 é integralmente voltado para “estado de emergências fitossanitárias ou zoossanitárias”. A partir desse decreto, o MAPA pode declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga agropecuária já existente, devendo, para tanto considerar os seguintes fatores:

- a) gravidade;
- b) capacidade de resposta disponível; e
- c) efeitos sobre a economia agropecuária.

Consoante o mesmo Decreto, o estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária será declarado em Portaria específica do MAPA e deverá conter:

- a) a delimitação da área afetada;
- b) a indicação das doenças ou pragas; e
- c) o prazo de vigência, que não excederá a um ano.



Confira o decreto completo, [clique aqui](#).

Assim, com esses dois exemplos de como a Legislação brasileira aborda questões efetivas relacionadas a situações emergenciais, concluímos este Módulo inicial do nosso curso. Esperamos que você revise bem e se aproprie das terminologias e características que as configuram, a fim de estabelecer uma distinção minimamente clara do que vem a ser uma situação de crise, de emergência e/ou de desastre, bem como possa perceber de que maneiras tais características, muitas vezes, se interpenetram, gerando eventos que podem ser vistos não apenas através de uma, mas de múltiplas terminologias.

MÓDULO 2

**As Fases do Ciclo de
Gestão Integrada
de Emergências
Agropecuárias**



2.1. Introdução Geral

No Módulo anterior, nós tivemos a chance de conhecer e aprofundar o uso dos termos emergência, crise e desastre aplicados a todos os tipos de incidentes, inclusive os de natureza sanitária. Esperamos sinceramente que esta importante base seja um alicerce forte para a sua formação neste curso.

O estudo que realizaremos neste Módulo 2 – para o qual, desde já, lhe desejamos boas-vindas! – é fundamental, pois, como se sabe, a agropecuária possui relevante importância para o Brasil porque é ela que garante a produção de alimentos de qualidade em quantidade suficiente para toda a sua população. A agropecuária evolui a partir de modos de produção cada vez mais eficientes quanto ao uso dos recursos através da integração e intensificação da produção, o que torna a gestão da atividade cada vez mais complexa e exposta a novos riscos, uma vez que ela permeia diferentes unidades de produção interdependentes. Estes riscos demandam gestão integrada com o objetivo de reduzir os efeitos negativos e explorar oportunidades de cada modo de produção²⁴.

Sendo assim, neste novo Módulo, buscaremos identificar as fases do ciclo de gestão integrada das emergências agropecuárias:

- 1) prevenção de emergências;
- 2) mitigação de risco;
- 3) detecção de emergências;
- 4) preparação/prontidão para emergências;
- 5) resposta imediata; e
- 6) recuperação.

Esperamos que esta nova etapa lhe seja bastante útil, produtiva e proveitosa! Bons estudos!

²⁴ Cf. Corrêa (2019)

2.2. Risco

Risco é um termo bastante recente e essencialmente moderno. Ele é reflexo da reorientação das relações das pessoas com eventos futuros, numa espécie de “domesticação dos eventos vindouros”. Se antes da época moderna o perigo implicava fatalidade e era determinista, agora ele é **ressignificado em possibilidade de controle**. Assim, **risco surge como conceito quando o futuro passa a ser entendido como passível de controle**.

CURIOSIDADE – “Dinheiro na ponta dos cascos”

Você já imaginou que a pecuária, jogos de azar, religião e a própria ideia de trocar bens por dinheiro possam ter mais em comum do que se imagina? Curioso, não é?

Em vários contextos arqueológicos ao redor do Mediterrâneo, é fortemente perceptível a presença ou pelo menos a referência a um antigo uso que se fazia de um osso da articulação do calcanhar de animais usados como gado no pastoreio: o *astragalus* (plural: *astragali*).

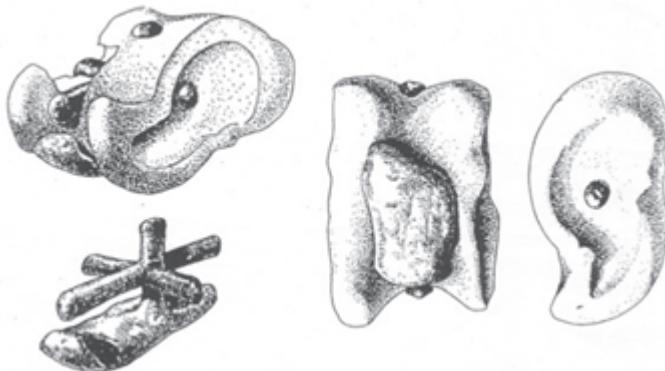


Ilustração de um pedaço chumbo recuperado do interior de um osso astragalus em um palácio em Ugarit, uma antiga e cosmopolita cidade portuária, situada na costa mediterrânea do norte da Síria, que viveu seu apogeu entre 1.450 e 1.200 a.C.

O osso deriva das patas traseiras de ovelhas e cabras e foi registrado tanto em referenciais seculares (profanos) quanto em espirituais (religiosos). No mundo moderno, o *astragalus* é, talvez, mais conhecido como “osso do calcanhar” ou, em algumas culturas, como um jogo com o mesmo nome. Por causa de sua forma característica e cúbica é, além disso, muitas vezes considerado o precursor dos dados hexaédricos modernos.



Pastores mongóis brincando com astragali. Ilustração a partir de registro de Kabzinska Stawarz, 1991.

No entanto, o que é hoje considerado jogo e passatempo, derivou de práticas de culto religioso muito antigas. Essas características, além do caráter físico do próprio osso, fizeram dele o protótipo do dinheiro primitivo.

A força de sustentação da vida trazida ao homem por seu gado é expressa através do *Astragalus*. Além disso, mostra como os jogos são integrados às práticas religiosas, como jogar a sorte para antever o futuro da comunidade ou visando ao bem-estar dos animais domesticados, bem como revela a maneira através da qual os jogos com *astragali* se relacionam com apostas e dinheiro. Uma ligação direta entre dinheiro e religião, o chamado dinheiro religioso, ainda é outra forma de entender a forte relação entre religião, jogos e dinheiro primitivo. Até mesmo os textos bíblicos, no que hoje é o chamado Novo Testamento, mostram soldados romanos jogando dados para ter direito a ficar com os últimos despojos materiais de Jesus durante sua execução e, mais tarde, os próprios discípulos decidindo na sorte (e dando a esta sorte caráter divino!) quem seriam os novos discípulos que entrariam para o círculo interno da nova religião que se formava.



O simbolismo arcano mostra um astragalus, no centro, envolvido pelas palavras e representações visuais de seus usos práticos nas sociedades antigas: o uso religioso (*imago*: a imagem, o ícone, o objeto de adoração ou o mediador da relação com o divino), o uso lúdico (*Iudere*: jogar, divertir, brincar), o uso prático e objetivo (*solvere*: dissolver, resolver, sanar, saldar, quitar)

A criação de gado é uma das mais antigas profissões conhecidas; deriva de aperfeiçoamentos da atividade dos caçadores-coletores, que já existiam há cerca de 100.000 anos e que primeiro aprenderam a aprisionar os animais vivos para posterior abate; depois perceberam a possibilidade de controlar a sua reprodução. Nos primeiros estágios da pecuária, o homem continuava nômade, e na maioria das vezes conduzia seus rebanhos domesticados em suas perambulações, já não procurando a caça, mas, sim, novas pastagens para alimentar o rebanho.

Por pertencer ao contexto religioso e, além disso, ter tido um uso como uma peça de jogo de azar, o osso possui qualidades que podem ter desenvolvido, em um meio ao grande emaranhando de intercâmbios culturais do Mediterrâneo, a função de instrumento definidor de valores: o protótipo do dinheiro atual. Não é difícil imaginar comerciantes, tendo ovelhas como lastro econômico, usando os dados feitos de osso, para, numa espécie de bolsa de valores primitiva, estipular preços e acertar transações, uma vez que os jogos de azar já eram mediados por apostas que tinham seu lastro em bens materiais (terrás, gado, safras) e até, eventualmente, em pessoas (indivíduos escravizados ou arranjos matrimoniais).

Isso revela a imensa importância cultural da agropecuária na vida dos povos Mediterrâneos da antiguidade. Não custa lembrar que o termo “Pecuária” deriva de *pecus*, quer dizer “cabeça de gado”. A palavra tem a mesma raiz latina de “pecúnia” (moeda, dinheiro). Na antiga Roma, os animais



criados para abate também eram usados como reserva de valor, nas fazendas antigas, daí os assuntos econômicos serem “fazendários” até nossos dias. Não é de se estranhar que, por uma relação lógica e quase metonímica, possuir *astragali* como garantia de ser possuidor de bens acabasse se tornando um raciocínio a ser posto em prática para facilitar o intercâmbio e as trocas econômicas.

A palavra **risco** data do século XIV, ganhando conotação de perigo apenas no século XVI. Dentre a polissemia do risco, destacam-se duas dimensões²⁵:

- a) A primeira refere-se àquilo que é possível ou provável, numa tentativa de apreender a regularidade dos fenômenos.
- b) A segunda encontra-se na esfera dos valores e pressupõe a possibilidade de perda de algo precioso.

A incorporação da noção de risco foi fruto de transformações sociais e tecnológicas. Está articulada à laicização da sociedade e às transformações nas relações econômicas, à intensificação do comércio e ao concomitante desenvolvimento de estruturas políticas inéditas, como a soberania de territórios nacionais.

É nesse contexto que emerge também a **teoria da probabilidade**, outro fenômeno associado à noção de risco. “O pensamento probabilístico favoreceu o terreno necessário para **pensar os riscos como passíveis de gerenciamento**”²⁶. O cálculo de risco está intimamente relacionado à conformação e valorização da segurança.

No campo da saúde, o risco individualiza-se no que se denomina “autogerenciamento”: supõe-se que as pessoas, valendo-se de informações suficientes, adaptem seus comportamentos, eliminando todos os riscos e assim alcancem a saúde plena.

²⁵ 3SPINK Apud LUIZ & COHN (op. cit. Idem)

²⁶ Idem: ibidem. [grifo nosso]



A gestão dos riscos é um fenômeno novo, uma forma de governar populações, caracterizando o fim da sociedade disciplinar, ou da modernidade clássica, e o princípio da modernidade reflexiva, a sociedade de risco. **Para cada risco identificado, criam-se agências governamentais reguladoras com a contratação de especialistas e a formação de comissões técnicas responsáveis pela avaliação dos riscos.** Como decorrência, uma nova área de conhecimento é estabelecida com centros de pesquisa, associações científicas e periódicos especializados.

Nessa transição, muda a natureza dos riscos, que passam a ser mais complexos, produtos do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, numa tendência à desterritorialização e à globalização.

Consequentemente, o caráter sistêmico dos riscos e a consciência da sua imponderabilidade acabam por definir a necessidade de mecanismos complexos de gestão.

As formas de controle passam a necessitar de redes interligadas de informação e surgem sistemas de controle transdisciplinares, transdepartamentais e transnacionais. A ética deixa de ser prescritiva e passa a ser dialogada, novas modalidades de resistência emergem e, utilizando os avanços da comunicação, ganham dimensões globalizadas²⁷.

²⁷ Cf. LUIZ & COHN (op. cit: idem)

2.2.1. Relação entre risco e saúde: risco individual, abordagem e análise de risco

Relação entre risco e saúde: risco individual, abordagem e análise de risco

Ao discutir o conceito de risco, largamente utilizado na área da saúde nos últimos trinta anos, Hayes identifica três vertentes da literatura:

1

“Avaliação de Risco à Saúde” (health risk appraisal – HRA): trata do cálculo de risco individual, que em agropecuária se refere a um rebanho ou lavoura, projetado a partir de informações epidemiológicas. São referentes a características individuais. Por exemplo, quanto a lavoura ou rebanho, espécie, raça, sexo, idade, no caso animal e variedade cultivada, no caso de lavouras. O objetivo da intervenção, neste caso, é a redução do risco a partir da mudança nos processos de produção no sentido de prevenção ou mitigação dos riscos;

2

“Abordagem de Risco” (risk approach – RA): trata-se de uma proposta com o objetivo de maximizar a eficiência de alocação dos recursos públicos nos países menos desenvolvidos. Seu objetivo é a garantia de vigilância nos grupos, rebanhos, lavouras ou áreas de maior risco. A definição de risco na RA é mais difusa que na HRA, uma vez que envolve aspectos de atributos individuais, coletivos, sociais, produtivos, ecológicos assim como características produtivas as quais o rebanho ou a lavoura está submetida e processo de produção envolvido.

3

“Análise/Estimativa/Gestão de Risco” (risk analysis/assessment/management – RA/RE/RM): é muito mais abrangente e indefinida que as duas anteriores. Divide-se nas seguintes fases: identificação dos perigos, estimativa dos riscos, mitigação ou redução dos riscos e comunicação dos riscos.

Uma consequência dessa multiplicidade de abordagens é atribuída à lacuna conceitual referente ao risco. De fato, a noção de risco apresenta uma grande variação, assim como as concepções de saúde, sociedade e ciência a ela relacionadas.

A diversidade também é uma característica das técnicas e metodologias de medida do risco nas pesquisas científicas. Termos como precursor, pré-condição, fator de risco, indicador de risco, probabilidade e outros são usados sem uma definição formal precisa.

De fato, **risco muitas vezes refere-se a uma possibilidade de ocorrência de um particular evento adverso**. Em outras acepções, o termo é incorporado como **medida de**

impacto, podendo ainda estar relacionado a **diferenciais de morbidade ou mortalidade** entre grupos com e sem um determinado atributo – tabagismo e risco à saúde, por exemplo.



A despeito das possíveis ambiguidades, multiplicidades de usos e sentidos e da possível mutabilidade a depender do contexto, diversas áreas do conhecimento humano têm se esforçado para, sem perder de vista a complexidade do tema, encarar o risco como sendo **objetivo, mensurável, independente e calculável de forma científica**. Ao relacioná-lo com a incerteza, pode-se dizer que ele é definido como **o efeito da incerteza**, que não é mensurável e que se possui pouco conhecimento sobre seu comportamento²⁸. **O risco pode ser medido em termos de probabilidade** (de raríssimo a quase certo) e **impacto** (insignificante a catastrófico)²⁹. Quanto aos resultados dos riscos, tem-se adotado o conceito mais moderno e que está vinculado à ERM (*Enterprise Risk Management*): **risco possui impactos negativos e positivos**.

2.2.2. Alguns riscos agropecuários

Uma longa revisão bibliográfica realizada em 2019 por Corrêa, em pesquisa realizada na UFRGS, levou à confecção de um importante quadro de “Eventos de Risco do Agronegócio”, o qual simplificamos a seguir:

²⁸ Cf. AS/NZS 4360 (1999). A este respeito: *A Standards Australia e Standards New Zealand* publicaram em 1995 a AS/NZS 4360, apresentando princípios e orientações para a Gestão de Riscos Corporativos. Em 2004 este documento foi revisado e em 2009 suplantado pela ISO 31.000, passando a intitular-se AS/NZS ISO 31000:2009, um padrão internacional de gestão de riscos que passa a ser adaptado na Austrália e na Nova Zelândia.

²⁹ ISO 31000:2009 (2009)

Quadro I – Eventos de Risco do Agronegócio

CATEGORIA DE RISCO	EVENTOS DE RISCO
Mercadológico ou de Preço	<ul style="list-style-type: none">• Aumento do custo da terra• Aumento do custo dos insumos de produção• Aumento do custo de mão de obra• Desvalorização da terra• Redução do preço de venda• Queda abrupta no preço de venda• Barreira de venda• Mudança na preferência do consumidor• Alta competitividade• Poucos canais de distribuição
Operacional	<ul style="list-style-type: none">• Acidente de trabalho• Baixa agregação de valor• Baixa diversificação• Baixa produtividade• Baixo acesso à água• Condições do ambiente de trabalho• Disponibilidade de produtos específicos• Distância física das facilidades• Exigências rigorosas de arrendamento• Falha técnica• Falta de equipamento• Falta de mão de obra• Falta de suporte externo• Furto• Limitação da atuação geográfica• Nutrição animal• Pagamento adicional de adequação• Produtividade• Qualidade da produção• Variabilidade na produtividade• Falta de aptidão do funcionário• Falta de higiene



Biológico	<ul style="list-style-type: none">• Doenças na produção (parece que já está incluído em saúde animal e sanidade vegetal)• Pestes (parece que já está incluído em saúde animal e sanidade vegetal)• Material genético incompatível• Incidentes relacionados à saúde animal• Incidentes relacionados à sanidade vegetal
Climatológico	<ul style="list-style-type: none">• Enchente• Excesso de chuva• Falta de chuva• Geadas• Granizo• Incêndio• Seca• Variação de temperatura• Variações climáticas
Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Degradação da água• Degradação do solo• Deslizamento de terra• Disponibilidade de alimento• Mudança na vegetação
Financeiro	<ul style="list-style-type: none">• Acesso ao crédito• Disponibilidade de crédito• Falta de registros contábeis• Inabilidade de pagar empréstimos• Mudança na taxa de juros• Nível de endividamento• Taxa de juros



Tecnológico	<ul style="list-style-type: none">• Falta de desenvolvimento tecnológico• Mudança na tecnologia• Novas tecnologias• Adaptação à nova tecnologia• Obsolescência
Humano ou Pessoal	<ul style="list-style-type: none">• Conflito familiar• Desnutrição• Doença familiar• Falecimento do produtor• Falta de mão de obra familiar• Incerteza sobre sucessão rural• Relações familiares
Institucional	<ul style="list-style-type: none">• Altas taxas de inflação• Códigos de conduta da indústria• Falta de contrato de compra de safra• Instabilidade internacional• Legislação e regulação governamental• Movimentos de reivindicação de terras• Mudança na legislação trabalhista• Mudança na política governamental• Mudança na taxa de juros• Mudança no apoio governamental• Política agrícola e governamental• Política de bem-estar animal• Regulações ambientais• Ruptura de contratos de exportação• Ruptura no sistema de transporte• Surgimento de concorrência internacional

O conjunto de riscos: **operacional, biológico, climatológico e ambiental** formam os riscos de produção que foram abordados por 73% das fontes consultadas. Deste grupo, o **risco climatológico** foi abordado por 49% dos autores, e concentram os artigos mais recentes, seguido pelo **risco operacional (44%)**, **biológico (23%)** e **ambiental (21%)**. **Os trabalhos sobre risco biológico destacam-se por atuarem basicamente na definição de percepção de risco e exposição do risco de pragas, o que revela uma oportunidade para melhor avaliar este tipo de risco e contextualizá-lo em um processo de gestão de riscos.**

O **risco de mercado** é o segundo mais representativo (58%), e na minoria das vezes avaliam a percepção de risco, atuando mais nas etapas de avaliação e mecanismos de resposta ao risco. Os riscos **financeiros, humanos e institucionais** são abordados, cada um deles, em 32% das fontes pesquisadas, que na sua maioria abordam a percepção destes riscos ou realizam uma abordagem qualitativa. **Riscos tecnológicos** foram citados em 23% dos artigos e com abordagem semelhante aos outros riscos.

De acordo com essa pesquisa, verifica-se que o **agronegócio se concentra em dois tipos de riscos:**

- a) **Risco de produção** (citado em 73% - capitaneado pelo risco operacional, citado em 44%); e
- b) **Risco de preço** (citado em 58%).

Ambas as áreas possuem um desenvolvimento avançado em pesquisa de gestão de riscos financeiros e de seguros, nas quais os pesquisadores dedicam-se ao estudo de seguros, mercados futuros, de opções e programas governamentais de gestão de riscos.

Os estudos sobre **eventos de risco** podem ser classificados em **dois grupos de abordagem:**

a) Múltiplos eventos de risco: caracterizam-se por serem empíricos, exploratórios e utilizarem inquéritos populacionais como ferramenta de pesquisa. Concentram-se em segmentos específicos do setor agropecuário. Este grupo avalia a percepção de riscos e de mecanismos de resposta; e

b) Enfoque em uma categoria de risco única: caracterizam-se em explorar os possíveis cenários aplicados a riscos específicos predefinidos através de modelos matemáticos determinísticos e simulações estocásticas ou através da detecção de risco durante o processo de gestão de emergências.

Assim, **estudos exploratórios** abordam vários riscos, são abordagens descritivas ou de diagnóstico enquanto **estudos aplicados** atuam em uma categoria de risco específica e não devem ser usadas como preditivas e sim no planejamento, gestão de riscos, simulados e levantamento de necessidades de recursos logísticos. Essa distinção é importante para que aquele que atua na área possa identificar, distinguir e selecionar as melhores estratégias existentes no aparato teórico disponível, de acordo com a necessidade específica exigida pelo contexto.

2.3. Fases do Ciclo de Gestão Integrada de Emergências Agropecuárias

A Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) desenvolveram **diretrizes para o gerenciamento de riscos relacionados à saúde animal, bem-estar animal e saúde pública veterinária** com o objetivo de fortalecer as capacidades do Serviço Veterinário dos Países-membros.

Análises de desastres recentes confirmam a necessidade de reunir todos os componentes da gestão de riscos em planos coerentes através de abordagem multidisciplinar.

As diretrizes da FAO e da OIE descrevem abordagens que se aplicam a todos os riscos, tanto os de causas naturais quanto os de causa humana, e sugerir ampla participação das partes interessadas (“stakeholders”) tanto governo quanto sociedade civil, adaptando suas intervenções às necessidades locais, regionais, estaduais e nacionais.

Em um de seus documentos, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) trata especificamente de um ponto que mencionamos anteriormente: a **gestão de risco**, que é um processo que todos nós fazemos intuitivamente em nossas vidas diárias e em nossas vidas



profissionais. Só nos últimos anos tem se tornado uma disciplina mais formal e começado a se fazer cada vez mais presente em muitas áreas.

No âmbito das emergências agropecuárias, é preciso harmonizar as diferentes doutrinas para se estabelecer diretrizes que possam atender à gestão dos riscos agropecuários. A gestão de riscos se divide em quatro etapas comuns a qualquer tipo de emergência:

Quadro 2 – As quatro etapas da Análise de Risco



Fonte: FAO (2011)

! Aviso: A análise de risco é uma ferramenta muito importante no planejamento da preparação (prontidão) para emergências agropecuárias, pois fornece, de fato, uma excelente base para a gestão das emergências. A análise de risco deve ser realizada em um estágio inicial do desenvolvimento dos planos de contingência.

O CICLO DE GESTÃO DE DESASTRES

Os objetivos dos responsáveis pela gestão de emergências agropecuárias são: proteção, segurança e preservação das lavouras e dos rebanhos contra riscos de introdução de pragas e doenças exóticas e disseminação de pragas e doenças endêmicas, à proteção do bem-estar animal, da saúde pública contra zoonoses e doenças transmitidas por alimentos e a preservação do abastecimento alimentar restaurando as condições econômicas e sociais das populações afetadas e ampliando sua capacidade de



resiliência. Incluem-se também os riscos associados ao agrocrime e ao agroterrorismo.

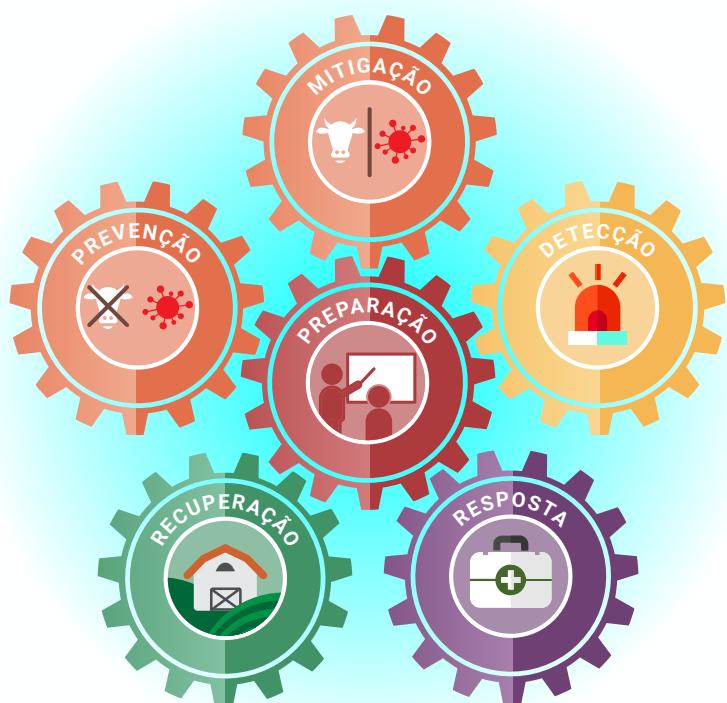
Uma série de modelos de gerenciamento de desastres está disponível com propostas de estrutura para o desenvolvimento de planos, ações e atividades relacionadas à gestão de emergências.

A estrutura básica pode ser resumida em um ciclo com as seguintes etapas:

- ✓ a) prevenção;
- ✓ b) mitigação;
- ✓ c) preparação;
- ✓ d) detecção;
- ✓ e) resposta; e
- ✓ f) recuperação.

Muitas vezes, o gerenciamento de emergências agropecuárias considera apenas a fase de resposta. Neste curso de emergências agropecuárias, vamos fracionar a gestão dos riscos, didaticamente, em seis fases, mas na prática de campo, são fases interconectadas que se sobrepõem (**Figura I**):

Figura I – Fases do Ciclo de Gestão de Desastres



2.3.1. Prevenção de risco

PREVENÇÃO designa todas as medidas e atividades prioritárias, anteriores à ocorrência da emergência, destinadas a evitar ou reduzir a exposição aos riscos.

As medidas de prevenção devem ser implementadas em vários níveis e incluem:

- ✓ programas de quarentena, inclusive em aeroportos, portos e serviços postais;
- ✓ segurança nas fronteiras e divisas;
- ✓ procedimentos de biossegurança.

Estratégias de prevenção de doenças devem ser documentadas como um componente dos planos de preparação.

2.3.2. Mitigação de risco

MITIGAÇÃO refere-se a “reduzir ou limitar os impactos adversos de perigos e desastres relacionados” (UNISDR, 2015), com medidas e atividades imediatamente adotadas para reduzir ou evitar as consequências do risco de desastre. (Defesa Civil).

É um conjunto de medidas para minimizar o risco de incidência de pragas, doenças ou outras situações de emergência, com o objetivo de reduzir o impacto nas lavouras, nos rebanhos e em toda a cadeia de produção agropecuária, “do pasto ao prato”.



Até o passado recente, os produtores rurais faziam gestão de risco de forma intuitiva, com base na experiência e conhecimentos tradicionais, transmitidos de pai para filho: antes de setembro não se planta milho porque o pé não brota com força; a soja deve ser semeada depois da primeira chuva de outubro. Também se preocupavam mais com a mitigação e reivindicavam garantias e compensações junto aos governos, para quem os riscos eram (ou deveriam ser) transferidos, quase sempre de maneira custosa e ineficiente, seja para os próprios produtores seja para a sociedade em geral. O elevado custo para o Tesouro Nacional das sucessivas renegociações de dívidas dos produtores rurais brasileiros, que se acumularam devido a eventos climáticos adversos e a variações súbitas nas condições dos mercados – em parte devido a intervenções intempestivas do próprio Governo —, é uma confirmação de que, no mundo contemporâneo, não é possível ignorar o risco e deixar para tratar as consequências, apenas quando e depois que o pior tiver ocorrido.

A partir de meados da década de 90, tanto os produtores rurais como os governos, depois de acumularem perdas relevantes, evoluíram na direção de um tratamento integrado para o risco. A partir de uma análise objetiva dos riscos envolvidos, a gestão inclui desde medidas para eliminar, prevenir e reduzir os riscos até aquelas para mitigar os efeitos indesejáveis, para os produtores e sociedade em geral. No entanto, é preciso ter claro que a gestão de risco é responsabilidade de todas as partes interessadas, e não apenas dos produtores ou dos governos. De fato, dificilmente se poderá ter êxito sem que cada um – produtores, mercado e governo — faça a sua parte.

Exemplificamos abaixo diferentes estratégias de mitigação para a gestão de risco, distribuindo as ações/responsabilidades entre estes três níveis: produtores/comunidades, mercado e governo.



2.3.3. Preparação

Embora a prevenção seja o caminho mais fácil, mais seguro e barato, não há prevenção capaz de reduzir totalmente a ocorrência de desastres, e assim a preparação para as ações em todas as fases do ciclo de gestão, além da fase de resposta propriamente dita, é muito importante.

Principalmente nos desastres de evolução súbita, a implementação de respostas rápidas e articuladas é fundamental para a redução de danos e prejuízos, e pode inclusive determinar o salvamento de vidas humanas.

A Preparação para Emergências e Desastres é o conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais para minimizar os efeitos dos desastres através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, da formação e capacitação de recursos humanos e da articulação de órgãos e instituições com empresas e comunidades.

A fase de preparação compreende, também, elaboração de planos prevendo diversas hipóteses de desastres, e a atuação nas fases de resposta e reconstrução.

Durante a fase de preparação para emergências e desastres o processo de planejamento não é um passo único ou um momento estático, a construção de um plano, mesmo que de alto nível, perde o significado durante esta fase se não for testado e atualizado periodicamente.

O Plano de Contingência é um plano previamente elaborado para orientar as ações de preparação e resposta a um determinado cenário de risco, caso o evento adverso venha a se concretizar.



Deve ser elaborado com antecedência para:

- facilitar as atividades de preparação;
- otimizar as atividades de resposta.

Pode ser:

- mais genérico, abordando a estrutura de resposta a qualquer desastre em uma área, ou
- mais específico, focalizando um cenário em especial.

Este plano responde a seguinte pergunta: Como eu vou responder a este evento, socorrendo e auxiliando as pessoas, reabilitando os cenários e reduzindo os danos e prejuízos, se este evento realmente acontecer?

Já o Plano de Preparação responde a seguinte pergunta:

Que tipo de aquisições, alteração de comportamento e treinamentos individuais e coletivos devem ser feitos para que se consiga colocar os planos de contingência em prática em uma situação real?

✓ A resposta a esta pergunta, na forma de programas, projetos e ações é o Plano de Preparação.

PREPARAÇÃO: designa a ‘situação de disposição’ e capacidade de recursos humanos e materiais, estruturas, comunidades e organizações que permitem a gestão da emergência de forma rápida e eficaz como resultado de medidas tomadas de antemão. (Mecanismo de Proteção Civil da UE, 2013). Trata-se de medidas e atividades, anteriores à ocorrência do desastre, destinadas a otimizar as ações de resposta a minimizar os danos e perdas decorrentes do desastre. (Defesa Civil). Conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais, para minimizar os efeitos dos desastres, através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, da formação e capacitação de recursos humanos e da articulação de órgãos e instituições com empresas e comunidades.



A preparação é a atividade central na gestão de emergências agropecuárias. A preparação é que garante o estado de prontidão para emprego imediato dos recursos. É nesta fase que ocorre a elaboração dos planos.

A preparação inclui tanto o planejamento quanto a prática da implementação de planos para garantir que sejam práticos e bem compreendidos.

O Plano de Preparação de Emergências é um documento de alto nível que inclui planos para todas as atividades necessárias para se organizar para a detecção de um risco agropecuário.

Muitas capacidades diferentes são necessárias durante a gestão da emergência agropecuária. Algumas delas devem ser desenvolvidas antes da situação de emergência, por isso pode ser necessário contactar ou mesmo contratar pessoas qualificadas dentro do plano de preparação. Certas capacidades são raras e decisivas para alcançar resultados positivos e podem precisar ser aumentadas com bastante antecedência.

Em outros casos, experiência e trabalho podem precisar ser recrutados durante a campanha de resposta. Em ambas as situações, os recursos necessários devem ser bem definidos antecipadamente. Alguns países usam a experiência do setor privado, enquanto outros chegaram a acordos com países vizinhos, ou mesmo distantes, para obter as capacidades necessárias.



O mapeamento de risco é necessário para determinar quais são os perigos que requerem planejamento de preparação. Atualizações periódicas ao processo de planejamento da gestão de riscos agropecuários são necessários para detectar alterações nas ameaças (por exemplo, novos patógenos, mudanças na distribuição e virulência de patógenos conhecidos e mudanças em possíveis rotas de introdução, além de avaliação permanente quanto aos riscos de agroterrorismo e agrocrime). Um processo de análise de risco identifica as ameaças que representam o maior risco e para as quais a preparação é de maior importância. Por isso, contribui para estabelecer uma ordem de prioridade nas diversas ameaças a agropecuária. Para obter mais detalhes sobre esse importante processo, consulte o capítulo de análise de risco.

2.3.4. Detecção

O objetivo é desenvolver um sistema abrangente de monitoramento de riscos que permita detectar incidentes considerados de alto risco ainda em estágio inicial, bem como a ocorrência inesperada de uma emergência agropecuária. O sistema de monitoramento deve ser abrangente e incluir:



As seções acima devem ser incluídas nos currículos dos programas educacionais e de formação relevantes tanto dos profissionais quanto dos para profissionais, que são os técnicos e auxiliares de nível médio, envolvidos em emergências agropecuárias.

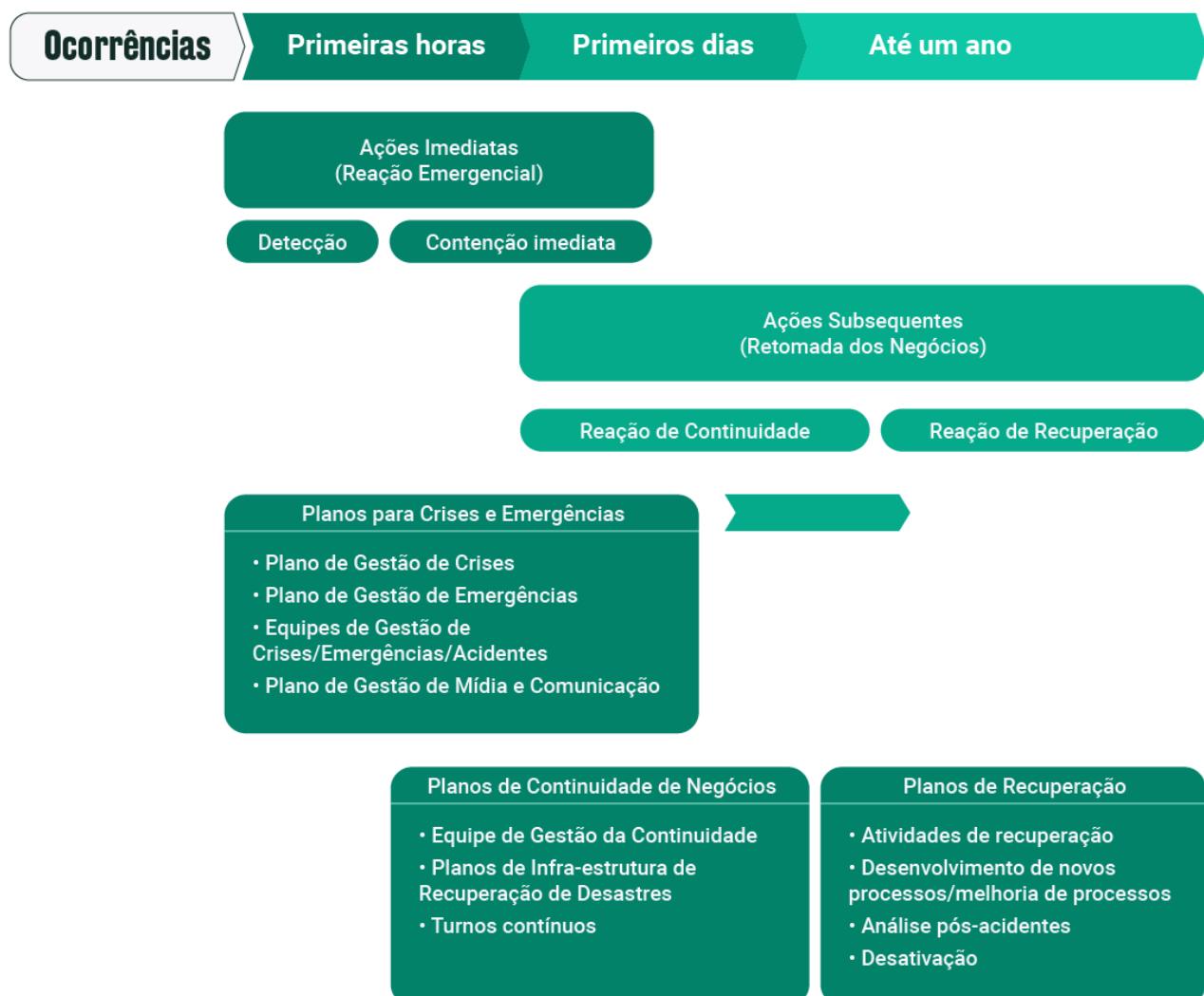
Durante as fases de identificação dos perigos e estimativa dos risco, o mapeamento dos riscos fundamentará a formulação e implantação das estratégias em todas as fases da gestão de riscos agropecuários.

2.3.5. Resposta

RESPOSTA: designa a “prestação de serviços de emergência intervenção pública durante ou imediatamente após um desastre, destinado a salvar vidas humanas e animais, reduzindo impactos à saúde, garantindo segurança pública e cobertura das necessidades básicas de subsistência de pessoas e animais afetados. (UNISDR, 2015). Trata-se de medidas emergenciais, realizadas durante ou após o desastre, que visam ao socorro e à assistência da população atingida e ao retorno dos serviços essenciais. (Defesa Civil)

Embora a resposta dependa fortemente da preparação, existem alguns princípios básicos de emergências agropecuárias que compõem a organização do plano de gestão.

Figura 2 – Gerenciamento das ocorrências críticas





A parte mais difícil de se alcançar durante a gestão da emergência é a realização efetiva da logística necessária, pois nenhuma medida isolada será capaz de resolver o problema. Deve haver uma série de medidas que são executadas coordenadamente. Isso requer objetivos claros e uso efetivo dos recursos. Para que todo o processo não se torne devastador, é preciso que haja uma maneira relativamente simples de conceber e avaliar o progresso da gestão da emergência agropecuária em curso. Isso pode ser feito lembrando objetivos primários, simples e fáceis de entender, chamados pilares.

Os três pilares são:

- 1) Detecte o risco rapidamente;
- 2) Elimine ou controle o risco rapidamente;
- 3) Previna a propagação ou disseminação do risco.

Todos os três são importantes. São como as pernas de um tripé. Se um pilar não funcionar, todos os esforços feitos desmoronarão. Os responsáveis pelo controle da doença devem sempre ter esses três objetivos em mente. Todas as suas ações ou decisões devem apontar para um deles. Seus sistemas de informação gerenciais, por mais básicos que sejam, devem ter como objetivo definir até que ponto cada objetivo foi cumprido.

Eles devem solicitar constantemente informações para responder a perguntas:

- a) Com que rapidez detectamos o risco?
- b) Com que rapidez eliminamos o risco?
- c) Com que efetividade estamos reduzindo o risco?

Por sua vez, cada um dos três pilares consiste em diferentes atividades, algumas das quais, naturalmente, estão presentes em mais de um:



1

Detecção rápida do risco :

- Vigilância
- Conscientização pública

2

Eliminação rápida do risco:

- Destrução e eliminação dos riscos
- Limpeza e desinfecção (mitigação)
- Compensação (recuperação)

3

Prevenção dos riscos:

- Biossegurança (mitigação)
- Restrições à circulação (prevenção)
- Conscientização pública
(detecção, prevenção, mitigação)
- Vacinação (mitigação)

2.3.6. Recuperação

RECUPERAÇÃO: designa “restauração de instalações, meios de subsistência e condições das comunidades afetadas, incluindo esforços para reduzir os fatores de risco.” (UNISDR, 2015). Trata-se de medidas desenvolvidas após o desastre para retornar à situação de normalidade, que abrangem a reconstrução da infraestrutura danificada ou destruída, e a reabilitação do meio ambiente e da economia, visando ao bem-estar social.

Trata-se da fase de recuperação, as indenizações dos produtores pela destruição das lavouras, rebanhos ou infraestrutura durante a fase de resposta e mitigação dos risco.

Quando se presume que o risco tenha sido eliminado, uma série de programas de verificação deve ser realizada com o importante objetivo de fornecer evidências objetivas a outros países e à comunidade internacional de que o país recuperou a condição





de livre do risco. Isso ajudará a estabelecer as bases para a recuperação econômica, o que pode implicar na demonstração de que existe uma boa governança em gestão dos riscos agropecuários.

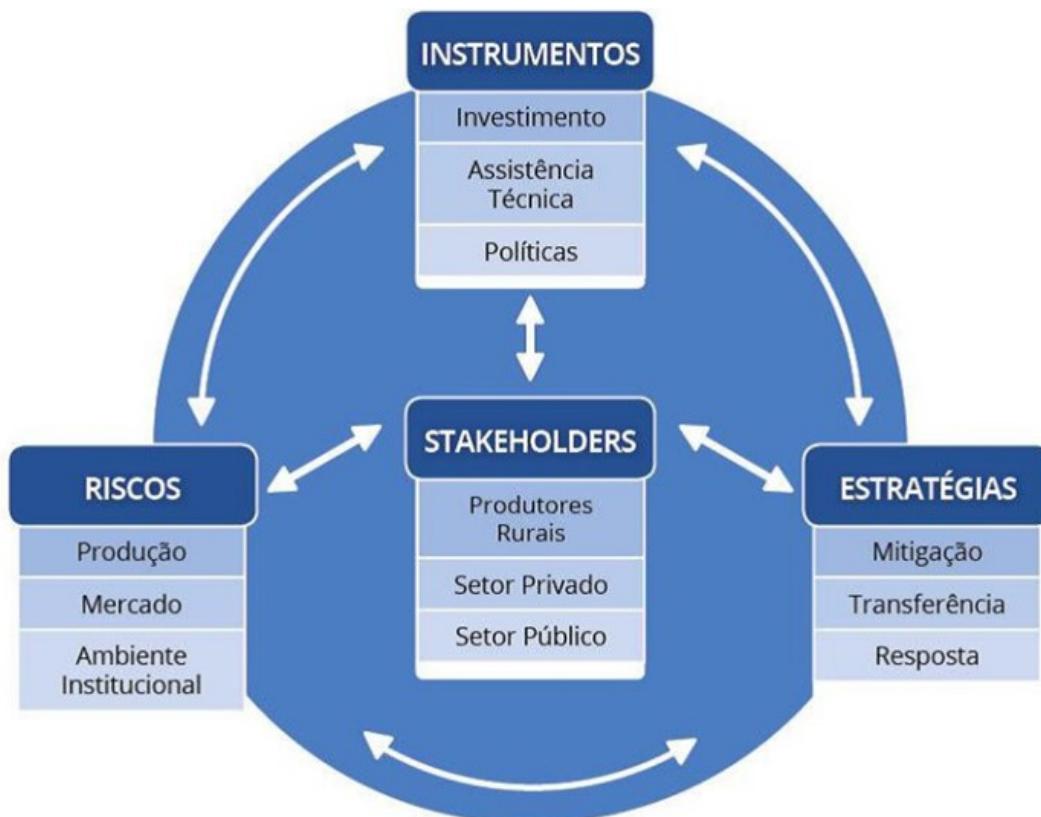
No caso de recuperação da condição zoossanitária, deve-se buscar orientações no Código Sanitário dos Animais Terrestres da OIE, que é atualizado anualmente.

2.4. Conclusão

As seis fases do ciclo de gestão das emergências agropecuárias são usadas como uma estrutura para planejar e organizar processos, políticas e procedimentos. Estas fases não são tão distinguíveis na prática e, muitas vezes, sobrepõem-se umas às outras em um ciclo contínuo.

Em incidentes de grande magnitude, diferentes agências podem participar nas diferentes fases da gestão da emergência. Há certos elementos que devem ser sempre considerados e que são comuns em todas as fases do ciclo, como a legislação e a autoridade regulatória, o desenvolvimento de orçamentos e alocação de recursos, comunicações (processos e infraestrutura), treinamento e educação, tecnologias da informação e a gestão de integração e coordenação com outras agências, organizações e stakeholders (**Figura 3**).

Figura 3 – Gestão Integrada do Risco na Agricultura



Fonte: Banco Mundial (2015)



Planos de gestão de desastres e redução de riscos devem ser dinâmicos, mantendo-se em constante desenvolvimento devido à evolução dos riscos, tecnologias, legislação e normas. Os planos devem cobrir os aspectos relacionados à saúde pública, saúde animal e sanidade vegetal durante todas as etapas da gestão. A aplicação de normas e diretrizes harmonizadas permitirão que os serviços públicos trabalhem coordenadamente com os serviços privados e implementem planos efetivos. O sucesso desses planos destaca os seguintes elementos: análise do planejamento, treinamento, alocação de recursos, comunicação, integração e coordenação com a cooperação de todas as partes interessadas do setor privado e órgãos não governamentais, sem que se esqueça dos exercícios e simulados. Na redução de riscos, é vital definir prioridades para se evitar ou responder com sucesso a desastres.

Referências

- ABNT. **ABNT NBR ISO 31000:2009 Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes.** Rio de Janeiro. ABNT, 2009.
- ABNT. **ABNT NBR ISO 31000:2018 Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes.** Rio de Janeiro. ABNT, 2018.
- BANCO MUNDIAL. **Revisão rápida e integrada da gestão de riscos agropecuários no Brasil: caminhos para uma visão integrada.** Banco Mundial Brasil, 2015.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. **Módulo de informação: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos:** livro base. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.
- BUAINAIN, A.M. et. al. **Quais os riscos mais relevantes nas atividades agropecuárias?** In: BUAINAIN, A.M., ALVES, E., SILVEIRA, J.M. e NAVARRO, Z. (editores técnicos). **O Mundo Rural no Brasil do Século XXI: a formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Brasília, Embrapa, 2014.
- BUAINAIN, A.M., CURY, W.J.M. e VIEIRA, P.A. **Gestão do risco e seguro na agricultura brasileira.** Rio de Janeiro Funenseg, 2011.
- CORREA, Ricardo Gonçalves de Faria. **Gestão Integrada de Riscos no Agronegócio: um modelo para Sistemas Integrados de Produção Agropecuária.** Porto Alegre: UFRGS, 2019 / Tese de Doutoramento.
- FAO. **Metodología y Buena Gestión de Emergencias: elementos fundamentales – Guía de preparación para emergencias zoosanitarias.** Manual FAO de producción y sanidad animal. No 11. Roma, 2011.
- ISO 31000:2009. **Risk Management — Principles and Guidelines.** Geneva International Standards Organisation, 2009.
- LUIZ, Olinda do Carmo; COHN, Amélia. **Sociedade de risco e risco epidemiológico.** In: Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(11):2339-2348, novembro de 2006.
- OIE. **Directrices sobre Gestión de Desastres y Reducción de los Riesgos en relación con la sanidad, el bienestar animal y la salud pública veterinaria (Directrices para los servicios veterinarios nacionales).** Paris, Francia. Mayo de 2016.
- OXFORD LANGUAGES. **Oxford Languages Dictionary.** Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/> [verbete: risco]. Acesso em março de 2021.

MÓDULO 3

**Uso dos diferentes
tipos de planos
em emergências
agropecuárias**



Apresentação

Com prazer lhe damos boas-vindas a este Módulo 3 do Curso de Emergências Agropecuárias. No Módulo anterior, aprendemos a identificar as fases do ciclo de gestão integrada das emergências agropecuárias: prevenção de risco, mitigação de risco, detecção de risco, preparação, resposta e recuperação. Esperamos sinceramente que tenha aproveitado bem esses conhecimentos, pois eles serão essenciais ao estudo que realizaremos neste Módulo.

Iremos, agora, buscar compreender e estruturar o planejamento em emergências agropecuárias: uso de planos de emergência, de contingência, de continuidade, de ação etc.



RISCO NEM SEMPRE É NEGATIVO

É importante ter em mente que nem todo risco é, necessariamente, uma ameaça. O risco também pode ser uma oportunidade. A depender de onde esteja o seu foco ou o foco de sua organização, pode-se trabalhar com a gestão de **risco negativo** (foco na ameaça), de **risco positivo** (foco na oportunidade) ou ambos.

Caso você ou a sua organização analise as fontes de risco com a intenção de encontrar **aquilo pode vir a dar errado**, então os eventos levantados devem ser considerados ameaças, e seus controles redutores da probabilidade ou severidade de perdas com sua ocorrência – **risco negativo**. Já se o propósito for encontrar **aquilo que pode dar mais certo do que está dando hoje**, então o evento deve ser formulado como uma oportunidade, e a implantação de controle busca aumentar a probabilidade ou a magnitude de seus ganhos resultantes – **risco positivo**.

Esperamos que esta nova etapa lhe seja bastante útil, produtiva e proveitosa!

Bons estudos!

3.1 Introdução

Planos de contingência (PLANCON) são a pedra angular de qualquer **gestão efetiva a emergências agropecuárias**. Envolvem mais do que a gestão operacional da emergência e mais do que o plano de alocação de recursos físicos, humanos e financeiros. É um conjunto de axiomas, conceitos, princípios, terminologias e processos organizacionais que permitem a gestão colaborativa, efetiva e eficiente das emergências agropecuárias por parte de todos os membros do SUASA. São **documentos bem estruturados e claramente elaborados descrevendo políticas, estratégias e procedimentos**. Sua formulação é, muitas vezes, responsabilidade dos governos, que os desenvolvem de acordo com as normas internacionais ou adaptando os planos de contingência de outros países.

Como vimos no Módulo 2, é na fase de Preparação que ocorre a elaboração dos planos. Embora a prevenção seja o caminho mais fácil, mais seguro e barato, não há prevenção capaz de reduzir totalmente a ocorrência de desastres, e assim a preparação para as ações de resposta é muito importante.

Principalmente nos desastres de evolução súbita, a implementação de respostas rápidas e articuladas é fundamental para a redução de danos e prejuízos, e pode inclusive determinar o salvamento de vidas humanas.



A Preparação para Emergências e Desastres é o conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais, para minimizar os efeitos dos desastres, através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, da formação e capacitação de recursos humanos e da articulação de órgãos e instituições com empresas e comunidades.

A fase de preparação compreende, também, elaboração de planos prevendo diversas hipóteses de desastres, e a atuação nas fases de resposta e reconstrução.

Durante a fase de preparação para emergências e desastres o processo de planejamento não é um passo único ou um momento estático, a construção de um plano, mesmo que de alto nível, perde o significado durante esta fase se não for testado e atualizado periodicamente.

O Plano de Contingência é um plano previamente elaborado para orientar as ações de preparação e resposta a um determinado cenário de risco, caso o evento adverso venha a se concretizar.

Deve ser elaborado com antecedência para:

- ✓ facilitar as atividades de preparação;
- ✓ otimizar as atividades de resposta.

Pode ser:

- ✓ mais genérico, abordando a estrutura de resposta a qualquer desastre em uma área,
ou
- ✓ mais específico, focalizando um cenário em especial.

Este plano responde a seguinte pergunta: Como eu vou responder a este evento, socorrendo e auxiliando as pessoas, reabilitando os cenários e reduzindo os danos e prejuízos, se este evento realmente acontecer?

Já o Plano de Preparação responde a seguinte pergunta:

Que tipo de aquisições, alteração de comportamento e treinamentos individuais e coletivos devem ser feitos para que se consiga colocar os planos de contingência em prática em uma situação real?

- ✓ A resposta a esta pergunta, na forma de programas, projetos e ações é o Plano de Preparação.

Os planos de contingência são rotineiramente preparados para perigos específicos que representem grave ameaça.

Esses Planos de contingência devem ser desenvolvidos para os perigos mais importantes identificados pela análise de risco.

Planos não necessariamente têm que ser documentos volumosos. Eles devem ser escritos em linguagem simples para que todas as partes interessadas possam entender:

- ✓ as estratégias de prevenção e mitigação de riscos implantadas;
- ✓ a modalidade de implementação e coordenação de programas; e
- ✓ os papéis e responsabilidades de cada parte interessada na gestão da emergência agropecuária.



Os planos de contingência não são muito rígidos, pois é impossível prever exatamente como as emergências aparecerão e evoluirão. Se for o caso, diferentes opções de controle e mitigação podem ser consideradas e propor os critérios de risco a serem atendidos para cada indicação.

Princípios para Elaboração do Plano de Contingência

1. Identificar a responsabilidade das organizações e indivíduos que desenvolvem ações específicas em emergências;
2. Descrever as linhas de autoridade e relacionamento entre as agências envolvidas, mostrando como as ações serão coordenadas;
3. Descrever como as pessoas, o meio ambiente e as propriedades serão protegidas durante as emergências;
4. Identificar pessoal, equipamento, instalações, suprimentos e outros recursos disponíveis para a resposta às emergências e como serão mobilizados;
5. Identificar ações que devem ser implementadas antes, durante a resposta às emergências.



Para montar um Plano de Contingência, deve-se responder às seguintes perguntas

- ✓ Qual é o problema?
- ✓ Como ocorre o problema?
- ✓ Onde ocorre o problema?
- ✓ Quando ocorre o problema?
- ✓ O que fazer?
- ✓ Quem irá fazer?





É muito importante que todos os principais atores levem em conta planos de contingência, incluindo instâncias políticas, financeiras, legislativas e burocráticas do governo e do setor privado, em especial associações pecuárias. Todas as partes interessadas devem ter a oportunidade de contribuir com os planos, seja durante sua formulação ou através de consulta antes da finalização. Finalmente, os planos de contingência devem ser aprovados no mais alto nível de governo. Este processo visa garantir a aceitação de sua aplicação em uma situação de emergência.

Após a formulação dos planos, o treinamento deve ser fornecido aos principais funcionários para que possam desempenhar adequadamente as funções previstas.

3.2 Uso dos termos emergência e contingência no planejamento em Defesa Civil e questões relevantes para a elaboração do PLANCON

Em linhas gerais, Defesa Civil nada mais é que o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

Emergência³⁰ é considerada uma situação de anormalidade, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

Também no âmbito da Defesa Civil, considera-se **desastre** como sendo o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.

O **Plano de Contingência – PLANCON** funciona como um planejamento da resposta e por isso deve ser elaborado na normalidade, quando são definidos os procedimentos, ações e decisões que devem ser tomadas na ocorrência do desastre. Por sua vez, na etapa de resposta, tem-se a

³⁰ Situação crítica; acontecimento perigoso ou fortuito; incidente. 2. Caso de urgência. (Glossário de Defesa Civil, Estudo de Risco, Medicina de Desastres – 5ª Edição)

operacionalização do plano de contingência, quando todo o planejamento feito anteriormente é adaptado à situação real 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 determinado.

Plano de Contingência: é o Documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção e análise de um ou mais cenários de risco de desastres e estabelece os procedimentos para ações de monitoramento (acompanhamento das ameaças), alerta, alarme, fuga, socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais. A Instrução Normativa nº 02, de 20 de dezembro de 2016, define o documento como sendo aquele que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinado tipo de desastre e estabelece os procedimentos e responsabilidades.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, atribui a responsabilidade pela execução do Plano de Contingência (PLANCON) aos Municípios. Aos Estados e União cabe a função de apoiar a execução local, a exemplo da criação, pelo governo federal, de um módulo específico de registro dos planos no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID.



PLANCON no S2ID

Com essa ferramenta, os membros do SUASA, em todas as instâncias federativas, podem manter seus planos de contingência atualizados e, assim, facilitar o diálogo com a União em situações de desastres.

Para acessar, [clique aqui](#).

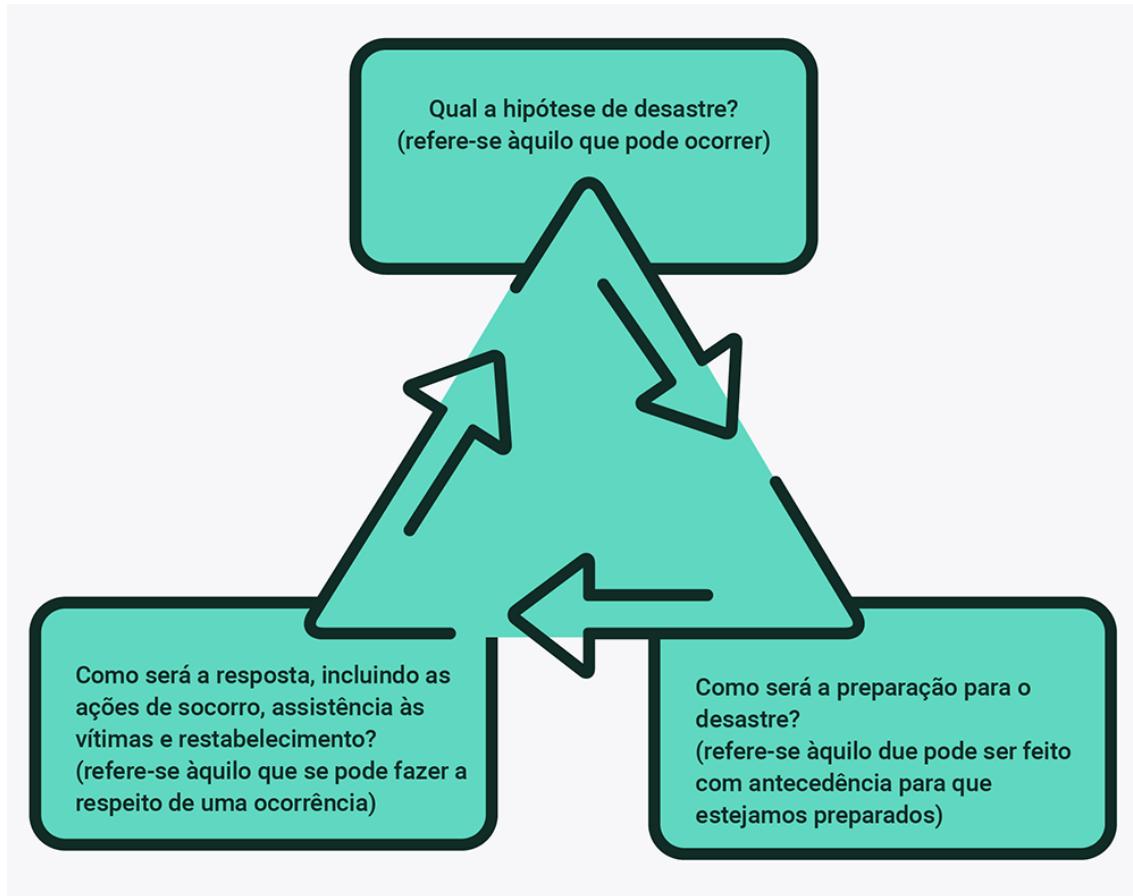
Assim, a implantação do plano de contingência contribui diretamente para que o município cumpra com suas atribuições com relação às seguintes competências previstas na Lei 12.608/12, Artigo 8º:

- ✓ Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população para assistência a população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança (Inciso VIII);
- ✓ Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres (Inciso IX);
- ✓ Mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre (Inciso X);
- ✓ Realizar regularmente exercícios simulados, conforme plano de contingência de Proteção e Defesa Civil (Inciso XI);
- ✓ Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre (Inciso XII);
- ✓ Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres (Inciso XIII);
- ✓ Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas (Inciso XV);
- ✓ Ainda segundo o conteúdo da PNPDEC constante na Lei 12.608/12, a competência da gestão municipal na elaboração do plano de contingência inclui sua avaliação e prestação anual de contas, por meio de audiência pública e realização regular de exercícios simulados, (art. 22, §6º da Lei 12.608).

Assim, o objetivo de um plano de contingência é o de possibilitar que preparação e resposta sejam eficazes, protegendo a população e reduzindo danos e prejuízos.

Os processos de elaboração de planos de contingência podem ser estruturados a partir de três questões básicas: Hipótese do desastre, a preparação para desastres e desenvolvimento da resposta, conforme a **figura** a seguir:

Figura 4 – Questões relevantes para estruturação de um plano de contingência. | Fonte: Adaptado de RED CROSS, 2012.



Assim, os **planos de contingência devem ser elaborados para cenários de riscos específicos**, ainda que não seja possível determinar com exatidão seus impactos. Para tanto, **trabalha-se com cenários de riscos de forma a pensar em impactos potenciais, e planejar aspectos de resposta**: recursos necessários, tarefas e responsáveis.

Além disso, ao longo dos próximos Módulos, você poderá se observar um **estreito vínculo entre planos de contingência e exercícios simulados de emergência**, percebendo-os como complementares um ao outro. Isto porque, enquanto o plano de contingência qualifica-se como um instrumento de planejamento de ações para o momento da resposta, os simulados são o momento de treinar, preparar-se e avaliar se o planejamento está adequado e se funciona.

Ou seja, **havendo um plano de contingência que não é testado e uma população que não é treinada para sua execução, o que há é um plano incompleto**. Por sua vez, um simulado que se realiza sem um plano de contingência formalmente estabelecido não garante o efetivo treinamento da população e das instituições de resposta.



Dessa forma, **um bom plano de contingência tem a função de preparar instituições, profissionais e a população para uma resposta efetiva, e seu desenvolvimento envolve a tomada de decisão de forma antecipada** no que diz respeito à gestão de recursos humanos e financeiros, institucionais, materiais/equipamentos, aos procedimentos de coordenação e comunicação, e à preparação técnica e logística de resposta. Seu planejamento e execução devem envolver, portanto, diversos setores responsáveis por garantir uma resposta efetiva e em tempo adequado e a população.

3.3 Elementos básicos do plano de contingência

3.3.1. Macroestrutura e formato de Planos de Contingência

Não existe um formato único de plano de contingência ideal para doenças animais. Não há uma única lista do que um plano de contingência deve conter. Sem dúvida, nenhuma lista pode ser perfeita para todos os contextos ou adequada para todos os países.



Cada país tem seu próprio conjunto único de circunstâncias e o conteúdo do plano de contingência deve ser adaptado para melhor atender às necessidades dos países considerados individualmente. O plano de contingência é desenvolvido apenas para ser útil àqueles que o desenvolvem. No entanto, existem certos elementos que devem necessariamente estar presentes em um plano de contingência se eles se destinam a ter o efeito desejado de permitir o controle rápido de um surto. A longa lista a seguir mostra itens que podem ser visualizados junto com outros itens que podem ser úteis. Uma vez que o plano de contingência deve ser conciso, viável e fácil de entender, talvez apenas alguns desses elementos possam ser considerados inicialmente.

3.3.2. Conteúdo do Plano de Contingência segundo a FAO



3.3.3. Elementos básicos do PLANCON segundo a Legislação brasileira

A partir do entendimento do que é um plano de contingência e de qual seu objetivo, pode-se considerar o conteúdo da Lei 12.983/14 ao alterar a Lei 12.340/10 que estabelece (Parágrafo 7º, Artigo 3º) os seguintes elementos a serem considerados no plano de contingência de proteção e defesa civil:

- ✓ Indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação;
- ✓ Definição dos sistemas de alerta a desastres, em articulação com o sistema de monitoramento;
- ✓ Organização dos exercícios simulados, a serem realizados com a participação da população;
- ✓ Organização do sistema de atendimento emergencial à população, incluindo-se a localização das rotas de deslocamento e dos pontos seguros no momento do desastre, bem como dos pontos de abrigo após a ocorrência de desastre;
- ✓ Definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre;
- ✓ Cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;
- ✓ Localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.

Além disso, recomendamos uma série de elementos que devem ser considerados na elaboração de um plano de contingência, independente do modelo de construção que se adote:

- ✓ Estudo de cenários de risco
- ✓ Sistemas de monitoramento
- ✓ Sistemas de alerta
- ✓ Sistemas de alarme
- ✓ Fuga (evacuação)
- ✓ Ações de socorro
- ✓ Ações de assistência às vítimas
- ✓ Ações de restabelecimento de serviços essenciais

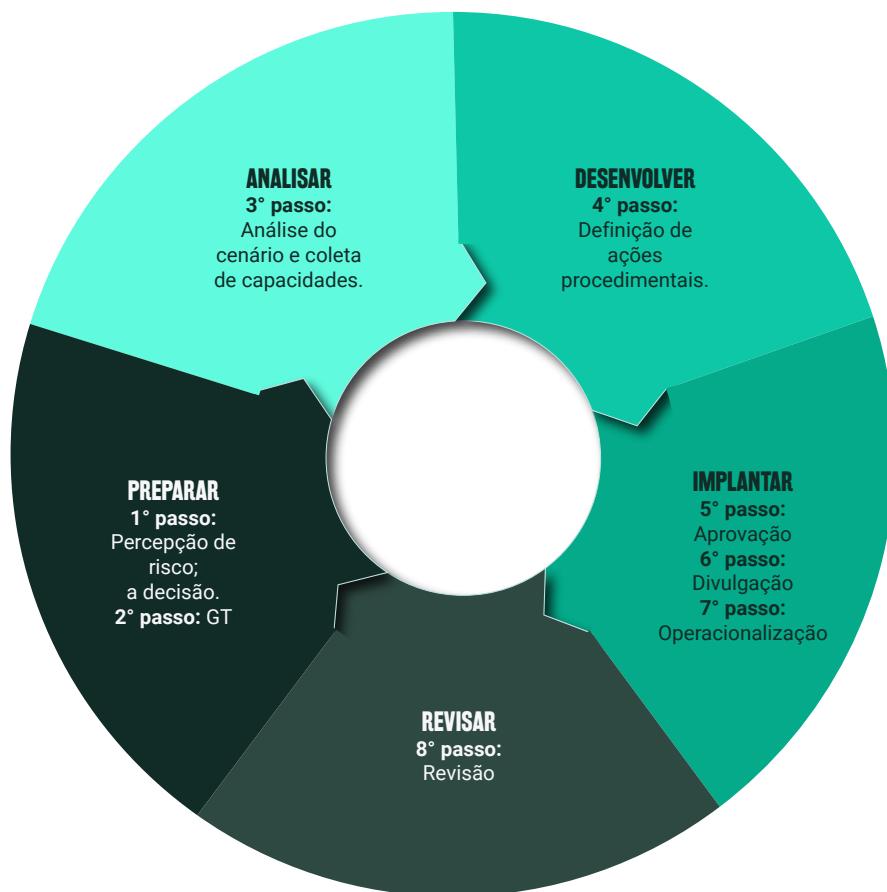


Conforme mencionamos no início desta Unidade, não há rigidez quanto ao Modelo a ser seguido. Alguns modelos podem utilizar terminologias diferentes. Não há problemas. Quando for o caso, recomendamos apenas que se certifique – por correspondência de termos e expressões – que esta estrutura está sendo minimamente considerada.

3.4 Etapas para elaboração do plano de contingência

Trabalhamos até aqui algumas questões conceituais sobre a elaboração do plano de contingência e seu contexto nas ações de gestão integrada em proteção e defesa civil. Essa abordagem é importante para compreender o que é um plano de contingência, qual seu objetivo e todas as partes que compõem esse processo.

Figura 5 – Etapas da elaboração de um Plano de Contingência.



Fonte: Elaboração SEDEC/MI, 2017.

Neste ponto iremos trabalhar de maneira mais prática, orientando sobre como elaborar um plano de contingência, independente do modelo que seja selecionado. Ou seja, trata-se de um passo a passo de todo o planejamento e não do conteúdo do plano em si, pois o conteúdo é sempre muito particular e deve ser adaptado à realidade de cada município ou localidade de acordo com os cenários de risco.

O passo a passo será detalhado considerando o ciclo de planejamento que contempla cinco etapas: preparar, analisar, desenvolver, implantar e revisar. Por se tratar de um documento que deve ser constantemente atualizado, percebe-se que após a etapa de revisar, retorna-se à caixa de desenvolver, mantendo o ciclo permanente de atualização do plano de contingência.

Iº PASSO – percepção de risco: a decisão de construir um plano de contingência

A decisão de se elaborar o Plano de Contingência reflete a percepção do risco local. Como já foi explicado, um Plano de Contingência pode ser elaborado para um ou mais cenários de risco e consolidado em um único Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil do município (conforme PNPDEC, art. 22, § 6º).

No entanto, tal opção deverá considerar se o mesmo plano pode atender aos diferentes cenários.



Cenários são situações para as quais é preciso organizar uma resposta.

Em outras palavras, são diferentes maneiras de ocorrência de um desastre.

A palavra cenário deriva de cena, que seria, na verdade, contar uma história.

Três elementos são necessários para definir um cenário: ameaças, vulnerabilidades e capacidades/recursos. (Adaptado de UNHCR, 2003.)

Para decidir os cenários de risco que serão objeto de Plano de Contingência, deve-se observar aqueles com maior potencial de ocorrência de desastres. Esta definição deve ser tomada junto com os demais órgãos setoriais do município, como órgão de meio ambiente, de infraestrutura, de ordenamento territorial, e com a comunidade, considerando aspectos como:

- ✓ Histórico de desastres, obtido diretamente em fontes oficiais – nacionais e locais, além de outras fontes locais como entrevistas com moradores mais antigos, pesquisas em notícias de jornais;

- ✓ Consulta de histórico de desastres no S2ID;



Você pode consultar os dados específicos do seu Estado, acessando o volume do Atlas correspondente, disponível em: <http://150.162.127.14:8080/atlas/atlas2.html>

- ✓ Setorização de Risco fornecida pelo CPRM;



Veja se seu município tem setor de risco definido pela CPRM (<http://www.cprm.gov.br/publice/Gestao-Territorial/Geologia-e-Engenharia-e-Riscos-Geologicos/Setorizacao-de-Riscos-Geologicos-4138.html>)

- ✓ Outros cenários de riscos já identificados localmente;
- ✓ Estudos e monitoramento de cenários de riscos.

A construção de um plano de contingência é trabalhosa e por isso é preciso saber antecipadamente que será necessário investir tempo e recursos para sua conclusão e manutenção. Além disso, há algumas condições à elaboração de um plano de contingência que podem não estar disponíveis no município, e por isso será preciso atendê-las para que o planejamento possa ser executado com sucesso. Portanto, após a decisão e definição do cenário de risco, é preciso atender aos seguintes pré-requisitos:

- ✓ Definição do modelo de plano de contingência: o governo federal disponibiliza um módulo de cadastro de plano de contingência no S2ID, que pode ser utilizado caso o município não possua um modelo próprio. Além disso, outros modelos estão apresentados no “Material Complementar”.
- ✓ Elaboração de um cronograma de trabalho: deve incluir prazos e recursos, prevendo para cada um deles o tempo de execução, a equipe envolvida, e os recursos necessários.

- ✓ Identificação dos grupos envolvidos: pelo conhecimento que o gestor de proteção e defesa civil já possua sobre sua área de trabalho, é preciso que defina os principais grupos que deverão atuar na elaboração do plano de contingência (agentes públicos, iniciativa privada, população residente no cenário de risco e sociedade civil). Essa verificação prévia é essencial para a formação do Grupo de Trabalho – GT, detalhado no passo seguinte.
- ✓ Aprovação do cronograma: a administração pública local deve aprovar o cronograma e apoiar todo o seu processo de execução, inclusive designando pessoas e recursos necessários a elaboração do plano de contingência.

2º PASSO - A constituição de um grupo de trabalho

Como se observa, a abrangência de ações que devem ser previstas e planejadas para constar em um plano de contingência envolvem também uma grande variedade de instituições e responsáveis. Daí decorre a importância de se realizar um planejamento participativo, com ações articuladas e previamente acordadas entre diversas instituições.

Após a definição do cenário de risco - estabelece-se o grupo de trabalho. Assim, as instituições públicas a serem convidadas devem ser selecionadas a partir de seu envolvimento e responsabilidade em ações de preparação e reposta dentro do cenário. Já a iniciativa privada deve incluir empresas que apresentam algum tipo de risco tecnológico, que estejam instaladas no cenário, ou que tenham potencial para desenvolver parcerias. E finalmente a sociedade civil contempla tanto organizações formais (ONGs, associações de classe e grupos comunitários, por exemplo) como moradores e lideranças comunitárias.



Em geral, empresas que apresentam riscos tecnológicos possuem planos de contingência, planos de segurança, planos de gerenciamento de riscos etc. Aconselha-se que estes documentos sejam integrados ao planejamento do município.

Outro ponto importante na elaboração de planos de contingência são as especificidades regionais. Assim, o grupo de trabalho responsável por seu planejamento deve estar atento a características locais que determinam, por exemplo, a forma como as pessoas se comunicam e se mobilizam, influenciando diretamente nas definições de alerta, alarme e fuga. É preciso considerar costumes e

cultura locais também quando se trata da organização de abrigos, de gerenciamento de donativos, e mesmo em ações de restabelecimento.

O planejamento é mais efetivo quando o processo é participativo e envolve todos os atores que deverão atuar em conjunto no momento de uma emergência, sendo, por isso, necessária a constituição de um Grupo de Trabalho. Quanto mais contribuições, melhor o resultado, mesmo que haja mais demanda por tempo e aumente a complexidade de mediação. O tamanho do grupo e as entidades que estarão ali representadas, entretanto, é algo muito particular à realidade de cada cenário de risco.



O importante é garantir a presença de representantes que tenham, de um lado, poder decisório, e de outro, conhecimento efetivo.

Em relação às áreas que podem ser envolvidas na elaboração do plano, incluem-se:

Títulos de capítulo necessários

- 1** Busca e salvamento
- 2** Ciência e Tecnologia
- 3** Comunicações
- 4** Controle de custo e avaliação de bens
- 5** Corpos de Bombeiros e Polícias civil e militar
- 6** Educação
- 7** Empresas, organizações não governamentais, instituições locais
- 8** Engenharia e evacuação
- 9** Entidades de classe
- 10** Guardas Municipais
- 11** Habitação e abrigos
- 12** Lideranças comunitárias e moradores de áreas de risco
- 13** Meio ambiente
- 14** Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil;
- 15** ONGs com atuação humanitária
- 16** Saúde e Saneamento
- 17** Segurança aérea e marinha
- 18** Serviços de emergência médica, como SAMU
- 19** Socorro e emergência (comida, água, vestuário)
- 20** Entre outros

Uma vez definido quais serão os integrantes do GT, e as confirmações de sua participação estejam todas realizadas, o responsável deverá indicar o início da sequência de encontros e reuniões para que a elaboração do plano de contingência tenha início efetivamente.

A primeira tarefa do grupo será a de concluir a coleta dos dados e prosseguir para sua análise, definindo então os cenários de risco, por prioridade, em caso de cenários múltiplos, e os procedimentos para cada um deles; bem como definir os critérios de validação, avaliação e revisão do plano. Essas tarefas estão detalhadas nos passos seguintes.

3º PASSO – Análise do cenário de risco e cadastro de capacidades

Este é momento em que se deve organizar dois resultados a partir da análise dos documentos disponíveis: cenário (s) de risco e cadastro de recursos.

Definido o cenário ou cenários de risco, deve-se proceder à análise de cada cenário. Esta etapa é essencial para o sucesso do plano de contingência, pois é o momento de conhecer em detalhes a realidade local, para então realizar o planejamento de ações e procedimentos para atuação integrada.

O **Quadro I** abaixo apresenta uma matriz de orientação de busca de dados e informações organizados por ameaça, vulnerabilidades e capacidade e recursos.

Quadro I

Temas	Documentos sugeridos
Ameaças	<ul style="list-style-type: none">• Mapa falado• Mapas de risco, geológicos das áreas suscetíveis a movimentos de massa, hidrológicos ou de áreas suscetíveis a alagamentos• Registro de estações de monitoramento• Dadas de vento, chuva, nível do mar e dos rios• Relatórios de vistorias• Históricos de desastres (banco de dados, notícias e outros)
Vulnerabilidades	<ul style="list-style-type: none">• Carta geotécnica• Plano Diretor• Dados demográficos (setor, censitário do IBGE, por exemplo)• Diagnósticos socioambientais (secretárias de meio ambiente, saúde, economia, assistência social, educação, planejamento, dentre outros)• Relatórios de equipes de saúde da família (grupos vulneráveis, por exemplo)• Cadastro da população situada no cenário de risco, contendo peculiaridades tais como: idosos, crianças e adolescentes, ressaltando recém-nascidos; pessoas com necessidade de entendimento especial; hospitais locais e regionais; e demais equipamentos sociais etc.
Capacidades de Recursos	<ul style="list-style-type: none">• Planos de emergências das agências de resposta• Estrutura e equipe da prefeitura municipal• Equipamentos sociais com capacidade de suporte (hospitais locais e regionais)• Lideranças comunitárias

Caso os dados disponíveis não possibilitem uma compreensão necessária das ameaças, vulnerabilidades e capacidades do cenário de risco em estudo, será preciso prever sua produção para que o plano de contingência seja feito de acordo com a realidade local, utilizando-se de metodologias simplificadas para obtenção dos dados faltantes.

Quadro 2

Tipo de dado	Fonte no governo federal
Setorização – CPRM	http://www.cprm.gov.br/publique/Gestão-de-Engenharia-e-Riscos-Geologicos/Setorizacao-de-Riscos-Geologicos-4138.html
Cartas geotécnicas – Ministério das Cidades	Paula Regina Comin Cabral – Tel.: (61) 2108-1475 – E-mail: paula.cabral@
Dados hidrológicos – ANA	http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/saladesituacao/default.aspx
Dados meteorológicos: INMET e CPTEC/INPE	http://www.inmet.gov.br/portal http://www.cptec.inpe.br/
Dados demográficos – IBGE	http://www.ibge.gov.br/home/estatística/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89
Estações de monitoramento – CEMADEN	http://www.cemaden.gov.br/mapainterativo/
MI/SEDEC – Histórico de ocorrência de Desastres – D2ID	http://d2id.mi.gov.br/paginas/monitoramento/index.xhtml

Abaixo, uma lista de alguns dados produzidos pelo Governo Federal que poderão auxiliá-lo nessa etapa.

- ✓ A Descrição do (s) cenário (s) é o primeiro resultado da análise de dados, devendo prever aspectos como: número de pessoas afetadas; necessidades prioritárias de atendimento humanitário; demandas logísticas; qualidade de acesso e geografia local; escala de resposta (comunitária, governamental, agências especializadas); e serviços afetados (comércio, escolas, infraestrutura etc.). O quadro a seguir apresenta um exemplo de organização das informações relacionadas aos cenários de risco.

Quadro 3

Ameaça	Vulnerabilidades	Risco	Capacidades e recursos
Inundação	<ul style="list-style-type: none">• Infraestrutura deficiente• Sistema de drenagem falho• Sistema de saneamento falho• Condição das edificações precárias• Grupos sociais vulneráveis	<ul style="list-style-type: none">• O rio inunda afetando casas da vizinhança• As casas são alagadas no nível do chão• Aparelhos domésticos são danificados• Mortes entre os grupos mais vulneráveis (idosos e crianças)	<ul style="list-style-type: none">• Treinamento• Pessoas capacitadas• Locais para estocagem dos aparelhos domésticos• Plano de fuga

- ✓ Cadastro de recursos: é o segundo resultado da análise dos dados, que deve definir como cada instituição pode contribuir para o momento de resposta, informações de descrição, quantidade, pessoa responsável e contato. Em geral, esses recursos incluem:

- Recursos Humanos (administrativo e técnico) do órgão municipal de proteção e defesa civil – voluntários – equipes de apoio – população residente em áreas de risco
- Recursos Institucionais – público e privado
- Recursos Materiais (próprio e terceiros) - instalações, equipamentos de segurança individual, equipamentos de sinalização, vestuários adequados e outros
- Infraestrutura de transporte, da saúde e outros equipamentos sociais
- Recursos Financeiros (PPA, LOA, LDO) ordinário – extraordinário – doações
- A revisão de recursos para aplicação no Plano de Contingência deve ser feita a cada 06 meses ou de acordo com a recorrência de desastres do município e a relação tempo/ espaço reduzida

4º PASSO - Definição de ações e procedimentos

O (s) cenário (s) descritos e os recursos cadastrados na etapa anterior são fundamentais para o início do desenvolvimento do plano propriamente dito. É a partir deles que se determina o que será feito para responder ao desastre.

Mais uma vez, para cada cenário de risco devem ser consideradas as ações e procedimentos a realizar desde o acionamento do plano de contingência até o encerramento da emergência, considerando os recursos disponíveis. Ou seja, não se deve prever uma ação ou procedimento que demande um recurso que não conste no cadastro.

Na etapa de preparação, a organização dessas ações e procedimentos também varia de acordo com o modelo adotado, podendo ser definidos em função das características intrínsecas dos desastres previstos; dos condicionantes relacionados com o cenário dos desastres; das estimativas de danos esperados; do controle de sinistros e socorro às populações em risco; da assistência às populações afetadas; e da reabilitação dos cenários.

a) Definição de ações, procedimentos e recursos

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil-SEDEC/MI recomenda que devem ser previstos procedimentos para as seguintes ações básicas:

i) Monitoramento, Alerta e Alarme: trata-se de um processo integrado de três momentos distintos, mas interdependentes e sequenciais. Muitos municípios já possuem esses sistemas, mas em municípios que ainda não possuem, faz-se necessário planejar como será implantado. Em ambos os casos, os procedimentos de monitoramento, alerta e alarme devem constar no plano de contingência.



Monitoramento

Tem o objetivo prever a possibilidade de uma ocorrência de um desastre determinado, com o máximo de antecipação possível, com a finalidade de reduzir o fator surpresa; reduzir os danos e prejuízos; aperfeiçoar as ações de resposta aos desastres; e minimizar os impactos sobre a população em risco. O monitoramento pode ser realizado com o apoio de órgãos nacionais e estaduais, ou ser feito localmente, verificando as áreas de risco e o avanço das ameaças.

Alerta

Tem o objetivo de definir os parâmetros de emissão toda vez que o monitoramento identifica uma situação potencial de desastre, a partir de critérios pré-definidos. Os alertas são comunicações que partem dos órgãos de monitoramento para os órgãos de resposta. O alerta deve ser emitido toda vez que o monitoramento identifica uma situação potencial de desastre, a partir de critérios pré-definidos.

Alarme

Tem o objetivo de definir como será o acionamento de um aviso de ocorrência do evento, que deve se desdobrar em ações práticas por parte de todos os envolvidos no plano de contingência e por parte da população. Pode-se adotar uso de WhatsApp, sirenes, apitos, e-mail, msn, sinos de igreja, carro de som, sonorizações diversas, dentre outros.

ii) Fuga (evacuação): tem o objetivo planejar a saída segura e rápida da população vulnerável do cenário de risco iminente; definir quais rotas de fuga serão utilizadas pela população em caso de evacuação; as condições de organização no ponto seguro, de encontro ou de apoio. Para tal é imprescindível uma preparação prévia incidindo sobre os seguintes pontos:



- iii) Ações de socorro** têm o objetivo de definir como se irá prestar o atendimento à população atingida, incluindo ações de busca e salvamento, primeiros-socorros, atendimento pré-hospitalar e atendimento médico e cirúrgico de urgência.
- iv) Assistência às vítimas:** tem o objetivo de definir como garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo ações de fornecimento de água potável; provisão e meios de preparação de alimentos; suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal; gerenciamento de donativos; instalação de lavanderias e banheiros; atenção integral à saúde; manejo de mortos; e apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações.
- v) Restabelecimento de serviços essenciais:** tem o objetivo de definir como restabelecer as condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo ações de desmontagem de edificações e de obras de arte com estruturas comprometidas; suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade e comunicações; e desobstrução e remoção de escombros.



O Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD, da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, identificou dez desastres mais recorrentes em território brasileiro de maneira a orientar suas ações de monitoramento.

Quadro 4

Ameaças	Instituição
Tornados, vendavais, granizos (meteorológicos)	INMET e CPTEC
Inundações, enxurradas e deslizamentos (geohidrológicos)	CEMADEC (municípios monitorados)
Inundações (hidrológicos)	SUDAM/UFPA, ANA, CPRM, CENSIPAM, CEMADEN
Secas e estiagens	ANA
Incêndios florestais	IBAMA e Plataforma CIMAN Nacional
Radiológicos/Nuclear	CNEN/SIPRON
Produtos perigosos	IBAMA/CONASQ
Saúde	Ministério da Saúde
Sismológicos	ObSIS/UNB e CPRM
Ruptura de barragens	Aneel, DNPM e ANA

b) Definição de atribuições e responsáveis

Para cada procedimento previsto no item anterior, é necessário que haja atribuição de um responsável (incluindo o contato). Assim, são selecionados, dentre os órgãos do SINPEDEC (setoriais ou de apoio), aqueles que melhores condições possuem para executar as ações previstas. Essa seleção deve considerar a experiência institucional acumulada de cada um desses órgãos, seguindo uma estrutura básica de ação, procedimento, recursos necessários, responsáveis e atribuições, como exemplo no Quadro 5.

c) Definição de mecanismos de coordenação e operação

Este item deve definir aspectos, como:

- ✓ Quem é responsável por autorizar a resposta em qual nível;
- ✓ Quem é responsável pela operação geral;

- ✓ Quem fará a gestão da operação a cada dia (pode ser a mesma pessoa);
- ✓ Como as unidades estarão organizadas tecnicamente e distribuídas geograficamente;
- ✓ Como será a política de voluntariado;
- ✓ Como será a relação com a mídia e o fornecimento de informação.

Nas ocorrências de desastres, costuma-se utilizar algum sistema de comando unificado de operações, tais como o Sistema de Comando Operacional – SCO, o Sistema de Comando de Incidentes – SCI e outras similares que utilizam os princípios de comando único ou unificado, instalando-se imediatamente. Tanto o SCO quanto o SCI baseiam-se no Incident Command System – ICS, criado na década de 1970, nos Estados Unidos. Essas ferramentas de gestão têm o objetivo de estabelecer uma estrutura organizacional integrada, de maneira a auxiliar o trabalho de comando das operações. Alguns planos de contingência mais complexos utilizam tais conceitos para estabelecer as ações, procedimentos e atividades de resposta. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil vem adotando em suas ações de resposta o SCO.



Muitos municípios utilizam o modelo de SCO ou SCI para as definições de coordenação, entretanto, se os órgãos de seu sistema local não estiverem capacitados para o uso dessas ferramentas, mantenha em aplicação o modelo de gestão utilizado, atentando-se para que todas as ações e procedimentos planejados estejam sendo realizados.

Quadro 5

Ação	Exemplo de Procedimento	Recursos	Atribuição	Responsável
Monitoramento	Definição de índices pluviométricos (índice de chuvas) limítrofes Acompanhamento de cota aberta e de transbordamento hidrológicos			
Alerta	Checagem municipal comparando os dados do monitoramento com os parâmetros de risco			
Alarme	Acionamento mecanismos de difusão a partir de XX mm de precipitação			
Fuga	Acionamento de equipe responsável por guiar a população para o ponto de encontro			
Socorro	Acionamento do ponto de encontro			
	Busca e salvamento			
	Primeiros socorros			
	Assistência médica para a população afetada			



Assistência às vítimas	Instalação de abrigo			
	Suprimento de material de abrigamento (ajuda humanitária - cestas básicas, colchões, etc.), vestuário, limpeza e higiene pessoal			
	Fornecimento de água potável			
	Provisão de meios de preparação de alimentos			
	Instalação de lavanderias e banheiros			
Restabelecimento de serviços essenciais	Protocolo de atendimento aos animais			
	Suprimento e distribuição de energia elétrica			
	Esgotamento sanitário			
	Limpeza urbana			
	Suprimento e distribuição de água potável			
	Restabelecimento dos sistemas de comunicação			
	Desinfecção e desinfestação dos cenários de desastres			



d) Definição de condições de aprovação, divulgação e revisão do plano

A montagem do documento final deve incluir ainda a previsão de quem são os responsáveis pela aprovação, divulgação e revisão do plano, bem como a periodicidade de realização de cada uma dessas ações. Trata-se de considerar que o processo de planejamento é dinâmico e que envolve diversos públicos distintos, sendo importante prever que, após a conclusão do documento final, este seja aprovado, avaliado e revisado.

Conforme prevê a Lei 12.608/12, os requisitos mínimos que devem ser previstos e cumpridos são:

- ✓ Aprovação do plano por meio de audiência pública;
- ✓ Prestação anual contas para a sociedade;
- ✓ Realização de simulados.

Além disso, pode-se prever outros espaços para a avaliação e revisão do plano, por meio de reuniões com moradores de cada área de risco; consultas públicas; atualização de cadastros etc. Esses itens estão detalhados nos passos seguintes.

5º PASSO – Aprovação

Uma vez concluído o desenvolvimento do plano, há um passo essencial antes de sua implantação efetiva, que é a aprovação do documento final. Os planejadores devem incentivar que o plano de contingência passe por aprovação formal (validação) por parte daqueles que devem implantar seus procedimentos, incluindo a sociedade civil, considerando que estes participaram de sua elaboração.

Além disso, o plano deve ser amplamente distribuído e comunicado à sociedade, aos órgãos públicos centrais e regionais, a voluntários e agências reguladoras.

As principais formas de cumprir esse passo são:

Consulta pública

Pode ser feita disponibilizando-se o documento na página de internet da prefeitura, por exemplo, e incentivando que qualquer parte interessada possa fazer comentários, sugestões e contribuições ao documento dentro de um período pré-determinado. As consultas públicas normalmente são feitas antes das audiências públicas, e as contribuições devem passar por aprovação na plenária desta última.

Audiência pública

É uma exigência legal que deve ser atendida a cada nova versão do plano de contingência. É a oportunidade para que qualquer interessado possa conhecer, avaliar, discutir e contribuir para a versão que será publicamente aprovada. Quando o envolvimento da sociedade civil ocorre desde o início do planejamento, as audiências são espaços de diálogo mais tranquilos e organizados. Por outro lado, se a população apenas toma conhecimento das decisões previstas no plano no momento da audiência, é mais provável que haja conflitos de ideias e necessidade de adequações. As audiências de avaliação e prestação de contas estão previstas na Lei 12.608/12, Artigo 22, Parágrafo 6º “O Plano de contingência de Proteção e Defesa Civil será elaborado no prazo de 1 (um) ano, sendo submetido à avaliação e prestação de contas anual, por meio de audiência pública, com ampla divulgação”.

Validação

Consiste na formalização do plano pelas instituições que assumiram responsabilidades em sua execução. Deve ser realizada uma reunião em que haja a leitura do documento final (incluindo qualquer modificação ocorrida em consultas e audiências públicas). Após a leitura, os representantes de cada instituição devem assinar a Folha de Validação, que fará parte do documento final.

6º PASSO - Divulgação do plano de contingência

O documento final do plano de contingência deve ser de conhecimento público, em alinhamento às diretrizes de transparência. Há, porém, no documento final informações sensíveis, como telefones de autoridades, por exemplo. Neste caso, a versão completa com todos os cadastros deve estar disponível aos órgãos responsáveis pelas ações de acionamento.

- ✓ Aos demais, deve ser divulgada uma versão sem os cadastros, que pode estar disponível em sites da prefeitura e de outras instituições, além de ser publicado em Diário Oficial.

7º PASSO – Operacionalização

A operacionalização do plano ocorre a cada simulado alerta, alarme (em situação real ou em simulado) ou ocorrência de desastre, devendo seguir os procedimentos e ações previstos no documento final. É importante que após o término da emergência ou simulado a experiência sirva como instrumento de prevenção e de avaliação e revisão do plano.

8º PASSO – Revisão

Tendo em vista a imprevisibilidade de um desastre, é fundamental manter o plano de contingência atualizado, tarefa desafiadora, mas que pode ser cumprida com revisões regulares. O plano deve especificar a frequência das revisões e seus responsáveis, atualizando informações como:

- ✓ Contatos de emergência da equipe e dos órgãos de resposta (telefone fixo, celular, e-mail etc.);
- ✓ Dados de transporte e logística;
- ✓ Disponibilidade das estruturas de emergência;
- ✓ Listas de recursos disponíveis.

A revisão de um plano também pode ser feita uma vez que tenha sido aplicado em uma situação real ou simulada, de maneira que sua eficácia tenha sido testada, bem como os procedimentos e ações verificados se estão de acordo com a realidade. No caso dos simulados, indica-se que o plano já preveja os cenários de risco onde serão realizados, sua periodicidade, e os responsáveis por seu planejamento. Os simulados são tão importantes que dedicaremos o próximo capítulo integralmente para apresentar um passo a passo para sua organização.

3.5 Plano de continuidade agropecuária

O Plano de Continuidade tem sua sustentação básica composta pelos procedimentos de cópias de base de dados e a respectiva guarda destas cópias em local seguro.

Cada tipo de arquivo irá exigir um tipo de cópia. Entretanto, numa primeira abordagem, podemos distinguir entre dois tipos de arquivos: os arquivos de uso Corporativo e os arquivos de uso pessoal. Independentemente do tipo de arquivo, sua cópia e a respectiva armazenagem desta cópia é uma exigência do Plano de Continuidade, de acordo com a política de segurança estabelecida.

Computadores e seus programas são conhecidos por automatizarem e acelerarem uma série de procedimentos enfadonhos e repetitivos, liberando seus usuários para tarefas mais criativas e gratificantes. Na prática, administradores de sistemas e usuários se vêm às voltas com atividades bastante criativas, mas nada gratificantes, de tentar recuperar dados perdidos e de enfrentar equipamento fora do ar devido às múltiplas falhas a que sistemas de computação estão sujeitos.

Falhas são inevitáveis, mas o impacto das falhas, ou seja, o colapso do sistema, a interrupção no fornecimento do serviço e a perda de dados pode ser evitado pelo uso adequado de técnicas viáveis e de fácil compreensão.

Todavia, as técnicas que toleram falhas têm um alto custo associado. Pode ser a simples necessidade de backup dos dados, que consome espaço de armazenamento e tempo para realizar a cópia, redundância de equipamentos e espelhamento de discos, que consome recursos de hardware sem contribuir para o aumento do desempenho, ou a terceirização da prestação dos serviços, para um Datacenter. O domínio da área de disponibilidade auxilia administradores e desenvolvedores de sistemas a avaliar a equação custo benefício para o seu caso específico e determinar qual a melhor técnica para seu orçamento.





Conhecer os problemas potencialmente provocados por falhas no sistema, as soluções que existem para evitar falhas ou recuperar o sistema após um evento, assim como o custo associado a essas soluções, torna-se imprescindível a todos que pretendem continuar usando computadores, desenvolvendo sistemas ou prestando um serviço computacional de qualidade aos seus clientes. Para desenvolvedores de software, projetistas de hardware e administradores de rede, o domínio das técnicas voltadas à disponibilidade total torna-se essencial na seleção de tecnologias, na especificação de sistemas e na incorporação de novas funcionalidades aos seus projetos.

Para a manutenção da disponibilidade total dos sistemas, é necessário que se elabore um Plano de ação, denominado PCN (Plano de Continuidade de Negócios), que é um termo relativamente novo, resultante dos Planos de Contingência e dos Planos de Recuperação de Desastres. Falando de forma genérica, o PCN é uma metodologia elaborada para garantir a recuperação de um ambiente de produção, independentemente de ocorrências que suspendam suas operações e dos danos nos componentes (softwares, hardware, infraestrutura etc.) por ele utilizados.

A recente BS 7799 e a brasileira NBR ISO/IEC 17799 consideram dez itens para definir um ambiente seguro. Um destes itens é a recomendação de desenvolvimento de um PCN. Quando se fala em segurança, a área de TI imediatamente pensa em firewalls, proxys, antivírus, senhas, política de segurança, deixando de lado as questões referentes aos PROCESSOS que dependem de TI e da velocidade de substituição de um hardware danificado.

O conceito de segurança deveria ser encarado como algo em constante mudança, ao invés de uma situação estática, alcançada com a aplicação de um “simples procedimento passo a passo”.

Dentre estas mudanças, existem duas frentes de atuação: o atendimento às especificações padronizadas de segurança exigidas pelo ambiente corporativo convencional e a preocupação com as medidas de resposta, em situações de crise e de eventos, quando o ambiente corporativo sofre inúmeras ameaças de impacto.



Basicamente, um PCN é um conjunto de três outros planos: o Plano de Gerenciamento de Crises (PGC), o Plano de Continuidade Operacional (PCO) e o Plano de Recuperação de Desastres (PRD). Cada um destes planos é focado em uma determinada variável de risco, numa situação de ameaça ao negócio da empresa (ou ambiente): O PGC, nas atividades que envolvem as respostas aos eventos; O PCO, voltado para as atividades que garantam a realização dos processos e o PRD, voltado para a substituição ou reposição de componentes que venham a ser danificados.

Desde a etapa de avaliação BIA (*Business Impact Analysis*), onde os processos de negócios da empresa são ordenados em função do seu custo de parada, até a etapa de Análise de Criticidade, onde eles são avaliados de acordo com os impactos que a organização venha a sofrer com a sua interrupção, as informações apresentadas agregam importantes indicadores para os gestores e responsáveis pela direção da empresa.

Utilizando-se o PCN, garantimos a redução dos possíveis impactos, minimizando-os a níveis toleráveis para a empresa ou para o ambiente que nos interessa proteger.

As cópias (*backups*) de todas as bases de dados corporativas devem ser feitas com a frequência que suas atualizações demandarem pela área gestora dos Recursos de Tecnologia de Informação.

A guarda deve ser feita em local seguro, com uma distância geográfica mínima que evite que problemas nas instalações tenham repercussão no local de guarda das cópias (ou vice-versa).

Baseado na importância dos *backups*, pois guardam uma cópia fiel dos dados minutos, ou até segundos, antes de um desastre, foram criadas diversas estratégias para o seu armazenamento, que são:

Estratégia de Contingência Hot-site

Recebe este nome por ser uma estratégia pronta para entrar em operação assim que uma situação de risco ocorrer. O tempo de operacionalização desta estratégia está diretamente ligado ao tempo



de tolerância a falhas do objeto. Se a aplicássemos em um equipamento tecnológico, um servidor de banco de dados, por exemplo, estaríamos falando de milissegundos de tolerância para garantir a disponibilidade do serviço mantido pelo equipamento.

Estratégia de Contingência Warm-site

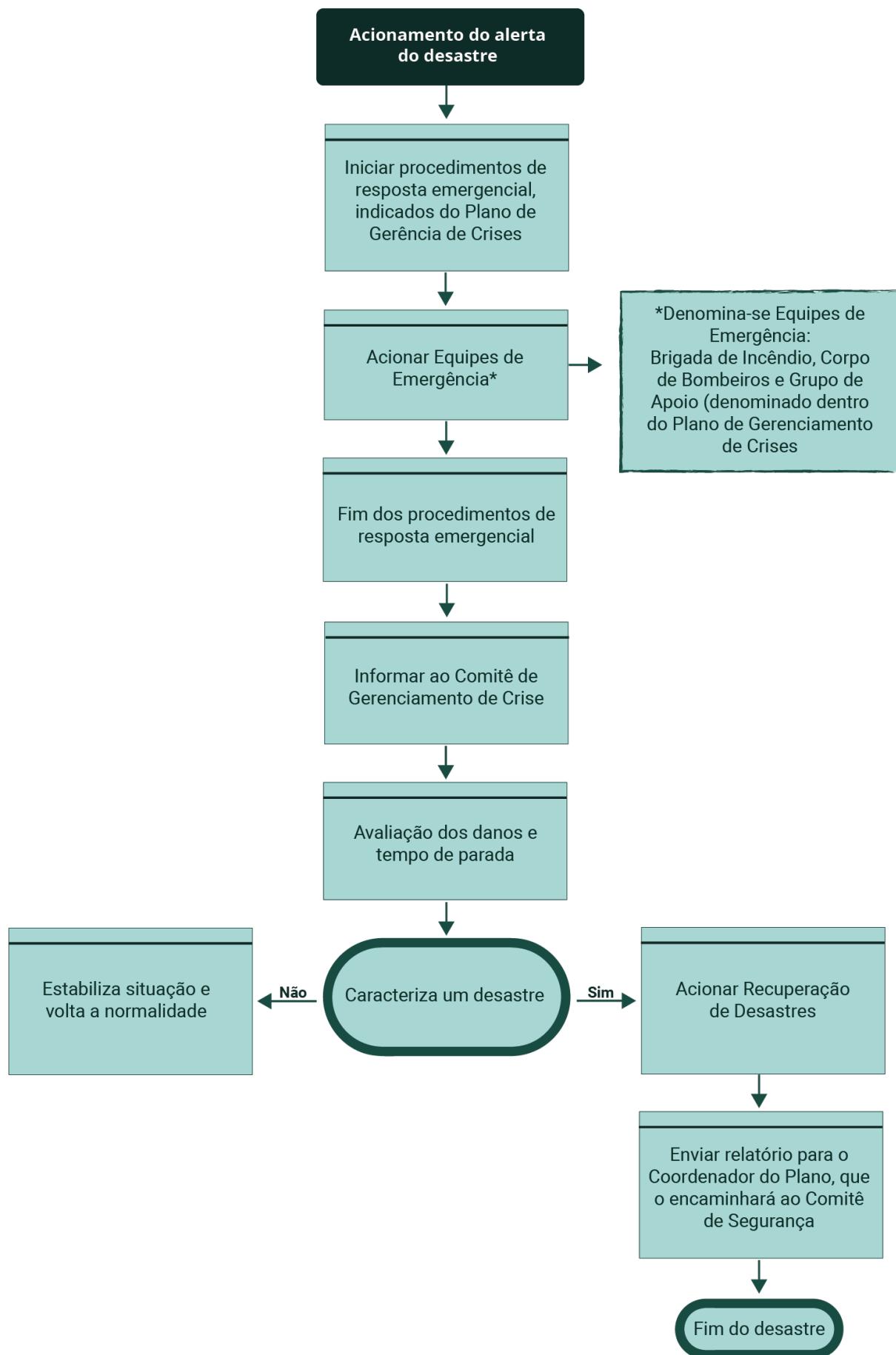
Esta se aplica a objetos com maior tolerância à paralisação, podendo se sujeitar à indisponibilidade por mais tempo, até o retorno operacional da atividade, como exemplo, o serviço de e-mail dependente de uma conexão. Vemos que o processo de envio e recebimento de mensagens é mais tolerante que o exemplo usado na estratégia anterior, pois poderia ficar indisponível por minutos, sem, no entanto, comprometer o serviço ou gerar impactos significativos.

Estratégia de Contingência Cold-site

Dentro da classificação nas estratégias anteriores, esta propõe uma alternativa de contingência a partir de um ambiente com os recursos mínimos de infraestrutura e telecomunicações, desprovido de recursos de processamento de dados. Portanto, aplicável à situação com tolerância de indisponibilidade ainda maior, claro que esta estratégia foi analisada e aprovada pelos gestores.

Estratégia de Contingência Datacenter

Considera a probabilidade de transferir a operacionalização da atividade atingida para um ambiente terceirizado; portanto, fora dos domínios da empresa. Por sua própria natureza, em que requer um tempo de indisponibilidade menor em função do tempo de reativação operacional da atividade, torna-se restrita a poucas organizações, devido ao seu alto custo. O fato de ter suas informações manuseadas por terceiros e em um ambiente fora de seu controle, requer atenção na adoção de procedimentos, critérios e mecanismos de controle que garantam condições de segurança adequadas à relevância e criticidade da atividade contingenciada.





O Plano de Continuidade deve ser estruturado para responder a determinados desastres. Um Plano de Continuidade não é um Plano genérico para qualquer tipo de desastre. Antes de sua estruturação, devem ser selecionados os que serão contemplados no Plano (A existência de um Plano de Continuidade para um determinado tipo de desastre, poderá vir a ser útil na resposta a um desastre cuja ocorrência não tenha sido considerada quando da estruturação do Plano. A existência de procedimentos previamente planejados e disseminados aumentará a capacidade de resposta da Organização a qualquer tipo de desastre).



Muito embora um dos produtos importantes da elaboração de um Plano de Continuidade de Negócios seja a sua documentação, ela por si só é ineficiente. A documentação visa registrar as premissas, os procedimentos e deverá somente servir de base para os treinamentos e orientações dos envolvidos, capacitando-os a operacionalizá-lo quando for necessário.

3.6 Etapas para realizar simulados

O processo de elaboração do plano de contingência só será efetivo se aqueles que são responsáveis pelas ações de resposta e aqueles e a comunidade souberem o que fazer e o que esperar antes, durante e depois de uma emergência. Assim, é preciso treinar as populações que vivem em áreas de risco para os planos de contingência, bem como as equipes de resposta envolvidas durante a ocorrência de um desastre.

Além disso, como verificamos no capítulo anterior, a realização de simulados é uma atividade que deve estar prevista no plano de contingência como parte da etapa de operacionalização e revisão.

Trata-se, portanto, de colocar em prática o plano previsto no documento final, com os objetivos de:

- ✓ Treinar todos os envolvidos para a execução de seus papéis;
- ✓ Avaliar as condições de execução;
- ✓ Revisar e atualizar o documento final a partir das constatações de campo.



Os simulados, considerados como exercícios e treinamentos, podem ser organizados de diversas maneiras, envolvendo todos os grupos e todas as ações previstas no plano de contingência, ou apenas parte delas, com conhecimento prévio dos envolvidos ou sem conhecimento de quando e onde será o simulado.

Assim, as ações podem ser direcionadas especificamente para uma população adulta, para as equipes de atendimento e/ou para os voluntários etc. Alguns simulados podem ainda ser realizados para setores, ações ou procedimentos específicos do plano de contingência como abrigos, busca e salvamento, preparação comunitária, e /ou atendimento de saúde emergencial.

3.6.1. Tipos de simulados

Os simulados possuem algumas modalidades, como as descritas abaixo:

Simulados de mesa

Por meio de recursos como mapas das áreas de risco e veículos de brinquedo dispostos em uma grande mesa, por exemplo, as equipes de resposta selecionadas treinam aspectos específicos do plano de contingência, como os deslocamentos e os posicionamentos de segurança, as rotas de fuga, os recursos necessários etc. Essa modalidade permite uma visão sistêmica de toda operação de resposta e a percepção da ocupação dos cenários de risco e dos requisitos de segurança para as equipes.

Simulados de acionamento

São os exercícios e treinamentos que executam apenas a parte do plano de contingência referente à mobilização das equipes de resposta. Servirá para avaliar os tempos de acionamento, a informação correta e atualizada de contatos, o conhecimento do plano de contingência de quem está sendo acionado etc. Nessa modalidade não há deslocamentos reais de recursos.

Simulados internos

São os exercícios que não envolvem a população, mas apenas as equipes de resposta. Neste caso, é preciso escolher o cenário de risco e desenvolver detalhes sobre a evolução desse cenário, de modo a avaliar a organização das informações, o desenvolvimento do plano de ação, a organização estrutural e de controle de recursos da operação etc.

Simulados externos

Neste caso, após a definição do cenário e dos detalhes sobre sua evolução será preciso mobilizar, além das equipes de resposta, a própria comunidade afetada pelo cenário que está sendo avaliado. São treinados aspectos como os sistemas de alerta e alarme, a fuga, o deslocamento das equipes de resposta, a gestão do desastre como um todo etc. O mais importante nesse simulado é a avaliação do tempo de resposta das equipes de resposta, procedimentos e envolvimento da população.



Os simulados externos devem garantir uma grande atenção às questões de segurança, uma vez que acidentes reais podem acontecer durante o treinamento.

Considerando a atuação significativa da Cruz Vermelha nas ações de ajuda humanitária no Brasil, como órgão de apoio ao SINPDEC, em situações de desastres, apresenta-se sugestões para implementação do simulado:

Como se observa pelas diferentes modalidades, os grupos envolvidos na realização de um simulado podem variar de acordo com a sua abrangência, as devem sempre considerar aqueles já envolvidos na elaboração do plano de contingência em avaliação, como por exemplo:

- ✓ Busca e salvamento
- ✓ Ciência e Tecnologia
- ✓ Comunicações
- ✓ Controle de custo e avaliação de bens
- ✓ Corpos de Bombeiros e Polícias civil e militar

- ✓ Empresas, organizações não governamentais, instituições locais.
- ✓ Engenharia e evacuação
- ✓ Entidades de classe
- ✓ Guardas Municipais;
- ✓ Habitação e abrigos
- ✓ Lideranças comunitárias e moradores de áreas de risco
- ✓ Meio ambiente
- ✓ Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil
- ✓ ONGs com atuação humanitária
- ✓ Saúde e Saneamento
- ✓ Segurança aérea e marinha
- ✓ Serviços de emergência médica, como SAMU
- ✓ Socorro e emergência (comida, água, vestuário)
- ✓ Entre outros

Vejamos agora um passo a passo para a organização dos simulados, independente da modalidade que tenha sido escolhida para a realização do treinamento.

3.6.2. Organização de simulados em 9 passos

Iº PASSO - A decisão para realizar o simulado

A realização do simulado deve atender às definições de periodicidade (de quanto em quanto tempo se realizada) e de responsabilidade (quem organiza o simulado) previstos no plano de contingência.

Indica-se que sua primeira tarefa seja a formação de um GT que, da mesma forma como na elaboração do plano de contingência, será responsável pelo planejamento do simulado.

- ✓ Deve ser elaborado um cronograma que preveja todas as etapas entre o planejamento, a realização e o encerramento do simulado, conforme o passo a passo aqui apresentado.



O planejamento do simulado deve incluir cada detalhe do que vai ser executado, por isso é importante a formação de um GT em que seus integrantes possam assumir diferentes atribuições.

2º PASSO - A definição de cenário, área de risco e modalidade

A primeira tarefa do GT é a de escolher entre os cenários existentes no plano de contingência (para o caso de Plano de Contingência Multicenários) qual será testado, em que localidade e de que maneira (entre as quatro modalidades já apresentadas).

Se o plano de contingência não possuir mais de um cenário, recomenda-se detalhar ao máximo o cenário previsto, conforme Quadro 6 a seguir.



Lembre-se de considerar os princípios do Protocolo nacional conjunto para proteção integral a crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de riscos e desastres.

Quadro 6

Cenários de risco e roteiro simulado	
1. Data, horário e município	Inserir data, horário de início e fim da atividade e nome do município em que irá ocorrer o exercício
2 Local de execução do simulado	Endereço da área de risco (nome do município/UF e bairro) e nome da comunidade que irá participar do simulado
3 Descrição do cenário de risco em que irá acontecer a atividade	<ul style="list-style-type: none">• Número de residências na área de risco• População da área de risco• Tempo de ocupação da área de risco• Infraestrutura existente na área de risco de realização do simulado (asfalto. Esgoto, energia elétrica, rede de água etc.)• Locais públicos existentes na área de realizado do simulado (escolas, ginásios, postos de saúde etc.)• Tipo predominante de construções (madeira, alvenaria etc.)• Perfil da população com as suas respectivas necessidades especiais. Ex: fraldas, mamadeira, dificuldade para locomoção, necessidade de cadeiras de rodas etc.
4. Definição do risco	<p>Principais ocorrências, as mais recentes, as mais relevantes (exemplos enchentes, alagamento, inundação, deslizamento)</p> <p>Identificar período de ocorrência, magnitude e abrangência</p>
5. Critérios para acionamento de alerta e alarme	Quais os sistemas de alerta e alarme existentes. (Ex: Carros de som, SMS, cornetas, apitos, megafones) Quando, como e quem irá acionar.
6. Número de pessoas que participará do simulado	População prevista que participará do simulado
7. Órgãos envolvidos na organização e execução do simulado	Indicar os órgãos estaduais e municipais que participarão do simulado
8. Previsão de início e término da atividade	Tempo estimado de execução da atividade



9. Organização da área que irá acontecer o simulado	Definição de: <ul style="list-style-type: none">• Local do simulado• Posso de comando• Area de espera/ pontos de encontro, de apoio ou de segurança• Áreas de evacuação• Rotas de Fuga• Abrigo• Toda a área deverá estar previamente sinalizada
10. Atividades lúdicas a serem desenvolvidas com as crianças	Desenvolvimento de atividades voltadas para crianças no abrigo temporário
11. Tratamento de animais	Articulação com centros de zoonoses Utilização de bichos de pelúcia para o simulado
12. Avaliação do Simulado e do Plano de Contingência	Todos devem participação e apresentar suas considerações sobre o evento Correu como o previsto (tempo e recursos previstos); há necessidade de ajuste etc. Ajuste do plano de contingência, se necessário



Acesse a íntegra em:

<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/protocolo-de-desastres>

3º PASSO – A definição de procedimentos e ações a serem testados

Após a definição da modalidade do simulado e do cenário de risco, será preciso definir quais os procedimentos e ações previstos no plano de contingência serão treinados e testados. Diversas são as opções de treinamento e teste, a exemplo dos itens seguintes:

- ✓ Alerta aos órgãos envolvidos e à comunidade
- ✓ Assistência humanitária



ACESSE

Para saber mais sobre assistência humanitária, acesse a [Carta Humanitária](#).

- ✓ Atendimento a grupos com necessidades especiais (previamente mapeados)
- ✓ Atendimento ao cidadão e à imprensa
- ✓ Atendimento pré-hospitalar
- ✓ Busca e salvamento
- ✓ Cadastramento dos afetados
- ✓ Envolvimento de voluntários
- ✓ Evacuação da área de risco
- ✓ Evacuação de unidades de ensino
- ✓ Gerenciamento de abrigos
- ✓ Gerenciamento de abrigos
- ✓ Gerenciamento de donativos
- ✓ Instalação de posto de comando
- ✓ Primeiros socorros
- ✓ Remoção de animais domésticos
- ✓ Rotas de fuga utilizadas pela comunidade
- ✓ Segurança e proteção dos bens da comunidade
- ✓ Sistema de alarme
- ✓ Entre outros

Para cada um dos procedimentos, ações ou atividades a serem testados, recomenda-se que seja elaborado o seguinte quadro de planejamento (Quadro 7):

Quadro 7

Alerta aos órgãos envolvidos e a Comunidade

Órgão responsável:	Inserir o nome do responsável
Descrição das atividades	Inserir quais serão as medidas a serem adotadas pelo órgão
Tempo estimado de execução da atividade:	Inserir o tempo necessário para adotas as atividades propostas (início e fim da atividade)
Desmobilização da atividade	Definir quando a atividade está encerrada

Fonte: SEDEC/MI, sem data.

4º PASSO - A distribuição de tarefas

Uma vez que já estejam definidos o cenário, a modalidade, os procedimentos e atividades, e os órgãos envolvidos é o momento de distribuir as tarefas para a realização do simulado. A grande diferença entre o simulado e uma ocorrência real é que, ao contrário de uma situação real, no primeiro caso existem observadores e avaliadores destinados exclusivamente a fazer verificações entre o que acontece durante o treinamento e o que está planejado.

Sua função, portanto, não é a de executar nenhuma ação resposta nem interferir no andamento do simulado, mas apenas observar e fazer anotações. Por conta disso, a distribuição de tarefas em um simulado normalmente se organiza em três grandes equipes:

i) Equipe de treinamento: inclui tanto os representantes dos órgãos de resposta, quanto os moradores que estão simulando a situação real. Seriam os atores encenando o papel que lhes foi atribuído.



ii) Equipe de observação e avaliação: é formada por profissionais e voluntários que têm a função de verificar se os procedimentos e ações que estão sendo executados pela equipe de treinamento correspondem ao previsto no plano de contingência, bem como tempo de resposta. Essa equipe deve possuir um quadro de verificação para anotar as suas observações. Veja mais detalhes no 8º passo.

iii) Equipe de suporte: trata-se da equipe responsável pela organização do simulado, logística e suporte necessários às demandas que não estão sendo treinadas ou avaliadas. Suas atividades incluem, por exemplo, a filmagem e fotografia do simulado; a organização das reuniões de abertura e encerramento do treinamento; a distribuição de meios de identificação (crachás, camisetas etc.); a produção de material informativo sobre o simulado etc.



Cada equipe deve ser facilmente identificada para que não haja qualquer confusão. Sugere-se, por exemplo, a utilização de camisetas, coletes, crachás, faixas ou similares de diferentes cores, a fim de que qualquer pessoa possa reconhecer com rapidez a qual equipe cada envolvido pertence.

5º PASSO - A definição das ações de mobilização para o simulado

Até aqui as reuniões de planejamento do simulado já produziram as definições sobre o que vai ocorrer e quem é responsável por qual atividade. Entretanto, apenas o GT responsável pelo planejamento sabe desse roteiro. Para que a informação possa ser amplamente divulgada é o momento de planejar a etapa de mobilização para o simulado, em que todos os envolvidos devem conhecer em detalhes como irá acontecer o simulado. Portanto, é importante que o GT monte um cronograma com antecedência suficiente para promover as seguintes ações de mobilização:

- ✓ **Comunicação oficial aos órgãos de resposta:** cada órgão envolvido no simulado deve receber uma comunicação oficial que descreva, pelo menos, o objetivo do simulado, a data e horário de realização, as responsabilidades do órgão e a agenda de mobilização. Além da comunicação oficial, é possível promover reuniões específicas com um ou mais órgãos e convidá-los para as reuniões comunitárias.
- ✓ **Reuniões comunitárias:** a depender da modalidade de simulado selecionada e do tamanho da comunidade que será treinada será preciso fazer reuniões para explicar o passo a passo do simulado e esclarecer qualquer dúvida que moradores, empresas e demais



envolvidos na área a ser trabalhada possam vir a ter. Nesses espaços é importante que os representantes comunitários que integram o GT estejam presentes para validar as decisões tomadas durante o planejamento.

- ✓ **Ampla divulgação:** algumas vezes os exercícios simulados mudam a rotina não apenas daqueles que estão fazendo parte diretamente do treinamento, mas de toda a região. Isso porque o fluxo de veículos oficiais pode aumentar, algumas vias podem ser interditadas, poderá haver deslocamento de grande número de pessoas etc. Assim, é importante que haja uma ampla divulgação sobre a realização do simulado de maneira a evitar qualquer transtorno. Essa divulgação pode ser feita com o apoio de redes sociais; imprensa; agentes comunitários de saúde e de assistência social; rádio comunitária; panfletagem; instituições religiosas; faixas de sinalização etc.
- ✓ **Produção de material de orientação:** é importante que informações sobre local, data, horário e roteiro do simulado sejam organizadas em um material de orientação. Se houver possibilidade, é também interessante fazer um material mais completo, que contenha mapas, croquis e que possa divulgar, inclusive, o conteúdo do plano de contingência.

Esse material pode ser utilizado como apoio tanto na mobilização junto aos órgãos oficiais, às comunidades, via redes sociais e para a imprensa.

6º PASSO - A definição do roteiro final para o simulado

A última tarefa de planejamento é a de definição de um roteiro completo do simulado, detalhando cada um dos itens planejados, de maneira a facilitar a preparação para o treinamento. O ideal é que o roteiro esteja dividido em três partes e seja construído com todos os atores.

- ✓ **Preparação do simulado:** o roteiro de preparação do simulado é o mais completo, e deve prever principalmente os recursos necessários à sua execução. É nesta fase que são previstas as demandas logísticas e de apoio à realização do treinamento. Em geral, a preparação do simulado inclui a contratação de fornecedores diversos, que devem ser acionados com antecedência suficiente para que os serviços e produtos possam ser fornecidos sem contratemplos. Incluem-se aqui a produção de materiais de comunicação e sinalização (faixas, cartazes, folders, crachás, banners etc.); o fornecimento de bebida e alimentação a todos os participantes do simulados (equipes de treinamento, de suporte e de observadores e avaliadores); o transporte de moradores para abrigos; os formulários de observação e mapa do cenário e avaliação; a reserva de salas para realização de reuniões etc.

- ✓ **Realização do simulado:** o roteiro de realização do simulado deve incluir uma primeira etapa de montagem do cenário, caso haja necessidade de instalação de estruturas, isolamento de áreas, sinalização etc. Deve incluir um roteiro de resposta, que é uma réplica dos procedimentos e atividades previstos no plano de contingência para serem testados durante o treinamento; e um roteiro de desmobilização do simulado, que trata da desmontagem das estruturas e limpeza da área. Além disso, cada órgão participante deve ser responsável pelo gerenciamento dos recursos que irá fornecer para a realização do simulado, semelhante a uma ocorrência real. Esses recursos já devem fazer parte dos cadastros do plano de contingência, deverão estar organizados de maneira que a organização do simulado e o comando da emergência encenada tenham acesso para decidirem pelo acionamento. Na sala de comando deve ser instalado mapa da região afetada e identificado o cenário.
- ✓ **Pós-simulado:** Os resultados do simulado, como as avaliações e revisões realizadas no plano de contingência, precisam ser comunicadas a todos os participantes do simulado. Recomenda-se que os dados das avaliações sejam tabulados e gerem dados estatísticos para serem apresentados como resultado do simulado. Para tanto, indica-se a realização de uma reunião de prestação de contas e de apresentação do plano de contingência atualizado.

7º PASSO - A realização do simulado

A realização do simulado nada mais é do que a operacionalização do seu planejamento. Em geral, alguns simulados têm início com uma reunião de abertura entre a equipe de organização, desdobram-se com a encenação da ocorrência de desastre e são finalizados com uma reunião de encerramento.

- ✓ **Reunião de Abertura:** quando ocorre, inicia-se com uma apresentação institucional e demais formalidades que os organizadores julguem necessárias. Em seguida, deve ser apresentado o roteiro do simulado; apresentadas as equipes; distribuídos os materiais de identificação das equipes; distribuído material de orientação, com mapas ou croquis; distribuídos os formulários de observação e avaliação etc. As reuniões de abertura não ocorrem, principalmente quando os simulados são realizados sem aviso prévio, em geral em situações em que os envolvidos já tenham um preparo prévio e o processo esteja mais avançado.
- ✓ **Encenação da ocorrência:** execução do planejamento com acompanhamento e avaliação.

- 
- ✓ **Reunião de Encerramento:** o encerramento inclui, mais uma vez, qualquer formalidade prevista pelos organizadores, além da apresentação das considerações dos avaliadores e uma breve discussão técnica. Recomenda-se que seja produzida uma ata da reunião final para auxiliar na produção dos relatórios finais e lista de frequência com identificação dos participantes. O próximo passo descreve em detalhes a forma de avaliação de simulados.

8º PASSO - A avaliação do simulado

Em todas as modalidades de simulados é importante escolher pessoas para apontar tecnicamente aspectos positivos e aspectos de melhoria em relação à execução dos procedimentos e ações previstos no plano de contingência e executados durante o treinamento.

Questões que precisam ser respondidas durante a avaliação, incluem:

- ✓ Quais foram os pontos fortes e fracos do plano de contingência? Como podem ser modificados ou aperfeiçoados?
- ✓ Quais foram as causas da maioria dos imprevistos ou prejuízos? O que cada parceiro pode fazer para solucionar ou prevenir que isso ocorra no futuro?
- ✓ Quais foram as maiores dificuldades em conseguir ajudar as pessoas que precisam de atendimento? O que cada parceiro pode fazer para solucionar ou prevenir que isso ocorra no futuro?
- ✓ Como funcionou o sistema de alarme? Existem necessidades de aprimoramento?
- ✓ Quais erros foram identificados? Que mudanças precisam ser feitas para evitá-los no futuro?
- ✓ Quais acertos foram identificados? O que deve ser feito para garantir a manutenção desse padrão?
- ✓ Quais recursos estavam disponíveis e quais fizeram falta? Como corrigir deficiências no futuro?
- ✓ Qual o nível e qualidade da coordenação e dos parceiros? Que ações adicionais de coordenação são necessárias?
- ✓ O tempo de resposta (tanto das equipes de resposta como da fuga do cenário de risco) foi o previsto?

Para produzir essas informações, indica-se a adoção de formulários padronizados para o registro de dados tanto quantitativos como qualitativos. É importante estabelecer um método para avaliação dos simulados, de modo que se possam comparar os exercícios entre diferentes comunidades, avaliar os avanços alcançados com o exercício em uma mesma localidade, redefinir estratégias utilizadas, reavaliar o plano de contingência local, subsidiar as ações executadas pelas agências envolvidas, entre outros aspectos relevantes.

Como modelo de formulário, pode-se adotar uma simples tabela que descreva cada um dos procedimentos do plano de contingência que foram treinados, um campo para que o avaliador dê um parecer quantitativo e um campo para um parecer qualitativo.

Outros modelos de formulários são também apresentados a seguir:

Desenvolvimento do simulado		
Hora do início do simulado		
Hora de comunicação às outras instituições Bombeiro:	Chamada	Chegada
Polícia Militar		
Defesa Civil		
Cruz Vermelha		
Hora de expedição da ordem de remoção das famílias		
Hora de início da remoção das famílias		
Hora de chegada das pessoas ao abrigo		
Duração total do exercício		
Nas perguntas abaixo, marque E (Excelente), B (Bom), S (Satisfatório), R (Ruim) e NO (Não observado)		
Cenário de risco escolhido	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Rotas de fuga selecionadas	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Áreas seguras selecionadas	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Sistema de alerta e alarme utilizado	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Mensagens utilizadas	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Deslocamento das pessoas para o abrigo	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Qualidade do abrigo provisório	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Qualidade das atividades desenvolvidas no abrigo provisório	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Tarefas executadas pelas instituições parceiras	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Finalização do exercício e regresso dos participantes às suas casas	E (), B (), C (), R (), NO ()	
Apareceram problemas durante a realização do exercício		
Comentário:	Sim () Não ()	

Desempenho das instituições participantes

Bombeiro:

Polícia Militar:

Defesa Civil:

Aspectos positivos do exercício

Aspectos negativos do exercício

9º PASSO - Os registros e a atualização documental

Ao final da reunião de encerramento do simulado, dois de seus objetivos já podem ser considerados cumpridos, que são o de treinamento das equipes e das comunidades, e a avaliação das condições de execução do plano de contingência. O terceiro objetivo, entretanto, ainda precisa ser atendido, que é o de revisão e atualização do plano de contingência.

Dependendo da modalidade de simulados, principalmente se foi escolhida a de simulados Externos, não se recomenda que essa atividade seja realizada no mesmo dia do treinamento. O GT pode prever uma reunião final para produzir todos os registros e atualização documental com calma. Dessa forma, espera-se que um simulado produza a seguinte documentação:

- ✓ **Registros de treinamento:** é importante produzir um relatório final, com fotos e depoimentos dos participantes, descrevendo como foi realizado o treinamento. Esse registro pode auxiliar no planejamento de futuros simulados.

- ✓ **Registros de avaliação:** é importante consolidar todas as considerações dos avaliadores e o resultado das discussões técnicas produzidas durante a reunião de encerramento. Se os formulários de avaliação incluíram dados quantitativos os mesmos podem ser tratados e gerar gráficos que melhor demonstrem os resultados da avaliação.
- ✓ **Atualização e revisão do plano de contingência:** uma vez que os registros estejam consolidados será possível verificar quais pontos do plano de contingência precisam ser alterados. Uma vez alterados, será preciso retomar o ciclo de validação, avaliação e revisão do plano de contingência.



Não se considera que seja necessário realizar uma nova audiência pública a cada atualização dos dados de cadastro do plano de contingência (telefones, contatos de instituições etc.)

3.7 Conclusão

Neste Módulo, buscamos compreender e estruturar o planejamento em emergências agropecuárias. Vimos que o Plano de Contingência é o Documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção e análise de um ou mais cenários de risco de desastres e estabelece os procedimentos para ações de monitoramento (acompanhamento das ameaças), alerta, alarme, fuga, socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais. Vimos também a importância do Plano de Continuidade e as etapas de elaboração do Plano de Contingências e da realização e avaliação dos Simulados.



Esperamos, sinceramente, que esses conhecimentos possam levá-lo a participar ativamente dos processos de mitigação e resposta às emergências agropecuárias.

Bons estudos e até breve!

Referências

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Minimização de Desastres. **Módulo de formação: elaboração de plano de contingência: apostila do instrutor.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Guia de orientações para elaboração de exercícios simulados de preparação para os desastres.** Florianópolis: CEPED, 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Minimização de Desastres. **Módulo de formação: elaboração de plano de contingência: livro base.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº. 7.257, de 04 de agosto de 2010.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm. Acesso em março de 2021.

FAO. **Metodología y Buena Gestión de Emergencias: elementos fundamentales – Guía de preparación para emergencias zoosanitarias.** Manual FAO de producción y sanidad animal. No 11. Roma, 2011.

MÓDULO 4

**Aplicação da
metodologia de gestão
de emergências, crises
e desastres conhecida
como Sistema de
Comando de Incidentes
(SCI)**



Introdução

Olá, cara aluna! Olá, caro aluno!

Damos-lhes boas-vindas a mais um Módulo de nosso Curso de Emergências Agropecuárias.

No Módulo anterior, você viu em detalhes como compreender e estruturar o planejamento em emergências agropecuárias. Agora, chegou a hora de dar um passo além, se debruçando sobre a aplicação do **Sistema de Comando de Incidentes** (SCI), uma importante metodologia de gestão de emergências, crises e desastres.

Antes de darmos o primeiro passo no aprofundamento acerca desse tema, o que, entre outras habilidades, esperamos que lhe proporcione conhecimentos para integrar-se a um SCI já em execução, bem como adotar os procedimentos iniciais para instalação da ferramenta, vamos realizar, de maneira introdutória, o desmembramento conceitual do termo Sistema de Comando de Incidentes para, na sequência, reintegrar esses termos, construindo uma definição consistente do que vem a ser o SCI.

Três palavras-chave compõem o termo: **SISTEMA, COMANDO** e **INCIDENTE**.

- ✓ **Sistema:** Conjunto ou combinação de coisas ou partes de modo a formarem um todo complexo ou unitário. Combinação de partes coordenadas para um mesmo resultado, com a finalidade de formar um conjunto, com ordenamento de elementos interdependentes relacionados entre si e com seu entorno.
- ✓ **Comando:** Mecanismo destinado a fazer funcionar, impulsionar, gerenciar e conduzir meios para atingir um objetivo predeterminado. Ação e efeito de impulsionar, designar, orientar e conduzir os recursos.
- ✓ **Incidente:** é um evento de causa natural ou provocado por ação humana cuja ocorrência resulta em danos à produção agropecuária de alimentos, à saúde de pessoas, à propriedade ou ao meio ambiente, requerendo, assim, a intervenção de equipes dos serviços de emergência para proteger vidas, bens e ambiente.

Muito bem! Agora que você já conhece os conceitos de cada palavra-chave, vamos definir o que o SCI.

SISTEMA DE COMANDO DE INCIDENTES: “É uma ferramenta de gerenciamento de incidentes padronizada, para todos os tipos de sinistros e eventos, que permite a seu usuário adotar uma estrutura organizacional integrada para suprir as complexidades e demandas de incidentes únicos ou múltiplos, independente das barreiras jurisdicionais.”

Agora que você já domina esses conceitos básicos, está na hora de se aprofundar um pouco nesse importante assunto. Vamos lá!

4.1 Introdução: Evolução histórica do paradigma de resposta a emergências, crises e desastres agropecuários ou não.

4.1.1. Panorama Histórico Geral

O conceito de Sistema de Comando de Incidentes foi desenvolvido há mais de 30 anos, após um incêndio florestal que devastou a Califórnia. Durante treze dias, no ano de 1970, dezesseis vidas foram perdidas, mais de setecentas edificações, de todas as naturezas, foram destruídas e mais de meio milhão de acres de vegetação foram queimados. . O custo total estimado com as perdas durante os incêndios foram US\$ 18 milhões por dia. E, embora todas as agências e instituições que responderam aos incêndios tenham dado o melhor de si mesmas, a falta de comunicações integradas e coordenação entre elas levaram à perda de efetividade das ações desenvolvidas.

Como resultado disso, o Congresso americano determinou ao Serviço Florestal dos Estados Unidos da América que desenvolvesse um sistema que daria “um grande salto na capacidade das agências de proteção de incêndios florestais do sul da Califórnia de efetivamente coordenar ações integradas e alocar recursos para combate a situações dinâmicas de múltiplos incêndios”.



O Departamento de Proteção Florestal e de Incêndios da Califórnia, Secretaria de Serviços de Emergência, os Corpos de Bombeiros dos Condados de Los Angeles, Santa Bárbara e Ventura e o Corpo de Bombeiros da cidade de Los Angeles se juntaram ao Serviço Florestal dos EUA para desenvolver o sistema. Este sistema, inicialmente, ficou conhecido como **FIRESCOPE (Fighting RESources of California Organized for Potential Emergencies)**. Em 1973, a primeira equipe técnica do FIRESCOPE foi estabelecida para conduzir as pesquisas e o desenvolvimento do projeto. Os dois principais componentes que resultaram deste trabalho foram o *Incident Command System* (Sistema de Comando de Incidentes) e o *Multi-Agency Coordination System* (Sistema de Coordenação de Múltiplas Agências).

Após analisar os resultados desastrosos da atuação integrada e improvisada de diversos órgãos e jurisdições naquele episódio, o FIRESCOPE concluiu que o problema maior não estava na quantidade nem na qualidade dos recursos envolvidos, o problema estava na dificuldade em coordenar as ações de diferentes órgãos e jurisdições de maneira articulada e eficiente.

O FIRESCOPE identificou inúmeros problemas comuns às respostas a sinistros envolvendo múltiplos órgãos e jurisdições, tais como:

- ✓ falta de uma estrutura de comando clara, definida e adaptável às situações;
- ✓ dificuldade em estabelecer prioridades e objetivos comuns;
- ✓ falta de uma terminologia comum entre os órgãos envolvidos;
- ✓ falta de integração e padronização das comunicações;
- ✓ falta de planos e ordens consolidadas.

Os esforços para resolver essas dificuldades resultaram no desenvolvimento do modelo original do SCI para gerenciamento de incidentes.

Entretanto, o que foi originalmente desenvolvido para combate a incêndios florestais evoluiu para um sistema aplicável a qualquer tipo de emergência e, muito do sucesso do SCI, é resultado da aplicação direta de uma estrutura organizacional comum e princípios de gerenciamento padronizados.



Durante meados dos anos 1970, as agências que integravam o FIRESCOPE concordaram formalmente em adotar os procedimentos e terminologia comuns desenvolvidos para o SCI, conduzindo experiências práticas do uso da ferramenta. Em 1980, o SCI já havia sido utilizado com sucesso na maioria dos grandes incêndios florestais e urbanos daquela época. Foi formalmente adotado pelo Corpo de Bombeiros de Los Angeles, pelo Departamento de Proteção Florestal e de Incêndios da Califórnia e pela Secretaria de Serviços de Emergência, além de ter sido endossado pela Diretoria de Serviços de Incêndio daquele estado americano.

Em 1981 o Sistema de Comando de Incidentes é alterado e melhorado para atender aos padrões nacionais de atendimento às emergências e desastres, e, em 1982, toda a documentação do Sistema



de Comando de Incidentes é revisada de acordo com a terminologia e organização do NIIMS (*National Interagency Incident Management System*), que é o Sistema Nacional de Gerenciamento Interinstitucional de Incidentes. Este sistema é utilizado para integrar os níveis federal, estadual e municipal na resposta aos desastres nos EUA.

Em virtude do sucesso relatado pelos órgãos de emergência americanos que utilizavam o Sistema de Comando de Incidentes no gerenciamento de emergências, o presidente americano, George W. Bush expediu no dia 28 de fevereiro de 2003, a Diretiva Presidencial de nº. 5 (HSPD 5) - Homeland Security Presidential Directive nº 5. Por meio desta Diretiva foi criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Emergências (NIMS – National Incident Management System), sendo que o Sistema de Comando de Incidentes (ICS – Incident Command System) foi estabelecido como sendo a ferramenta de gerenciamento de emergências oficialmente a ser utilizada em território norte-americano, independentemente da causa, magnitude ou complexidade do evento.

Nos Estados Unidos, o Sistema de Comando de Incidentes foi testado e validado em resposta a vários tipos de incidentes e situações emergenciais ou não, tais como: resposta a desastres naturais, emergências com produtos perigosos, acidentes com múltiplas vítimas, eventos planejados (celebrações, paradas militares, concertos etc.), operações policiais envolvendo outros órgãos, catástrofes, incêndios, missões de busca e salvamento, programa de vacinação em massa.

4.1.2. Panorama Histórico Brasileiro

No Brasil, alguns estados brasileiros iniciaram o processo de estudo e implantação do Sistema de Comando de Incidentes após a descoberta da ferramenta por profissionais que trabalham com emergências, durante a participação em cursos e treinamentos nos Estados Unidos da América.

O Estado de Santa Catarina, por meio de uma parceria da Defesa Civil estadual e da Universidade de Santa Catarina, iniciou o estudo e o processo de implantação da ferramenta utilizando seus princípios, porém alterando a denominação para Sistema de Comando em Operações.

O Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, após o estudo e análise do SCI, resolveu utilizar os princípios, porém com a denominação de SICOE – Sistema de Comando em Operações de Emergência. A realidade daquele estado são os exercícios simulados com o objetivo da aplicação constante da ferramenta. Outro estado que adotou a mesma denominação foi o Paraná.

O Rio de Janeiro também passou a adotar a ferramenta em suas ações operacionais. A sua prática está alicerçada nos princípios do SCI originalmente utilizado nos estados Unidos da América.



No Distrito Federal, com o processo de integração entre os órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, surgiu a necessidade de se estabelecer um sistema de gerenciamento unificado, coordenado pela Secretaria de Segurança Pública. Após estudos, iniciou-se o processo de implantação do Sistema de Comando de Incidentes, com a realização de diversos cursos e exercícios simulados integrados, com o objetivo de intensificar a prática de utilização da ferramenta.

Agora, você, em alguma medida, também faz parte dessa História.

4.2 Sistema de Comando em Incidentes: Conhecimento e aplicação da organização modular do SCI, de acordo com as peculiaridades, magnitude e complexidade das emergências agropecuárias

4.2.1. Objetivos e finalidades do SCI

A correta utilização do Sistema de Comando de Incidentes vai permitir com que sejam atingidos três objetivos principais durante o atendimento de um incidente:

- ✓ A segurança dos respondedores do incidente, bem como de todas as pessoas envolvidas ou atingidas pelo evento;
- ✓ O cumprimento dos objetivos táticos definidos para o desenvolvimento das ações relacionadas ao incidente;
- ✓ O uso eficiente dos recursos disponibilizados.

A flexibilidade inerente à ferramenta faz com que ela possa expandir ou contrair para atingir as diferentes necessidades impostas pelo evento que se está atendendo. Esta flexibilidade torna o método de gerenciamento efetivo para qualquer situação, complexa ou simples, tanto do ponto de vista do custo operacional, quanto do ponto de vista da eficiência da abordagem gerencial.

Sendo utilizado de maneira correta e respeitando-se os princípios adotados para a ferramenta, o SCI deve atingir as finalidades e os benefícios para os quais o sistema foi desenvolvido, e que seriam:

- ✓ Atender as necessidades dos incidentes, independente do seu tipo ou magnitude;
- ✓ Permitir que o pessoal empregado no evento, proveniente de uma variada gama de agências, organizações e instituições, possam ser integrados rapidamente e com eficiência a uma estrutura de gerenciamento padronizada;
- ✓ Prover suporte administrativo e logístico ao pessoal da área operacional;
- ✓ Ser efetivo, do ponto de vista do custo e do emprego dos recursos, evitando-se a sobreposição de esforços.

4.2.2. Alguns Princípios do SCI – Parte I

O SCI é uma ferramenta de gerenciamento. Sendo assim, ele possui uma série de princípios que, colocados em prática, torna-o uma ferramenta adequada para coordenar a atuação integrada de múltiplos órgãos em situações diversas. Por isso, é importante destacar que o SCI é muito mais do que apenas um organograma demonstrando as funções de cada um.

O SCI se baseia em nove princípios, que devem ser seguidos para o efetivo funcionamento da ferramenta e que você vai conhecer a partir de agora.

Terminologia Comum

Durante a resposta a um incidente você não pode se dar ao luxo de aprender uma nova língua ou jargões técnicos de outras agências e organizações e, em uma operação que envolve um grande número destas agências, se você não possuir uma linguagem que seja comum a todos é bem provável que confusão e desordem irão se instalar no local. Uma das principais razões para o desenvolvimento do SCI foi o de prover aos profissionais da área uma terminologia comum que assegurasse que a resposta de múltiplas agências pudesse ser rapidamente integrada, formando uma equipe coordenada e focada nos objetivos.

Alcance de Controle

Alcance de controle refere-se simplesmente ao número de pessoas que são coordenadas por uma única pessoa. Quando o sistema foi desenvolvido, concluiu-se que o número de pessoas que se reportam a um líder, supervisor, coordenador e assim por diante, tem que ser limitado. O ideal é que este número esteja por volta de cinco. Entretanto, o alcance de controle pode variar de três a sete indivíduos se reportando a uma pessoa.

Durante as emergências, a chegada de informações e a tomada de decisões ocorrem de maneira muito rápida e intensa, desta forma é muito fácil as coisas saírem do controle. Adicione a este quadro a fadiga e você terá a receita para um desastre se você não dar a devida atenção ao seu alcance de controle.



Figura 6 – Alcance de Controle Ideal

Organização Modular

Cada incidente ou evento possui certas atividades ou funções que devem ser desenvolvidas para que o gerenciamento deste incidente ou evento seja possível. Se o incidente é pequeno, uma única pessoa pode desenvolver todas as ações e assumir todas as funções para gerenciá-la. Se, no entanto, o incidente ou evento for de grande magnitude ou complexidade, muitas pessoas serão necessárias para desenvolver todas as ações e assumir todas as funções para gerenciá-lo, sendo que, cada uma dessas pessoas deverá compreender o papel que ela irá desempenhar naquela organização. A organização do SCI expande ou contrai para atender às demandas do incidente.

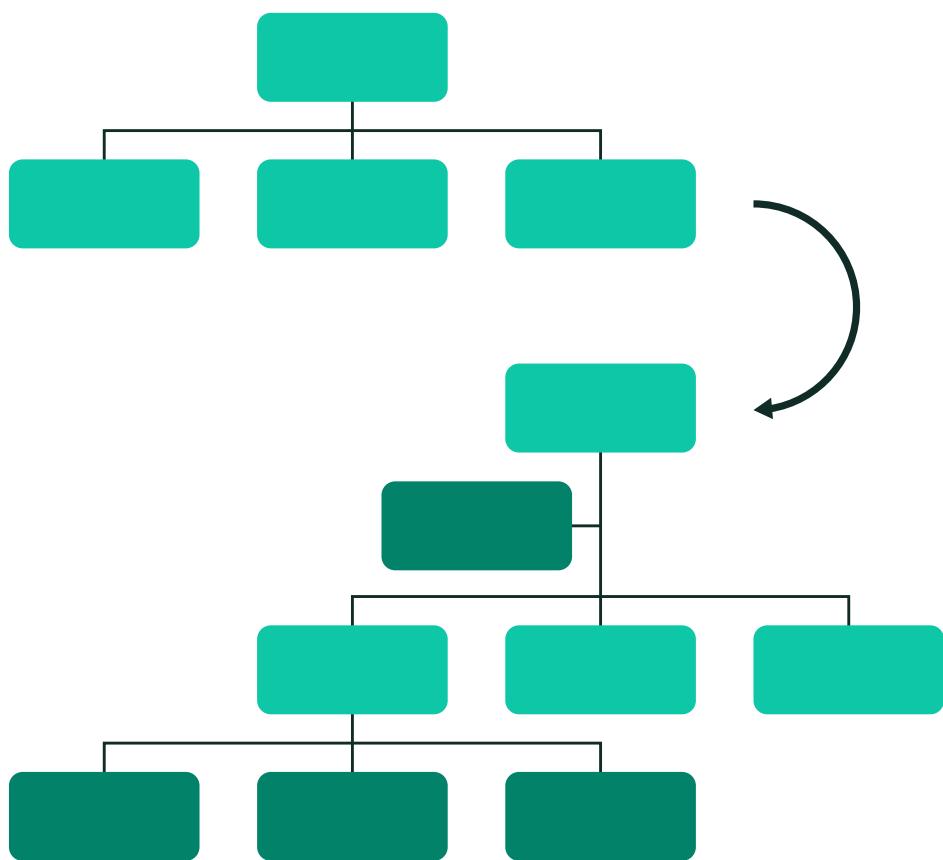


Figura 2 – Organização Modular

A organização modular do SCI está baseada no tipo, magnitude e complexidade do incidente, sendo que a sua expansão ocorre **de baixo para cima, à medida que os recursos são designados na cena** e estabelecidos **de cima para baixo de acordo com as necessidades determinadas pelo comandante do Incidente**. Este princípio permite que as posições de trabalho possam somar-se (expansão) ou serem retiradas (contração) com facilidade.

O Organograma representa uma estrutura em que o Comandante do Incidente ainda não delegou a maioria das possíveis funções do SCI, e a quantidade de recursos existentes ainda é mínima.

Parte-se da premissa de que a primeira pessoa que chega à cena com capacidade operacional deve assumir inicialmente o Comando do Incidente e todas as funções até que as delegue.

Comunicações Integradas

Outra importante característica do Sistema do Comando de Incidentes é o uso de comunicações integradas. As comunicações serão extremamente facilitadas durante a resposta a um incidente ou evento se for desenvolvido e utilizado um plano único de comunicações e se houver compatibilidade entre os sistemas, equipamentos, procedimentos e sistemas de comunicação utilizados pelas diversas agências de resposta às emergências.



Desta forma, é extremamente importante o planejamento prévio do uso integrado de sistemas, equipamentos e protocolos de comunicação de dados e voz.

Plano de Ação do Incidente

Todo incidente deve ter um Plano de Ação do Incidente (PAI), verbal ou escrito. O Plano de Ação do Incidente deve ser desenvolvido de modo a permitir a transição entre o período reativo e o período proativo sem solução de continuidade das ações. Ela proverá aos respondedores as diretrizes necessárias para o cumprimento dos objetivos definidos para um determinado período, chamado de período operacional, e definirá quais os recursos necessários para as operações.

A grande maioria dos incidentes não necessita de um PAI escrito, mas sim mental, uma vez que para o período inicial, ou seja, as primeiras quatro horas do incidente, este não se faz necessário.

Para a implementação do PAI é importante realizar um briefing com a equipe de trabalho e repassar os objetivos, estratégias, organização e recursos requeridos.

4.3 Comando: Requisitos, competências funcionais, administrativas e atuação dos gestores na administração da emergência agropecuária

4.3.1. Alguns Princípios do SCI – Parte 2

Cadeia de Comando

O canal de comando se refere à linha hierárquica de autoridade na qual se organiza as posições a serem ocupadas durante a organização do gerenciamento de um incidente. Dentro da cadeia de comando cada indivíduo tem uma pessoa a quem se reportar na cena do incidente e apenas a esta pessoa o fará. Este princípio permite deixar claro qual linha deve ser seguida para se dar ou receber uma ordem e elimina os problemas causados por ordens conflitantes ou múltiplas. Indivíduos que gerenciam emergências, independentemente do nível de gerência, devem estar aptos a controlar as ações de todos os indivíduos sob sua supervisão.

Comando Unificado

Embora um único Comandante do Incidente normalmente consiga desempenhar as funções de comando, a organização do Sistema de Comando de Incidentes pode expandir para um sistema de Comando Unificado. O Comando Unificado é uma estrutura de gerenciamento que agrupa todos os “Comandantes de Incidente” de todas as agências e organizações envolvidas em um único incidente, visando a coordenação efetiva da resposta, ao mesmo tempo em que cada um daqueles comandantes cumpre com suas responsabilidades funcionais ou jurisdicionais.

No comando unificado, as instituições contribuem no processo para:

- ✓ Planejar de forma conjunta as atividades;
- ✓ Determinar os objetivos para o período operacional;
- ✓ Conduzir as operações de forma integrada;
- ✓ Otimizar o uso dos recursos;
- ✓ Designar as funções do pessoal sob um só plano de ação do incidente.

Instalações Padronizadas

Seguindo o conceito de padronização preconizado pelo Sistema de Comando de Incidentes, existem algumas instalações, operacionais e de apoio, que são utilizadas dentro da ferramenta. Essas instalações devem possuir localização precisa, denominação comum e estarem bem-sinalizadas e em locais seguros. Elas são instaladas para cumprirem uma gama variada de propósitos. Algumas dessas instalações são: Posto de Comando (PC), Área de Espera (E), Área de Concentração de Vítimas (ACV), Base (B), Acampamento (A), Helibase (H) e Heliporto (HI).

Gerenciamento Integral dos Recursos

Este princípio inclui processos para categorização, solicitação, despacho, controle e otimização do emprego dos recursos. É importante ficar claro que cada recurso utilizado no incidente, independente da instituição a que pertença, passa a fazer parte do sistema, ficando sob a responsabilidade do comandante do incidente. Recursos são definidos como pessoal, equipes, equipamentos, suprimentos e instalações disponíveis ou potencialmente disponíveis para serem utilizadas no apoio ao gerenciamento do incidente ou nas atividades operacionais de resposta.

4.4 Equipe de Comando

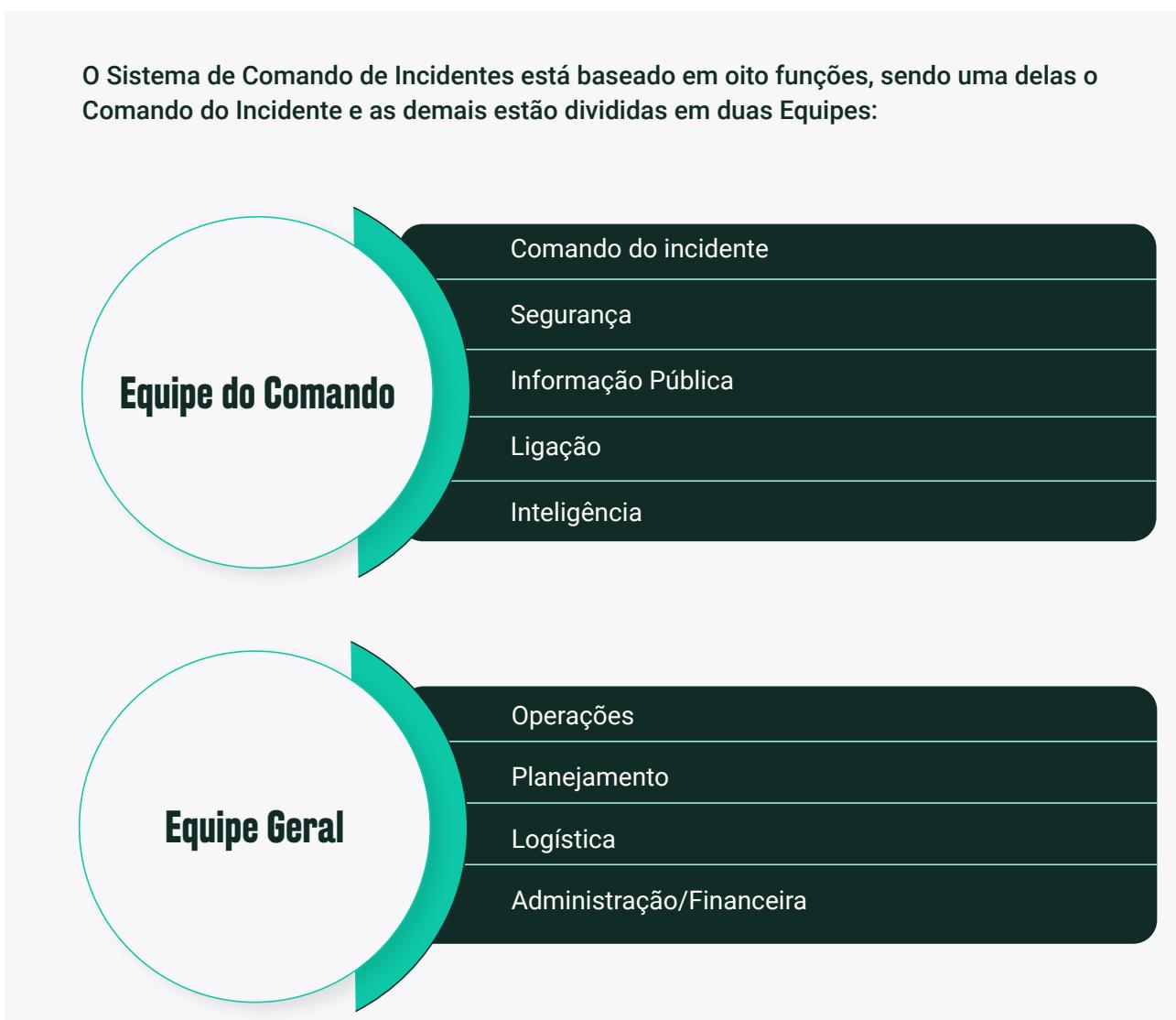
O Sistema do Comando de Incidentes foi projetado para identificar as funções e atividades principais e primárias a serem ativadas para efetivamente responder a um incidente. A análise de relatórios de atendimento a incidentes e a revisão das estruturas das organizações militares foi levada em consideração para o desenvolvimento do SCI. Essa análise identificou as necessidades primárias.

Conforme os incidentes foram se tornando mais complexos e caros, a necessidade de um gerente organizacional se tornou mais evidente. Assim, no SCI, especialmente nos grandes incidentes, o Comandante do Incidente gerencia a organização da resposta e não o incidente propriamente dito.

Durante o atendimento a um incidente, o Comandante do Incidente (CI) inicialmente desempenha todas as funções, à medida que o incidente cresça em magnitude ou complexidade e necessidade de pessoal, o CI poderá ativar seções e designar responsáveis para dirigi-las. Esta necessidade independe dos limites institucionais dos respondedores, reforçando a importância do trabalho integrado das instituições.

Os respondedores devem facilitar a interdependência das instituições que chefiam. Compreender que trabalhar integrados na preparação otimizará a capacidade para responder de maneira adequada a emergência. Coordenar o uso efetivo de todos os recursos disponíveis não é fácil. É necessário formalizar uma estrutura de gestão e operação que proporcione direção, eficácia e eficiência à resposta.

O Sistema de Comando de Incidentes está baseado em oito funções, sendo uma delas o Comando do Incidente e as demais estão divididas em duas Equipes:



Todas essas funções devem ser cumpridas qualquer que seja o incidente. No caso de incidentes que demandem uma carga de trabalho maior ou recursos especializados em alguma ou em todas as funções já citadas, serão estabelecidas cada uma das seções que sejam necessárias: Planejamento, Operações, Logística e Administração/Finanças.

4.4.1 Ligação: Requisitos, competências funcionais, administrativas e atuação na gestão da emergência agropecuária.

Comandante do Incidente

A única função prevista no Sistema de Comando de Incidentes que estará ativa em qualquer resposta, independentemente do tipo, tamanho, complexidade ou duração do evento, é o Comandante do Incidente. Embora nem sempre seja do conhecimento dos profissionais da área de emergências, o primeiro a chegar na cena de um incidente, com capacidade de resposta ao evento, está agindo como Comandante do Incidente, mesmo que não utilize a terminologia convencionada.

Inicialmente, o comando do incidente será assumido pela pessoa de maior idoneidade, competência ou nível hierárquico que chegue primeiro à cena. À medida que cheguem outros, será transferido a quem possua a competência requerida para o controle geral do incidente. Neste aspecto, serão muito úteis os planos de emergência e contingência, as normas, os protocolos e os procedimentos operacionais acordados entre as instituições.

As responsabilidades do CI são:

- ✓ Assumir o comando e estabelecer o PC;
- ✓ Zelar pela segurança do pessoal e da segurança pública;
- ✓ Avaliar as prioridades do incidente;
- ✓ Determinar os objetivos operacionais;
- ✓ Desenvolver e executar o Plano de Ação do Incidente (PAI);
- ✓ Desenvolver uma estrutura organizacional apropriada;
- ✓ Manter o alcance de controle;
- ✓ Administrar os recursos;
- ✓ Manter a coordenação geral das atividades;
- ✓ Coordenar as ações das instituições que se incorporem ao Sistema;
- ✓ Autorizar a divulgação das informações através dos meios de comunicação pública;
- ✓ Manter um quadro de situação que mostre o estado e aplicação dos recursos;
- ✓ Encarregar-se da documentação e controle de gastos e apresentar o Relatório Final.

Ao transferir o comando, o CI que sai deve entregar um relatório completo ao que o substitui e, também, notificar ao pessoal sob sua direção acerca dessa mudança.

À medida que o incidente cresce e aumenta a utilização de recursos, o CI pode delegar autoridade a outros para o desempenho de certas atividades. Quando a expansão é necessária, em termos de segurança, informação pública e ligação, o CI estabelecerá as posições do equipe de Comando.

Equipe de Comando

A equipe de Comando é composto por três funções de assessoria ao Comandante do Incidente. Estas funções, dependendo da complexidade e tamanho do evento, podem ser desempenhadas pelo próprio CI ou este poderá delegá-las a outros. O título dado a estas funções é de Oficial.

No organograma você pode visualizar a cadeia de comando entre o CI e sua equipe.

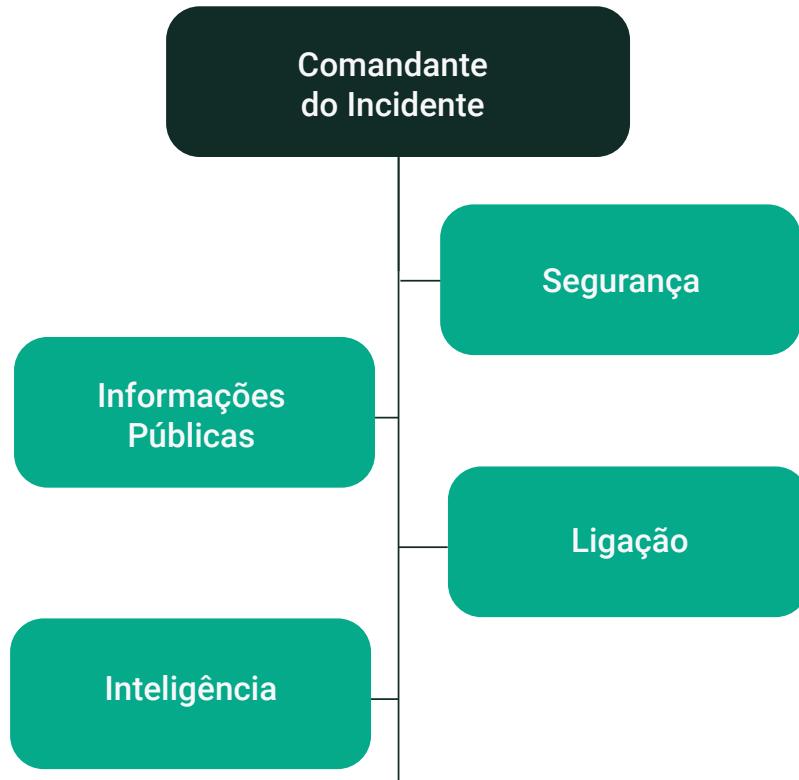


Figura 7 – Equipe de Comando

Oficial de Ligação

É o responsável pela integração das instituições que estejam trabalhando no incidente ou que possam ser convocadas. Isto inclui organismos de primeira resposta, saúde, obras públicas ou outras organizações.

Responsabilidades:

- Obter um breve relato do Comandante do Incidente;
- Proporcionar um ponto de contato para os representantes de todas as instituições;
- Identificar os representantes de cada uma das instituições, incluindo sua localização e linhas de comunicação;
- Responder às solicitações do pessoal do incidente para estabelecer contatos com outras organizações;
- Observar as operações do incidente para identificar problemas atuais ou potenciais entre as diversas organizações.

4.4.2 Segurança patrimonial e biológica: Requisitos, competências funcionais, administrativas e atuação na gestão da emergência agropecuária

Oficial de Segurança

Tem a função de vigilância e avaliação de situações perigosas e inseguras, assim como o desenvolvimento de medidas para a segurança do pessoal.

Responsabilidades:

- ✓ Obter um breve relato do Comandante do Incidente;
- ✓ Identificar situações perigosas associadas com o incidente;
- ✓ Identificar situações potencialmente inseguras durante as operações táticas;
- ✓ Fazer uso de sua autoridade para deter ou prevenir ações perigosas;
- ✓ Investigar/pesquisar os acidentes que ocorram nas áreas do incidente.

4.4.3 Inteligência: Requisitos, competências funcionais, administrativas e atuação na gestão da emergência agropecuária

Gestão de Informações e Inteligência

Com base nas necessidades de incidentes, a função de inteligência e investigações pode estar dentro da equipe de comando, como uma unidade na Seção de Planejamento ou Filial na Seção de Operações ou uma Seção de Estado-Maior Separado.

A organização de gerenciamento de incidentes deve estabelecer um processo para coletar, analisar, compartilhar e gerenciar informações e inteligência relacionadas a incidentes.

A coleta, análise e compartilhamento de inteligência relacionada a incidentes são elementos importantes do SCI.

- ✓ Normalmente, informações operacionais e inteligência situacional são funções de gestão localizadas na Seção de Planejamento, com foco em três áreas de inteligência de incidentes: situação, *status* de recurso e *status* ou escalonamento antecipado de incidentes (por exemplo, previsões meteorológicas, localização de suprimentos etc.).
- ✓ Essas informações e inteligência são utilizadas para a tomada de decisões sobre gerenciamento de incidentes. Além disso, especialistas técnicos podem ser utilizados na Seção de Planejamento para fornecer informações específicas que possam apoiar decisões táticas sobre um incidente.

As organizações de gerenciamento de incidentes também devem estabelecer um sistema para a coleta, análise e compartilhamento, conforme possível, de informações desenvolvidas durante os esforços de inteligência/investigações.

- ✓ Alguns incidentes requerem a utilização de informações de inteligência e investigação para apoiar o processo. Informações de inteligência e investigação são definidas como informações que levam à detecção, prevenção, apreensão e acusação de atividades criminosas (ou dos indivíduos envolvidos), incluindo incidentes terroristas, ou informações que levem à determinação da causa de um determinado incidente (independentemente da fonte), como eventos de saúde pública ou incêndios com origem desconhecida.

O SCI permite flexibilidade organizacional, para que a Função de Inteligência/Investigações possa ser incorporada em vários lugares diferentes dentro da estrutura organizacional:

- ✓ Dentro da Seção de Planejamento. Esta é a colocação tradicional para esta função e é apropriada para incidentes com pouco ou nenhum requisito de informação investigativa, nem uma quantidade significativa de informações especializadas.
- ✓ Como seção de estado-maior separado. Essa opção pode ser apropriada quando há um componente de inteligência para o incidente ou quando várias agências de investigação fazem parte do processo investigativo e/ou há necessidade de informações confidenciais.
- ✓ Dentro da Seção de Operações. Essa opção pode ser apropriada para incidentes que requerem elevado grau de ligação e coordenação entre as informações investigativas e as táticas operacionais que estão sendo empregadas.
- ✓ Dentro do Comando. Essa opção pode ser apropriada para incidentes com pouca necessidade de informações táticas ou informações confidenciais e onde os representantes da agência de apoio estão fornecendo as informações em tempo real para o elemento Comando.

A missão da Função Inteligência é garantir que todas as operações, funções e atividades de investigação e inteligência dentro da resposta ao incidente sejam devidamente gerenciadas, coordenadas e dirigidas a fim de:



A Função Inteligência tem responsabilidades que cruzam os interesses de todos os departamentos envolvidos durante um incidente, mas existem funções que permanecem específicas para a resposta da aplicação da lei e/ou áreas de missão. Dois exemplos deles são identificação e apreensão rápidas de todos os autores e uma acusação bem-sucedida de todos os réus.

Independentemente de como a Função de Inteligência é organizada, uma estreita ligação será mantida e as informações serão transmitidas ao Comando, Operações e Planejamento.

No entanto, informações confidenciais que requerem uma autorização de segurança, informações confidenciais ou táticas investigativas específicas que comprometeriam a investigação serão compartilhadas apenas com aqueles que têm a autorização de segurança adequada e/ou precisam saber.

4.4.4 Comunicação de Risco: Requisitos, competências funcionais, administrativas e atuação na gestão da emergência agropecuária

Oficial de Informação Pública

Será o responsável pelo contato com os meios de comunicação ou outras organizações que busquem informação direta sobre o incidente. Ainda que todos os órgãos que estejam respondendo ao incidente possam designar membros de seu pessoal como oficiais de Informação Pública, durante o evento haverá somente um “Porta-Voz”. Os demais atuarão como auxiliares. Toda a informação deverá ser aprovada pelo CI.

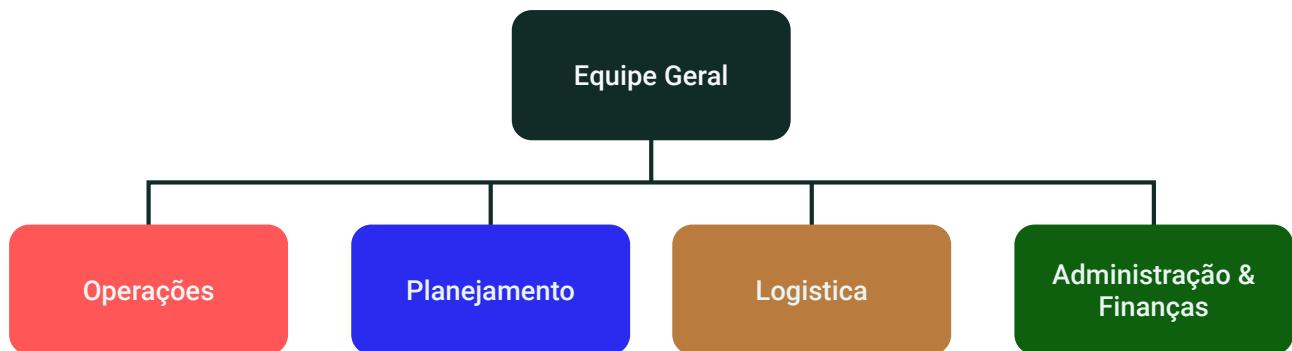
Responsabilidades:

- ✓ Obter um breve relato do Comandante do Incidente;
- ✓ Estabelecer um centro único de informações, sempre que possível;
- ✓ Tomar as providências para proporcionar espaço de trabalho, materiais, telefone e pessoal;
- ✓ Preparar um resumo inicial de informações depois de chegar ao incidente;
- ✓ Respeitar as limitações para a emissão de informação que imponha o CI;
- ✓ Obter a aprovação do CI para a emissão de informação;
- ✓ Emitir notícias aos meios de imprensa e enviá-las ao Posto de Comando e outras instâncias relevantes;
- ✓ Responder às solicitações especiais de informação.

4.5 Seções de Comando

A equipe Geral divide-se em quatro seções que têm a responsabilidade de uma área funcional específica no incidente (Planejamento, Operações, Logística, Administração/Finanças).

As Seções são funções subordinadas diretamente ao CI; estão sob a responsabilidade de um Chefe e contém unidades específicas.



4.5.1 Seção de Operações: Competências funcionais, administrativas, unidades componentes e atuação da seção de operações na execução das ações de resposta e de elaboração do plano de ação operacional.

A Seção de Operações é a responsável pela execução das ações de resposta. O Chefe da Seção de Operações reporta-se ao Comandante do Incidente (CI), determina a estrutura organizacional interna da Seção, dirige e coordena todas as operações cuidando da segurança do pessoal da Seção, assiste o CI no desenvolvimento dos objetivos da resposta ao incidente e executa o Plano de Ação do Incidente (PAI).

Responsabilidades:

- ✓ Obter um rápido relatório do Comandante do Incidente (CI);
- ✓ Desenvolver a parte operacional do Plano de Ação do Incidente (PAI) em conjunto com a seção de planejamento;
- ✓ Apresentar um rápido relato e dar destino ao pessoal de operações de acordo com o PAI;
- ✓ Supervisionar as operações;
- ✓ Determinar as necessidades e solicitar recursos adicionais;
- ✓ Compor as equipes de resposta designadas para a Seção de Operações;
- ✓ Manter informado o Comandante do Incidente (CI) acerca de atividades especiais da operação.

4.5.2 Seção de Planejamento: Competências funcionais, administrativas, unidades componentes e atuação da seção de planejamento na execução das ações de resposta e de elaboração do plano de ação operacional

As funções dessa Seção incluem recolher, avaliar, difundir e usar a informação acerca do desenvolvimento do incidente e manter um controle dos recursos. Sob sua direção estão os Líderes das Unidades de Recursos, de Situação, de Documentação, Desmobilização e Unidades Técnicas.

O Chefe da Seção de Planejamento reporta-se ao CI, determina a estrutura organizacional interna da Seção e coordena as atividades.

Responsabilidades:

- ✓ Obter breve informação do CI;
- ✓ Ativar as unidades da Seção de Planejamento;
- ✓ Estabelecer as necessidades e agendas de informação para todo o Sistema de Comando do Incidente (SCI);
- ✓ Notificar a unidade de recursos acerca de todas as unidades da Seção de Planejamento que tenham sido ativadas, incluindo os nomes e locais onde está todo o pessoal designado;
- ✓ Identificar a necessidade de uso de recursos especializados;
- ✓ Compilar e distribuir informações resumidas acerca do estado do incidente.

I. Unidade de Recursos: Responsável por todas as atividades de registro e de manter um registro do estado de todos os recursos, inclusive pessoal e equipamentos designados para o incidente.

II. Unidade de Situação: Compila e processa as informações sobre a posição atual, prepara apresentações e resumos sobre a situação, desenvolve mapas e projeções.

III. Unidade de Documentação: Prepara o Plano de Ação do Incidente, mantém toda a documentação relacionada com o incidente e provê as cópias necessárias.

IV. Unidade de Desmobilização: Em emergências complexas ou de grande magnitude, ajuda a efetuar a desmobilização do pessoal de maneira ordenada, segura e rentável, quando deixa de haver necessidade de seu uso no incidente.

4.5.3 Seção de Logística: Competências funcionais, administrativas, unidades componentes e atuação da seção de logística na execução das ações de resposta e de elaboração do plano de ação operacional

A Seção de Logística é a responsável por prover instalações, serviços e materiais, incluindo o pessoal que operará os equipamentos solicitados para atender o incidente. As funções da Seção são de apoio exclusivo aos que respondem ao incidente. Ela supervisiona o Coordenador do Setor de Serviços e o Coordenador do Setor de Apoio; bem como suas respectivas unidades, conforme veremos na sequência.

O Chefe da Seção se reporta diretamente ao Comandante do Incidente, determina a estrutura organizacional interna da Seção e coordena as atividades.

Responsabilidades:

- ✓ Planejar a organização da Seção de Logística;
- ✓ Notificar a unidade de recursos acerca das unidades da seção de logística que sejam ativadas, incluindo nome e localização do pessoal designado;
- ✓ Identificar os serviços e necessidades de apoio para as operações planejadas e esperadas;
- ✓ Coordenar e processar as solicitações de recursos adicionais;
- ✓ Assegurar o bem-estar geral e segurança do pessoal da Seção de Logística.

I. Unidade de Comunicações: Desenvolve o Plano de Comunicações, distribui e mantém todos os tipos de equipamentos de comunicações e se encarrega do Centro de Comunicações do Incidente.

II. Unidade Médica: Desenvolve o Plano Médico e provê primeiros socorros e atenção médica intensiva ao pessoal designado para a emergência.

III. Unidade de Alimentação: É responsável por determinar e satisfazer as necessidades de alimentação e hidratação em todas as instalações do incidente e por todos os recursos ativos dentro da Seção de Operações.

IV. Unidade de Materiais: Relaciona o pessoal, equipamentos e materiais. Além disto, armazena, mantém e controla a distribuição dos materiais, assim como ajusta e realiza manutenção dos equipamentos.

V. Unidade de Instalações: Instala e mantém qualquer instalação requerida para o incidente.

VI. Unidade de Apoio Terrestre: Oferece transporte e se encarrega da manutenção dos veículos designados para o incidente.

4.5.4 Seção de Administração & Finanças: Competências funcionais, administrativas, unidades componentes e atuação da seção de administração e finanças na execução das ações de resposta e de elaboração do plano de ação operacional

É responsável por justificar, controlar e registrar todos os gastos e por manter em dia a documentação requerida para processos indenizatórios.

A Seção de Administração e Finanças é especialmente importante quando o incidente apresenta um porte que poderia resultar na Decretação de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública. Esta Seção dirige os Líderes das Unidades de Tempos, de Provedoria e de Custos.

O Chefe da Seção se reporta ao CI, determina a estrutura organizacional interna da Seção e coordena as atividades.

Responsabilidades:

- ✓ Obter breve informação do CI;
- ✓ Fazer acompanhamento dos recursos financeiros disponibilizados e empregados durante o incidente;
- ✓ Realizar compras, locação, contratação e pagamento de materiais e serviços;
- ✓ Controlar e registrar os custos da operação.

I. Unidade de Tempo: Deve registrar o período de emprego do pessoal designado para o incidente.

II. Unidade de Provedoria: Gerencia o trâmite dos documentos administrativos relacionados com o aluguel de equipamentos e os contratos de materiais e outros insumos. É responsável pelo relatório das horas de uso dos equipamentos.

III. Unidade de Custos: Responsável por colher toda a informação sobre custos e apresentar orçamentos e recomendações que permitam economia de gastos.

4.6 Plano de Ação: Fases do planejamento

Vimos que todo incidente deve ter um Plano de Ação do Incidente (PAI), verbal ou escrito. Vimos também que o Plano de Ação do Incidente deve ser desenvolvido de modo a permitir a transição entre o período reativo e o período proativo sem solução de continuidade das ações.

O planejamento no incidente é definido num ciclo de reuniões, briefings e operações; delimitadas por um ou mais ciclos operacionais, regida por um plano de ação, por meio de uma estrutura modelo (**Figura 8**), a saber:

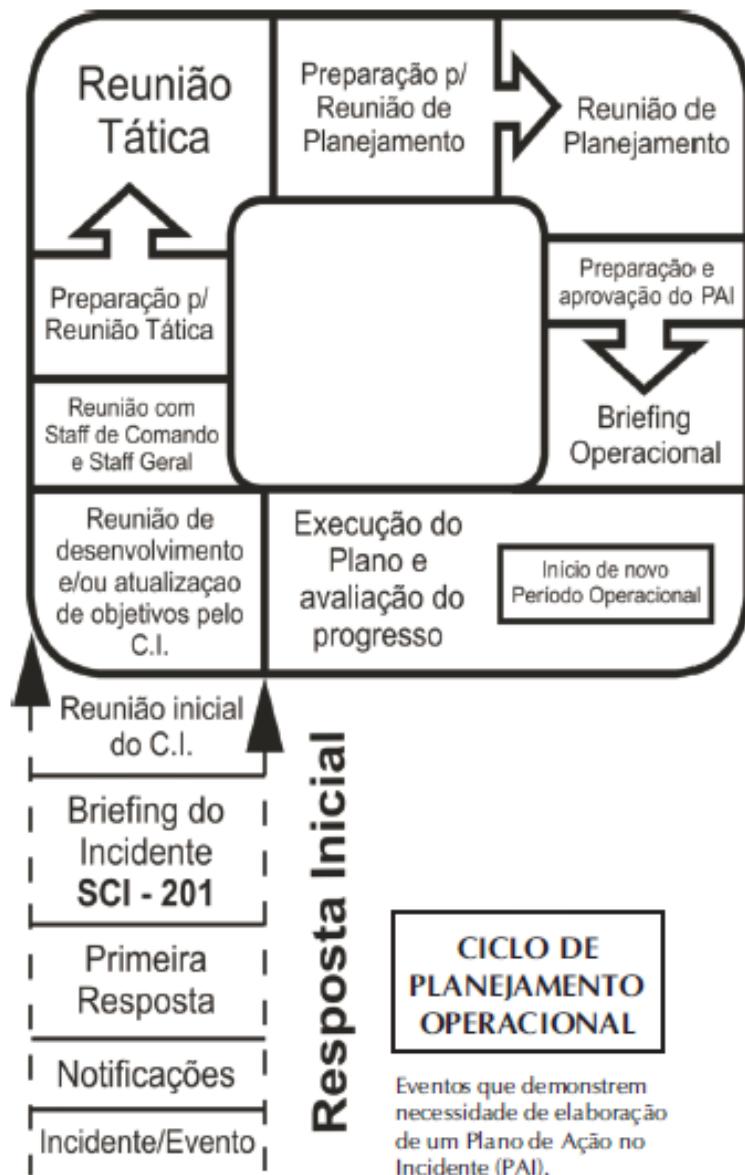
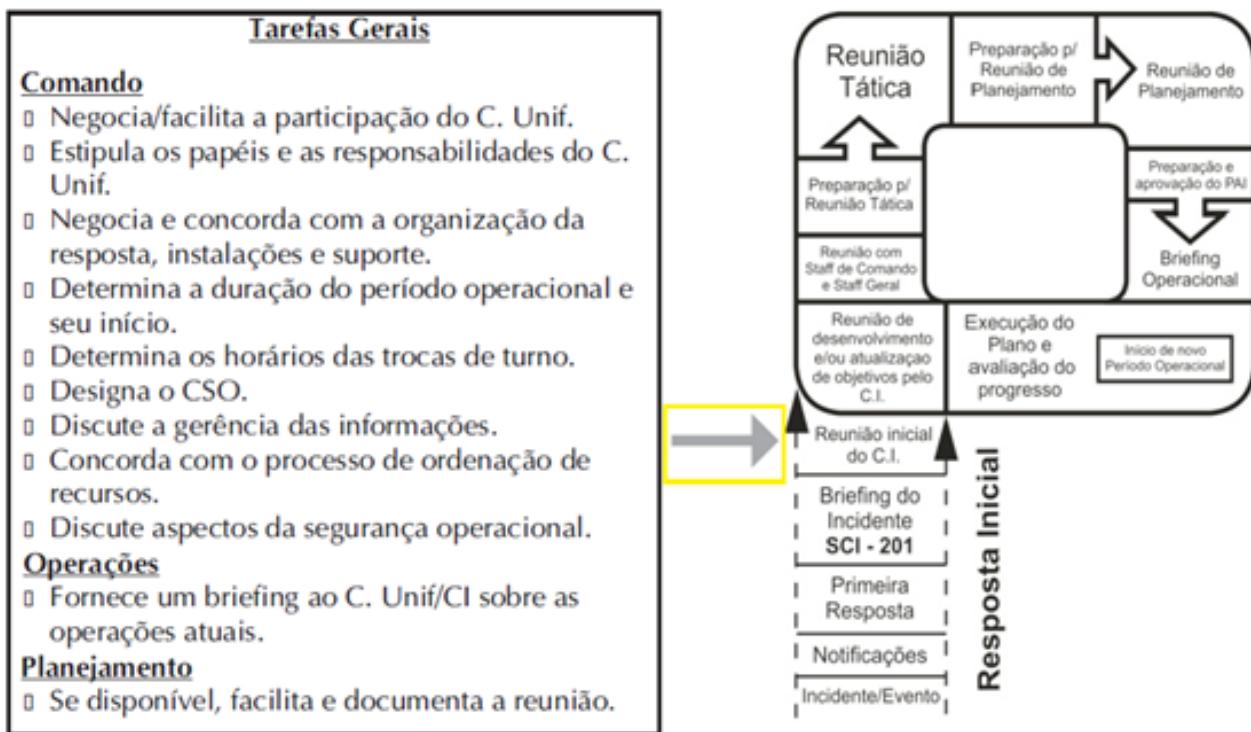
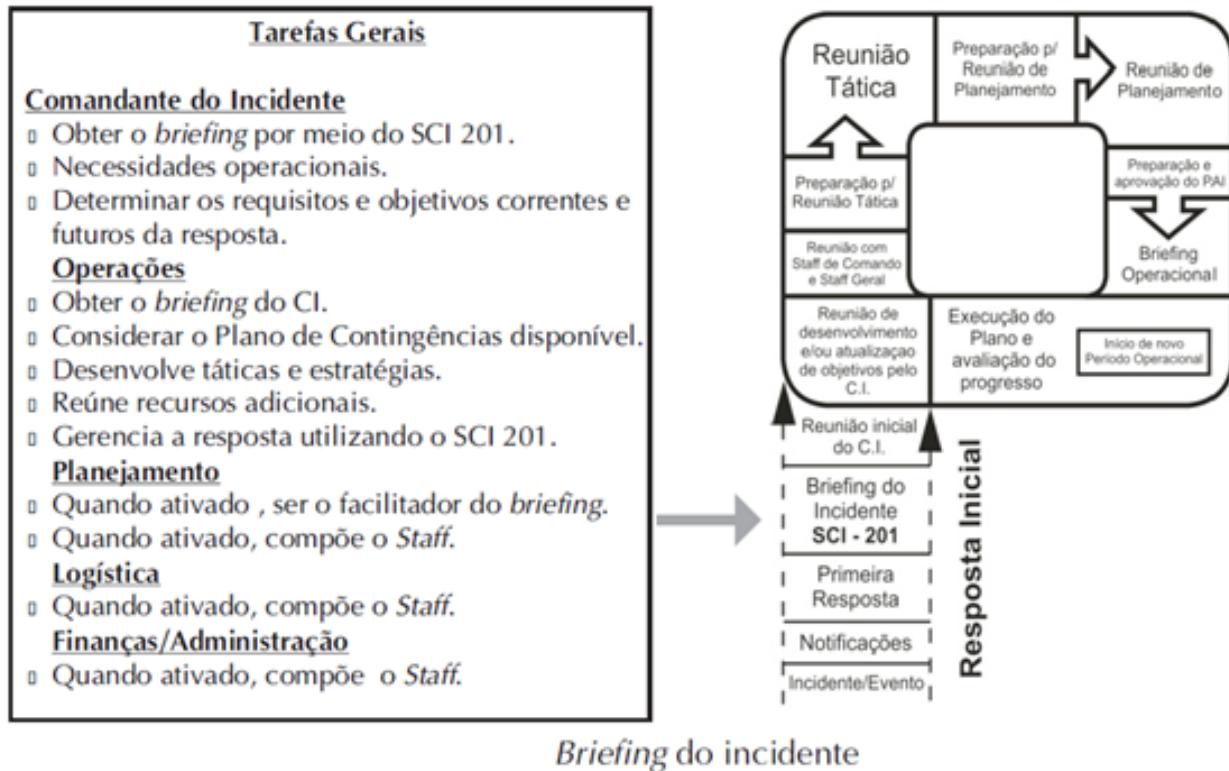
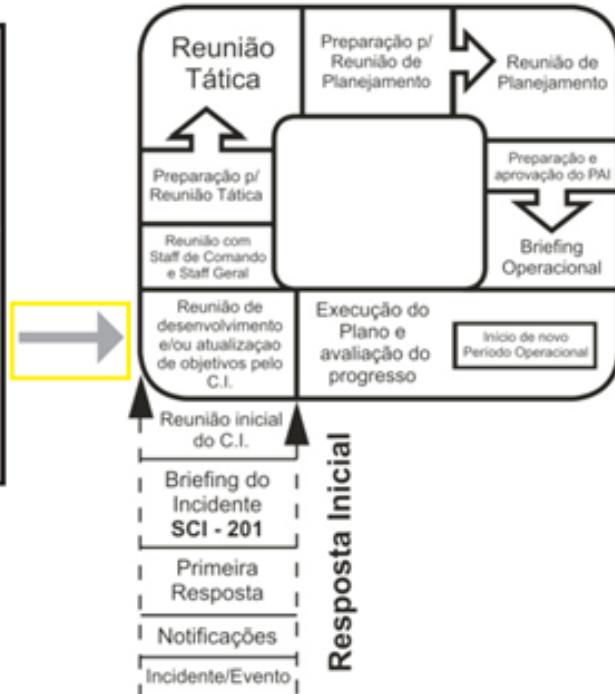
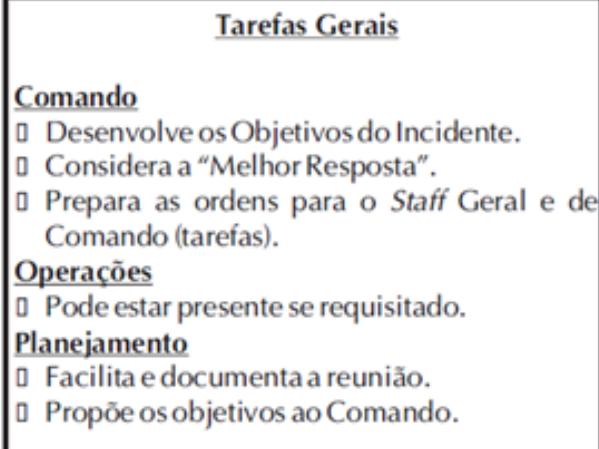
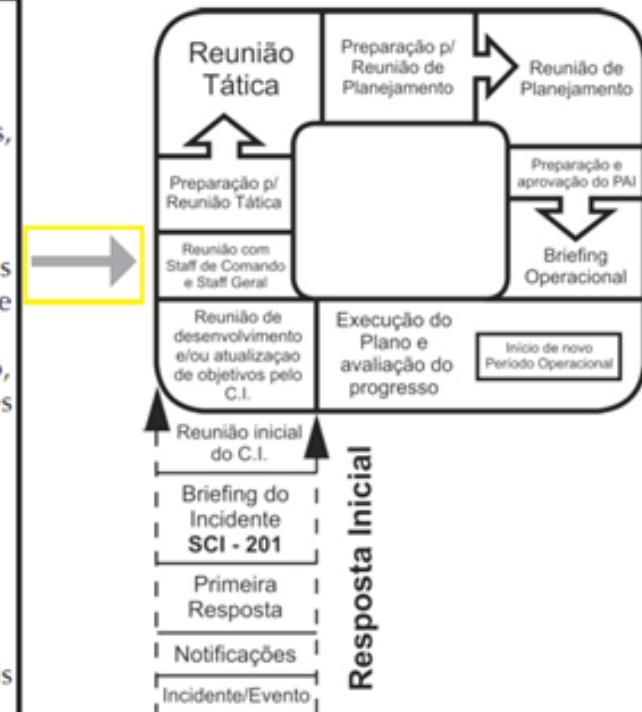
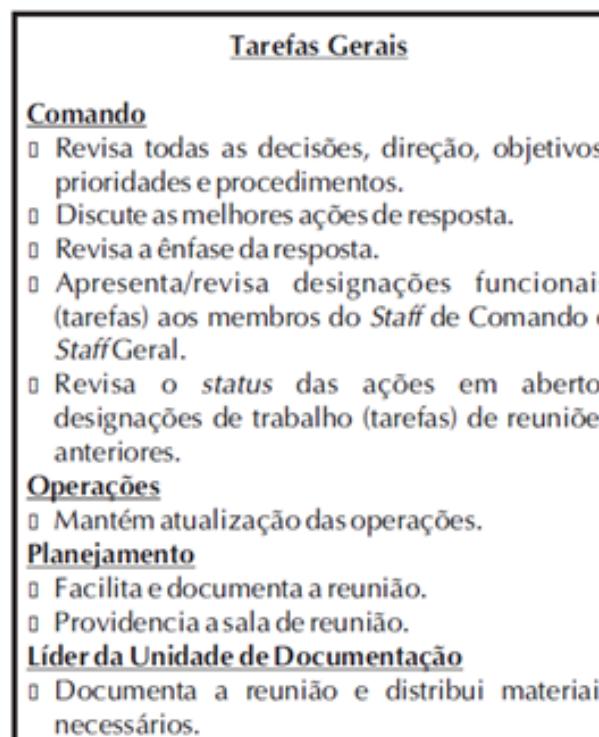


Figura 8 – Plano “P”

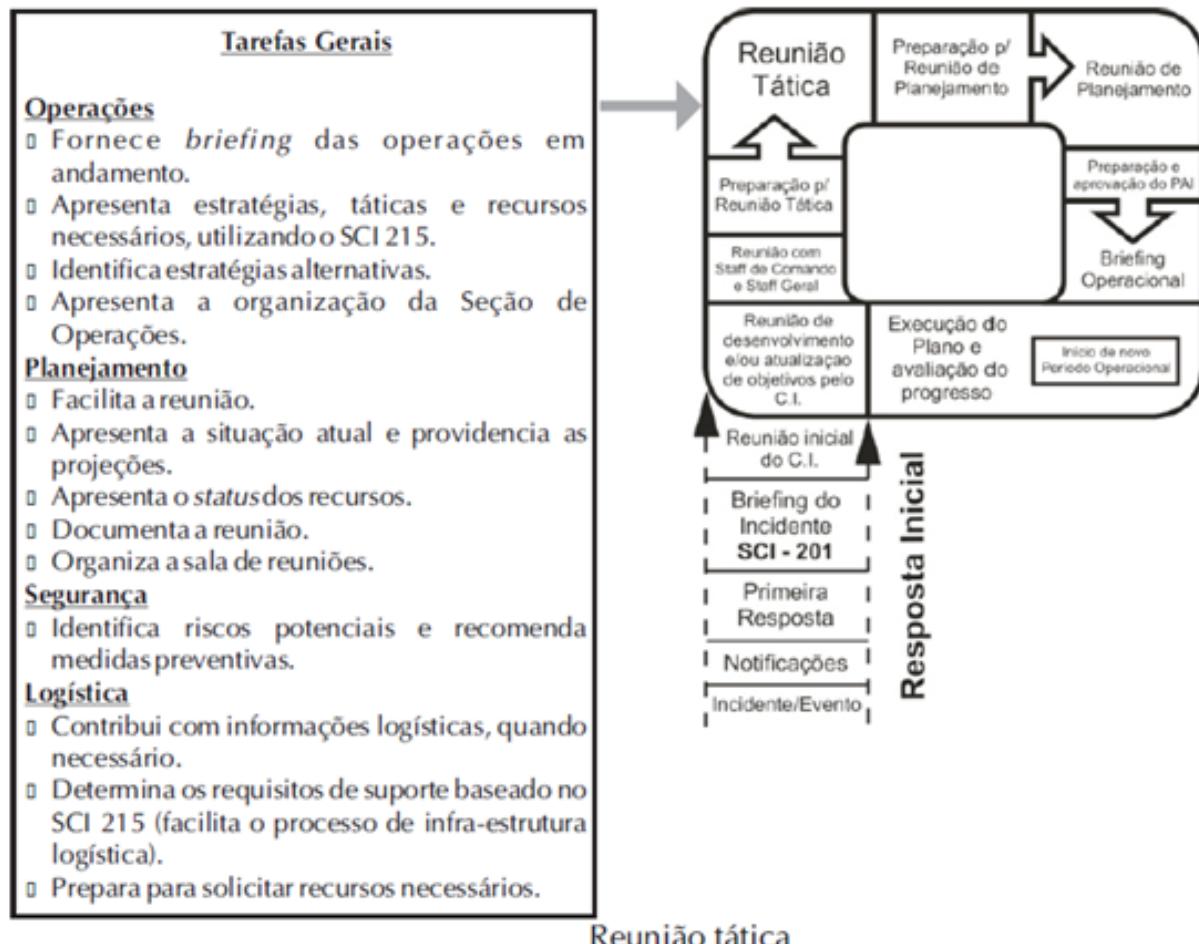
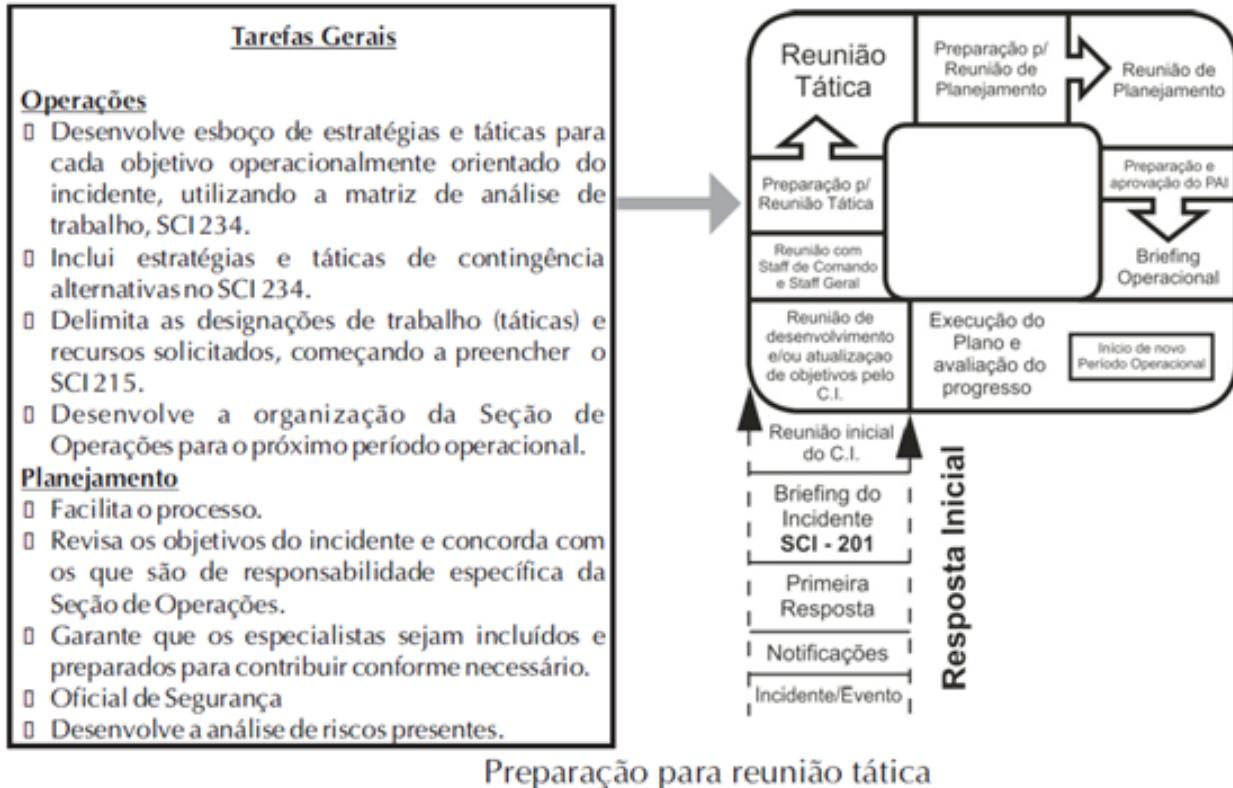




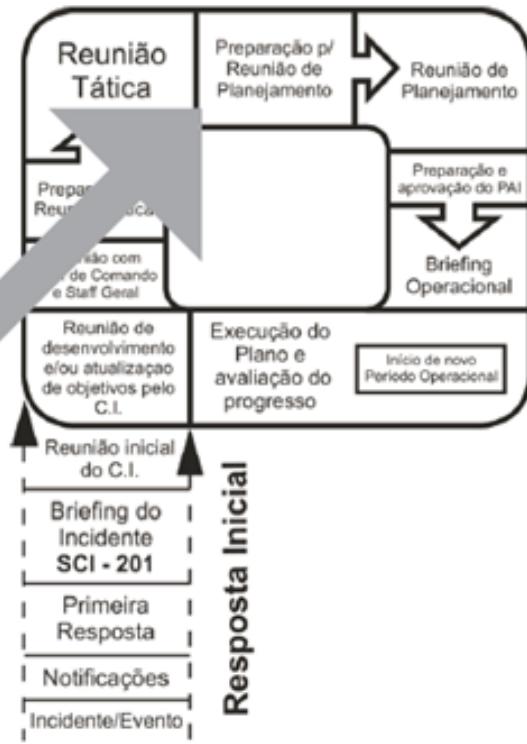
Reunião de desenvolvimento e/ou atualização de objetivos pelo Comandante do Incidente



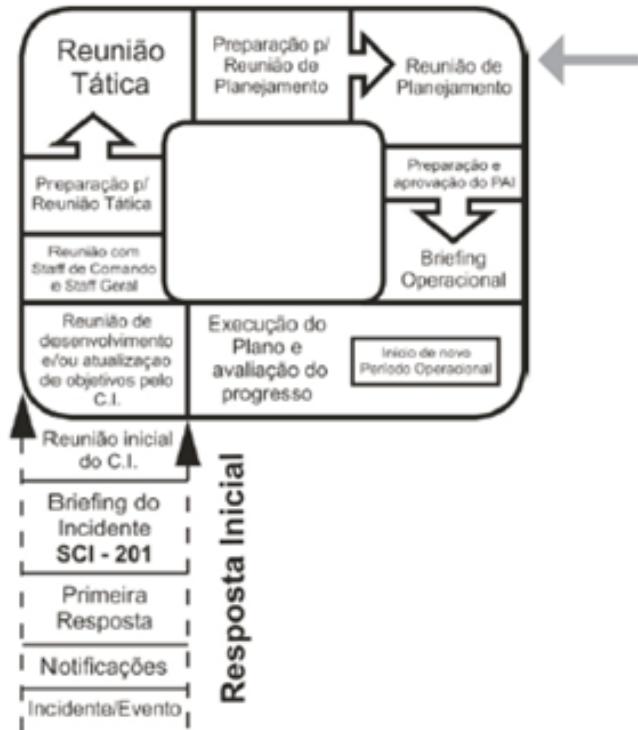
Reunião com *staff de comando* e *staff geral*



<u>Tarefas Gerais</u>
Comando
<ul style="list-style-type: none"> □ Prepara futuras orientações. □ Quando necessário, encontra-se informalmente com membros do staff apropriados.
Operações
<ul style="list-style-type: none"> □ Finaliza a matriz de análise de trabalho. □ Prepara a atualização das operações em andamento. □ Ajusta caso necessário, o formulário SCI 215. □ Interage com outro staff, se necessário.
Planejamento
<ul style="list-style-type: none"> □ Desenvolve recursos, suporte e outros requisitos e os submete à Logística. □ Publica/distribui a agenda de reuniões para que os participantes estejam cientes. □ Duplica documentos para o Comando que são necessários como suporte de apresentações. □ Prepara a sala de reuniões.
Finanças/Administração
<ul style="list-style-type: none"> □ Prepara-se para a reunião de planejamento □ Verifica requisitos administrativos e de administração.



Preparação para reunião de planejamento



Tarefas Gerais

Comando

- Garante que todas as diretrizes de comando, prioridades e objetivos foram cumpridos.
- Fornece a direção futura e resolve as diferenças conforme a necessidade.
- Fornecere a aprovação tática ao plano proposto.

Operações

- Fornece visão geral das operações em andamento.
- Ajusta caso necessário o formulário SCI 215.
- Apresenta plano de ação incluindo estratégias, táticas, contingências, recursos, organização estrutural e considerações de gerência das ações.

Planejamento

- Facilita a reunião.
- Fornecere um briefing da situação atual.
- Fornecere projeções.
- Documenta a reunião.

Logística

- Fornecere um briefing de suporte logístico e status de recursos a caminho.
- Discute problemas de instalações operacionais.

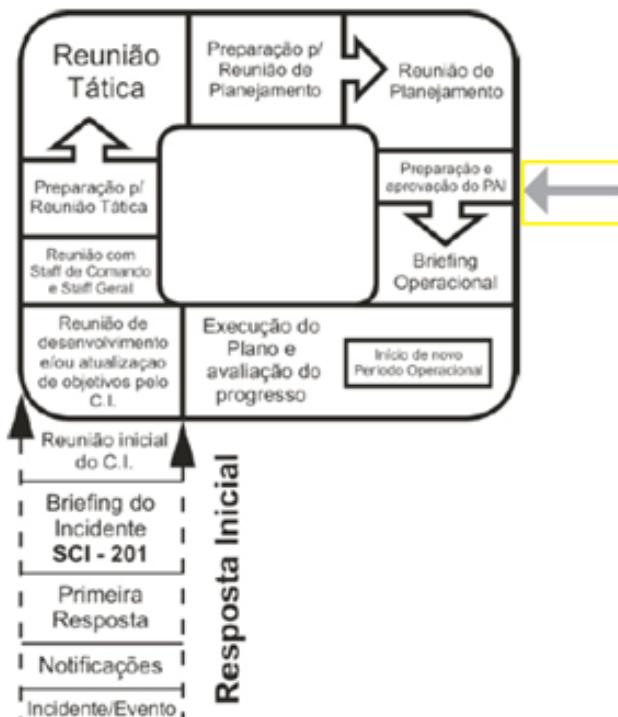
Finanças/Administração

- Fornecere um briefing da situação administrativa e financeira atual.

Staff de Comando

- Discute e resolve quaisquer problemas relacionados a segurança, ligações ou relações com a imprensa.

Reunião de planejamento



Tarefas Gerais

Comando

- Revisa, aprova e assina o PAI.

Operações

- Fornece informações necessárias para inclusão do SCI 202 no PAI.
 - Trabalha com o Planejamento para garantir que os formulários sejam concluídos.

Planejamento

- Facilita a juntada dos documentos necessários para anexar ao PAI.
 - Revisa o PAI para conclusão.
 - Leva o PAI concluído ao C.Unif para apreciação, revisão e aprovação.
 - Produz cópias suficientes do PAI.
 - Distribui o PAI para as divisões pertinentes e arquiva o original.

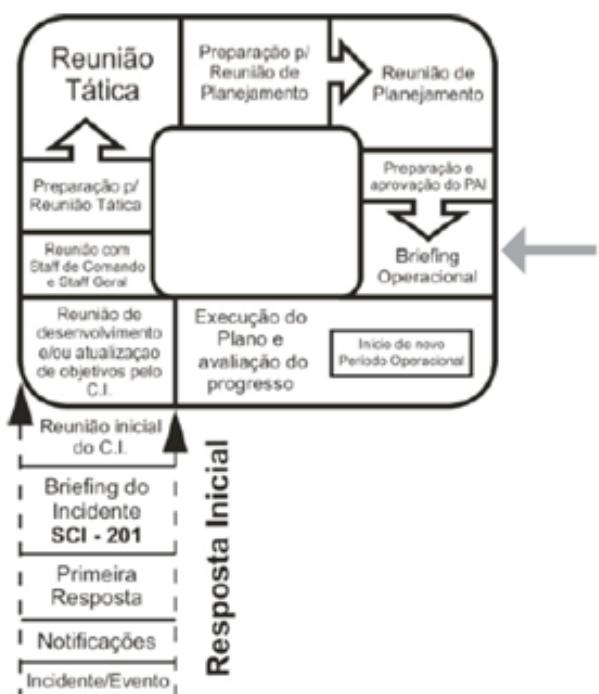
Logística

- ☐ Revisa e completa o formulário SCI 205, etc.
 - ☐ Fornece informações logísticas para o PAI.
 - ☐ Verifica o status dos recursos.

Finanças/Administração

- Verifica as necessidades administrativas e financeiras para o PAI.

Preparação e aprovação do PAI



Tarefas Gerais

Comando

- Fornece esclarecimentos.
 - Proporciona presença de liderança e outros aspectos motivacionais.

Operações

- Fornece o *briefing* operacional para o próximo período.
 - Garante o cumprimento das tarefas descritas no SCI 204.

Planejamento

- Estabelece a área deste briefing.
 - Facilita o *briefing* das responsabilidades dos participantes do Staff de Comando e Geral.
 - Sana as dúvidas.
 - Explica planos de suporte, se necessário.

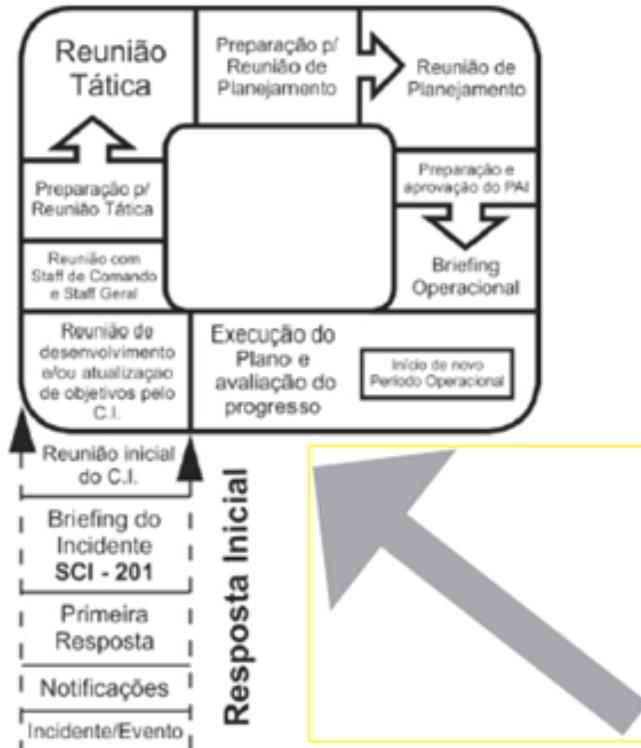
Logística

- Fornece um *briefing* sobre transportes, comunicações e suprimentos.

Finanças/Administração

- Fornece *briefing* sobre questões administrativas e realiza relatório financeiro.

Briefing operacional



Tarefas Gerais

Comandante do Incidente (CI)

- Monitora a gerência das atividades em andamento.
- Considera as melhores práticas de resposta ao incidente, avalia decisões prioritárias, direções, e designações.

Operações

- Monitora as operações em andamento e faz mudanças táticas e estratégicas, se necessário.
- Mensura o progresso das atividades para concluir os objetivos.
- Fornece briefings periódicos ao Comando.

Planejamento

- Garante que toda a informação das operações em andamento seja coletada e processada.
- Desenvolve/revisa os objetivos do incidente para o C.Unif.

Logística

- Avalia a eficácia do suporte logístico e realiza ajustes organizacionais, se necessário.

Finanças/Administração

- Monitora as operações em andamento para garantir a administração em tempo e os relatórios financeiros.

Oficial de Segurança

- Monitora as operações em andamento e corrige práticas inseguras.
- Avalia a eficácia da análise dos riscos e do plano de segurança na cena.

Execução do plano e avaliação do preparo

4.7 Força-tarefa: Operações integradas entre as forças de segurança pública e as forças de defesa agropecuária e a Defesa Civil na gestão de emergências agropecuárias

Força-tarefa é qualquer combinação de recursos únicos de diferentes classes e ou tipos, sendo constituída para uma necessidade operacional particular, devendo ter um só líder e comunicações integradas.

A equipe deve ser autônoma e atuar dentro de uma mesma área geográfica, sendo respeitado o alcance de controle.

4.8 Conclusão

Neste Módulo, vimos que, desenvolvido após de uma série de grandes e trágicos incêndios florestais na Califórnia, o Sistema de Comando de Incidentes é, hoje, efetivo em praticamente todos os tipos de eventos e incidentes, baseando-se em uma série de princípios, funções, instalações e instrumentos de consulta e registro.



No Brasil, a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou a difundir a ferramenta e fomentar seu uso. Em alguns estados este sistema é utilizado em suas estruturas de resposta aos desastres com enorme sucesso.

O uso de uma ferramenta gerencial para a administração de incidentes insere métodos e procedimentos padronizados para a resposta, trazendo agilidade e segurança para as equipes de socorro.

Esperamos que esses conhecimentos sejam úteis em sua jornada e, sobretudo, preciosos na resposta a emergências e incidentes.

Referências

BRASIL, Secretaria Nacional de Segurança Pública, **Curso de Sistema de Comando de Incidentes**. 2. ed. SENASP. Brasília. 2008.

DISTRITO FEDERAL. **Manual de Sistema de Comando de Incidentes – SCI** – Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF. 2011.

FEMA. **ICS 100 Manual. Federal Emergency Management Agency**. Disponível em <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/is100alst.asp> Acesso: 18 mar 21.

FEMA. **ICS 200 Manual. Federal Emergency Management Agency**. Disponível em http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/IS200A/ICS200_SM.pdf Acesso: 18 mar 21.

FEMA. **ICS 400 Manual. Federal Emergency Management Agency**. Disponível em http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/IS400A/ICS400_SM.pdf Acesso: 18 mar 21.

FEMA. **NIMS Manual. Federal Emergency Management Agency**. Disponível em http://fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_core.pdf Acesso: 18 mar 21.

MÓDULO 5

**Aplicação da
Epidemiologia na
gestão integrada
das emergências
agropecuárias e no
estabelecimento de
políticas públicas**



Introdução

Com prazer lhe damos boas-vindas a este Módulo 5 do Curso de Emergências Agropecuárias. No Módulo anterior, vimos como o uso de uma ferramenta gerencial para a administração de incidentes – especificamente o SCI – insere métodos e procedimentos padronizados para a resposta, trazendo agilidade e segurança para as equipes de socorro.

Já neste novo Módulo, iremos buscar aplicar a epidemiologia na gestão integrada das emergências agropecuárias e no estabelecimento de políticas públicas voltadas para o setor.

Estamos certos de que seu esforço e dedicação já tem rendido bastantes frutos e, certamente, muito mais está por vir!

Esperamos, sinceramente, que este Módulo seja útil em sua vida prática!

Bons Estudos!

5.1 Introdução à gestão de riscos epidemiológicos

5.1.1. Uma revisão acerca da ideia de “Risco” e suas formas de controle

Em Módulo anterior, vimos que “risco” é um termo bastante recente e essencialmente moderno. Ele é reflexo da reorientação das relações das pessoas com eventos futuros, numa espécie de “domesticação dos eventos vindouros”. Se antes da época moderna o perigo implicava fatalidade, agora ele é ressignificado em controle possível.



A palavra risco data do século XIV, ganhando conotação de perigo apenas no século XVI. Dentre a polissemia do risco, destacam-se duas dimensões. A primeira refere-se àquilo que é possível ou provável, numa tentativa de apreender a regularidade dos fenômenos. A segunda encontra-se na esfera dos valores e pressupõe a possibilidade de perda de algo precioso. A incorporação da noção de risco foi fruto de transformações sociais e tecnológicas. Está articulada à laicização da sociedade e às transformações nas relações econômicas do capitalismo comercial, à abertura do comércio e ao concomitante desenvolvimento de estruturas políticas inéditas, como a soberania de territórios nacionais. É nesse contexto que emerge também a teoria da probabilidade, outro fenômeno associado à noção de risco. “O pensamento probabilístico favoreceu o terreno necessário para pensar os riscos como passíveis de gerenciamento”. O cálculo de risco está intimamente relacionado à conformação e valorização da segurança.

A gestão dos riscos é um fenômeno novo, uma forma de governar populações, caracterizando o fim da sociedade disciplinar, ou da modernidade clássica, e o princípio da modernidade reflexiva, a sociedade de risco. Para cada risco identificado, criam-se agências governamentais reguladoras com a contratação de especialistas e a formação de comissões técnicas responsáveis pela avaliação dos riscos. Como decorrência, uma nova área de conhecimento é estabelecida com centros de pesquisa, associações científicas e periódicos especializados.

Nessa transição, muda a natureza dos riscos, que passam a ser mais complexos, produtos do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, numa tendência à desterritorialização e à globalização. Consequentemente, o caráter sistêmico dos riscos e a consciência da sua imponderabilidade acabam por definir a necessidade de mecanismos complexos de gestão.

As formas de controle passam a necessitar de redes interligadas de informação e surgem sistemas de





controle transdisciplinares, transdepartamentais e transnacionais. A ética deixa de ser prescritiva e passa a ser dialogada, novas modalidades de enfrentamento emergem e, utilizando os avanços da comunicação, ganham dimensões globalizadas. Outra característica da sociedade de risco é o fato de que a informação prescinde, em grande parte, da educação institucionalizada e passa a ser um processo contínuo, capilar, que se difunde através das várias tecnologias de informação. Essa capilaridade também implica novas formas de vigilância, traduzidas no autocontrole e no monitoramento constante dos sistemas de produção. O papel da mídia é fundamental no processo de ressignificação da noção de risco, em decorrência da sua onipresença e da grande visibilidade que confere aos acontecimentos, difundindo a informação.

Por fim, vimos que “Risco” surge como conceito quando o futuro passa a ser entendido como fruto de uma série de experiências vividas no passado, as quais se repetem, gerando uma espécie de padrão, o que faz com que, por conseguinte, o futuro seja passível de certo controle, uma vez que a experiência do passado permite a previsão dos riscos. Na pré-modernidade e na modernidade clássica, a prevenção e a apostila são as duas modalidades da gestão de risco. Embora ambas resultem da crença na racionalidade, as formas de controle são distintas. Na prevenção, a norma é o principal meio de controle do risco; já na apostila, este consiste na tomada de decisão informada pelos cálculos de risco.

Na transição para a sociedade de risco ou modernidade tardia, emerge o questionamento quanto à possibilidade de controle do futuro, e a norma passa a ser substituída pela probabilidade como forma de gestão.

A gestão na modernidade clássica é referida a Foucault, ou seja, é o conjunto de regras e mecanismos de vigilância que implicam a constituição de subjetividades que possibilitam o autocontrole. Advêm daí os conceitos de “lei” e “norma” mais próximos daqueles que hoje conhecemos. A lei impõe comportamentos através do poder coercitivo e punitivo, já a norma o faz através da articulação dos saberes em práticas discursivas – ciência, filosofia, literatura, religião etc. – segundo as finalidades de preservação do poder instituído. A norma também estimula, incentiva e exalta determinados comportamentos, de forma a adaptar os sistemas de produção à ordem hegemônica. Essa conformação se dá através de regulamentos administrativos que organizam as formas mais eficientes de produção.

A despeito disso – ou exatamente por tudo isso! –, vimos que a questão é bastante complexa. Os temas são fugidios, e o vocabulário disponível consegue apreender apenas parcialmente o que acontece ao nosso redor. As explicações não podem ser consideradas como verdadeiras ou falsas, pois são aspectos da complexa realidade, não podendo, portanto, ser tomadas como explicação da totalidade. É preciso ter em mente que cada vez mais as ideias e os conceitos são provisórios e passíveis de controvérsias e imprecisões.

Uma consequência dessa multiplicidade de conceitos e abordagens é atribuída à lacuna conceitual referente ao risco. De fato, a noção de risco apresenta uma grande variação, assim como as concepções de saúde, sociedade e ciência a ela relacionadas. A diversidade também é uma característica das técnicas e metodologias de medida do risco nas pesquisas científicas.

De fato, risco muitas vezes refere-se a uma possibilidade de ocorrência de um particular evento adverso. Em outras acepções, o termo é incorporado como medida de impacto, podendo ainda estar relacionado a diferenciais de morbidade ou mortalidade entre grupos com e sem um determinado atributo. Subjacentes a essa indefinição conceitual, existem, ainda, interesses ideológicos.

O que se vê, portanto, é o resultado de um processo de construção em que o risco tem sido reificado, ou seja, estabelecido como um fenômeno natural, identificado cientificamente, e não como produto das escolhas humanas.



Sugere-se que o aumento da frequência do termo risco verificado nos jornais médicos pode estar relacionado a vários fatores, que incluem o desenvolvimento de disciplinas voltadas para o cálculo de risco, expresso como probabilidades estatísticas; o recente desenvolvimento em tecnologia computacional; o gerenciamento de risco e a promoção da segurança dos alimentos, da saúde animal e da sanidade vegetal. Mas o mais importante nesse processo é que as ameaças, antes relacionadas a fatores imprevisíveis, fatalistas, agora aparecem como passíveis de controle.

5.2 Identificação de riscos epidemiológicos

No âmbito das emergências agropecuárias, o conceito de risco mais apropriado é bastante tratado pela Epidemiologia.

Risco Epidemiológico, no âmbito das emergências agropecuárias, pode ser definido como a probabilidade de ocorrência de um determinado evento adverso com impacto na produção de alimentos, estimado a partir do que ocorreu no passado recente.

Assim, calcula-se o risco quantificando o número de vezes que o evento ocorreu dividido pelo número potencial de eventos que poderiam ter acontecido.

Risco pode ser objetivado e delimitado em termos de possíveis causas, além de ser quantificado através de operações estatísticas, estabelecendo assim nexos, associações e correlações.

Fator de Risco é considerado toda característica ou circunstância que está relacionada com o aumento da probabilidade de ocorrência de um evento.

Na epidemiologia, o conceito de risco agrega significados do discurso social comum, a dimensão da probabilidade de ocorrência de eventos ou fenômenos ligados à saúde que podem ser aplicados às emergências agropecuárias, sendo a ideia de dano subsidiária, presente apenas na sua origem.

Assim, apontam-se três pressupostos básicos na proposição de risco no campo científico da epidemiologia:

a

A identidade entre o provável e o possível, traduzido pela quantificação de eventos;

b

A homogeneidade na natureza dos impactos, que acaba por ocultar a singularidade dos processos de produção concretos;

c

A expectativa de estabilidade dos padrões de ocorrência dos fatos epidemiológicos, pressupondo uma recorrência dos eventos ao longo do tempo.

Dessa forma, a inferência permite a previsão de ocorrência não só em tempos diferentes, como também em locais distintos daqueles em que os riscos foram originalmente calculados. A essa característica chamamos de ambiguidade.

Ocorre ainda uma fusão entre os sentidos de determinante (fator de risco) e de seu efeito (risco), oriunda do discurso social comum, constituindo uma inconsistência – figura de análise em que os

significados são instáveis e variáveis – e uma incoerência – transgressão da lógica fundamental do discurso ao qual se incorpora o conceito.

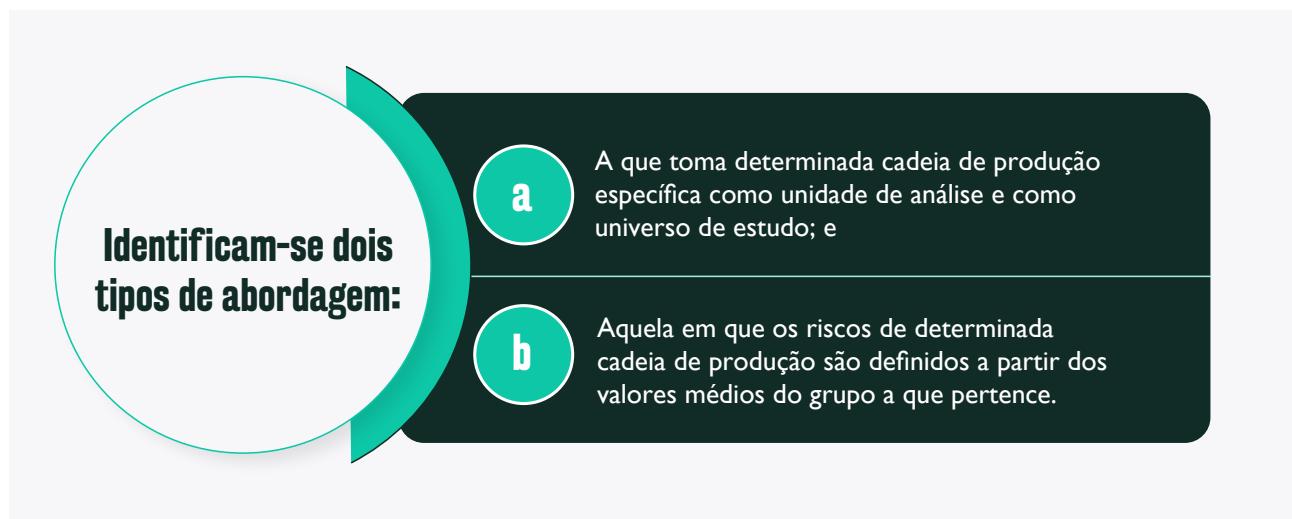
No entanto, o risco na epidemiologia também se articula às contínuas mudanças na sociedade. O risco, elemento central, permite organizar em torno de si as constatações da epidemiologia.

No entanto, já não é mais o risco qualificador do caráter coletivo de uma determinada realidade; ele é a expressão formal e probabilística de frequências de determinados eventos de impacto quando confrontados com suas respectivas associações particulares.

Acompanhando essa mudança conceitual do risco epidemiológico, a disciplina foi gradualmente prescindindo do conceito de meio, que se tornou cada vez mais um elemento residual no discurso epidemiológico. Concomitantemente, a quantificação e os recursos matemáticos não passaram apenas a conferir consistência interna aos estudos; na epidemiologia do risco, eles são a própria fonte de identidade das construções utilizadas nos estudos.

Desta forma, métodos e técnicas da epidemiologia, dentre eles o cálculo de risco, são aplicados a questões tais como: acurácia dos métodos de detecção de risco, medidas de prevenção e mitigação, e custos ou eficiência financeira.

O conceito de risco como elemento central na estruturação da epidemiologia das emergências agropecuárias, buscam também ressaltar outras dimensões da disciplina. A epidemiologia, mais que o estudo da ocorrência de emergências agropecuárias em populações, deve ocupar-se dos riscos associados às ocorrências a partir dos processos de produção.





Este último tipo de abordagem apresenta pouca potência para validar hipóteses de risco ou preditoras. A epidemiologia contorna esse problema procurando reduzir ao máximo possível a variação individual entre os grupos em estudo, permitindo o estabelecimento de correlações, controlando as variáveis, restringindo o seu alcance na compreensão do processo de produção do ponto de vista social e econômico.

Ainda nessa linha, constata-se a tendência dos estudos epidemiológicos procurarem estabelecer relações entre a ocorrência de emergências e o processo de produção, identificando riscos à produção de alimentos.

Esse tipo de abordagem acaba por promover práticas exclusivamente individuais, recobertas de suposta intervenção coletiva. O processo de produção é transformado em variáveis isoladas e quantificado de forma a facilitar a intervenção através da promoção de programas de controle que visam somente à mudança do processo com relação à exposição aos fatores de risco.

Hoje, é a epidemiologia que informa sobre quais são os fatores de risco. Portanto, é ela que diz quais são as portas que devem ser fechadas e quais devem ser abertas. O método epidemiológico é o alquimista que possui a pedra filosofal. Ela sustenta possuir o poder de transformar a incerteza em segurança, é a autoridade que aprova (ou desaprova) os processos de produção constantemente transitórios.

Identificação do perigo

Tendo isso em vista, no agronegócio é fundamental identificar e descrever os riscos mais perigosos:

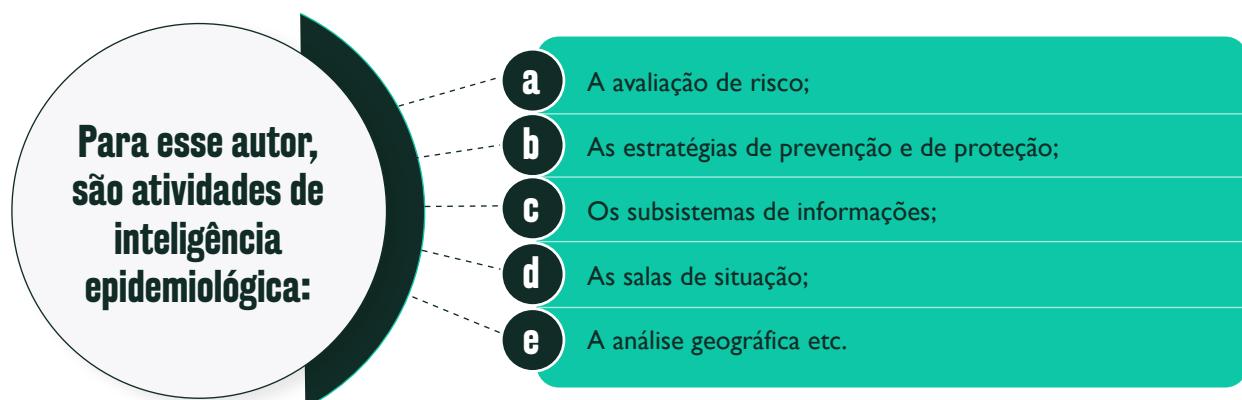
- ✓ os fatores que podem modificar o nível de risco (introdução de novos agentes, transformações epidemiológicas ou mudanças nos padrões de produção);
- ✓ os fatores que podem perturbar a capacidade do serviço de defesa agropecuária de responder efetivamente protegendo a produção agropecuária.

Para tanto, é fundamental conhecer:

- ✓ a epidemiologia do risco;
- ✓ as propriedades do risco;
- ✓ os pontos de vista de epidemiologistas, gestores dos recursos de Defesa Agropecuária, produtores e consumidores (mercado interno e externo).

INTELIGÊNCIA EPIDEMIOLÓGICA

Segundo Rodrigues-Júnior, o conceito de inteligência epidemiológica, entendido como sendo uma construção das sociedades de informação, vai além da observância de um rol de doenças e da capacidade em acionar respostas rápidas; esse conceito deve considerar a complexidade da definição de epidemiologia na identificação deste objeto de estudo, sem ser limitado a um conjunto de ações de um setor do governamental.



O conceito de inteligência epidemiológica contribui com a compreensão acerca das políticas na área da saúde, numa dimensão multisetorial e geopolítica, no que se refere à organização dos serviços em torno das emergências de saúde pública e da atenção básica, além dos desastres; as atividades de inteligência epidemiológicas não devem, consoante lembra o autor, ser restritas à pesquisa científica, mas os sujeitos devem atentar para as ameaças à saúde pública.



A **inteligência epidemiológica** é uma forma de rearranjar as políticas e compartilhar os recursos, formando comunidades de inteligência epidemiológica, cuja finalidade precípua é enfrentar as emergências em saúde pública e os desastres.

Há de se ressaltar, também, a grande importância de se conhecerem os paradigmas por trás destes pontos de vista.

Paradigma é algo que serve como modelo, exemplo ou padrão. Analisando de perto, parece que o paradigma não deixa de ser um padrão, como diz o senso comum. A diferença é que esse padrão é mais complexo, enquanto as pessoas costumam usar o termo paradigma para se referir a qualquer modelo ou conceito generalizado.

Paradigmas epidemiológicos

a

- Paradigmas sobrenaturais
 - Teoria mágica
 - Teoria teológica

b

- Paradigmas naturais
 - Teoria miasmática
- Aplicada ao indivíduo: "A doença existe na presença de matérias estranhas no corpo." – Louis Kuhne, Cura pela água – A nova ciência de curar. Final do século XIX.
- Aplicada à coletividade: Epidemia de Cólera Asiática em Londres, 1854 A vida na Londres de meados do século XIX era profundamente insalubre. Só em 1853, nas cidades industriais, registraram-se cerca de 10.675 óbitos. Os primeiros sinais eram distúrbios funcionais do canal alimentar. Suspeitava-se de transmissão aérea de miasmas e foi necessário determinar em que circunstâncias se produzia o maior número de casos. De 1º a 3 de setembro houve 127 mortes; já em 10 de setembro foram 500 e $\frac{3}{4}$ dos residentes fugiram. O distrito londrino de Soho foi particularmente atingido. Nele, o epidemiologista John Snow teve a chance de aplicar o método epidemiológico. Desde o primeiro dia, Snow monitorou o distrito do Soho, entrevistou familiares das vítimas e verificou que quase todas as mortes estavam próximas da bomba de água da Broad Street. Nas casas próximas a outra bomba de água ocorreram 10 casos: 5 tinham bebido água da bomba da Broad Street e 3 eram crianças escolares que passavam. Foi promovida a retirada do braço da bomba. Assim, John Snow afirmou que "a causa real repousa no uso generalizado do poço situado na Broad Street contaminada pelas evacuações dos enfermos".

5.3 Estimativa de riscos epidemiológicos

Nesta fase, o risco deve ser identificado, descrito e estimado. A probabilidade da ocorrência do evento deve ser estimada, considerando-se, inclusive, suas possíveis consequências.

Os riscos podem ser estimados por métodos quantitativos, semiquantitativos ou qualitativos para estimar a probabilidade e as consequências epidemiológicas e econômicas a partir do ingresso, liberação, dispersão ou estabelecimento de um risco no território:

- ✓ Ingresso e liberação
- ✓ Vulnerabilidade ao risco
- ✓ Consequências epidemiológicas
- ✓ Consequências econômicas e sociais

É necessário também conhecer as alterações provocadas pelos riscos na cadeia de produção agropecuária, mecanismos de detecção (diagnóstico) e epidemiologia dos riscos, as propriedades e características dos riscos e a situação epidemiológica destes riscos:

- ✓ Construção de cenários e “árvore de eventos”
- ✓ Manejo de probabilidades
- ✓ Análise de incertezas
- ✓ Manejo de informática

No processo de industrialização dos alimentos, é preciso atentar para a estimativa econômica dos possíveis danos.

- Consequências epidemiológicas:
 - ✓ Presença perceptível ou imperceptível do risco
 - ✓ Presença geograficamente restrita ou dispersa do risco
 - ✓ Área endêmica ou não para o risco
 - ✓ Frequência do incidente, impacto na cadeia de produção.
- Consequências econômicas:
 - ✓ Estimadas pelas perdas físicas, custos de controle ou mitigação e por perdas no comércio agropecuário interno ou externo.

Quantificar o risco é extremamente difícil por causa da indisponibilidade de séries históricas e existência de lacunas nos dados disponíveis. Recomenda-se, então, o uso de estimativas qualitativas para este tipo de risco.



Avaliação quantitativa: Expressa os resultados em termos numéricos. Expressa a probabilidade para cada momento da “árvore de eventos”, tornando-a mais objetiva e transparente.

Avaliação qualitativa: Expressa o resultado sobre a probabilidade de ocorrência do agravo e descreve a magnitude das suas consequências

O método qualitativo pode ir desde uma descrição epidemiológica dos diferentes momentos envolvidos na “árvore de eventos” até a formação de escalas ordinais de probabilidades (alta, média, baixa, insignificante) elaboradas sobre a base da ponderação que se faça das variáveis de interesse definidas no processo de estimativa do risco.

Classificação do risco

a

- Qualitativo:
 - Extremo ou Alto
 - Médio
 - Baixo ou Mínimo

b

- Sistema numérico:
 - nível de risco 1-5 para a probabilidade de ocorrência
 - nível de risco 1-5 para a gravidade das possíveis consequências.

Isto ajuda a estabelecer prioridades para os riscos identificados, e dá uma base sólida para o plano de contingência.

c

- Informação epidemiológica:
 - Verdadeira
 - Rápida
 - Útil

Classificação Qualitativa x Quantitativa

a

Pontos a serem considerados na escolha do método de avaliação de riscos agropecuários:

- Equilíbrio entre certeza, rapidez e utilidade dos resultados .
- Ambos os métodos são influenciados por elementos subjetivos do avaliador ou gestor do risco.
- Ambos os métodos contribuem na tomada de decisão
- Ambos os métodos devem permitir sua interpretação, apreciação e avaliação pelas partes interessadas.
- O conhecimento ou informação disponível do perigo estimado e os instrumentos disponíveis para fazê-lo podem determinar o uso de um ou outro método.
- A decisão final é determinada pelo nível do risco aceitável e pela necessidade que se tenha da mercadoria que se importa.

b

Por fim, o que interessa é que o método utilizado seja o mais objetivo possível e permita justificar a estimativa do risco e de suas consequências. Sem dúvida, seria conveniente em primeira instância fazer uma estimativa qualitativa e se as circunstâncias de incerteza ou falta de informação ou o tamanho do problema justificar realiza-se um estudo quantitativo, criando ou simulando diferentes cenários, de tal maneira que quem toma a decisão tenha variados elementos de consideração que lhe permitam tomar a melhor decisão.

c

Então, o mais importante, independentemente do método utilizado, é realizar um bom estudo documentado da estimativa do risco que permita a tomada de uma boa decisão pelo gestor do risco que satisfaça os princípios dos acordos da OMC, da FAO, da OIE e da OMS.



Informação epidemiológica

- Compartimentalização do conhecimento relacionado às emergências agropecuárias:

- Fitossanitárias
- Zoossanitárias
- Zoonóticas
- Inocuidade alimentar
- Bem-estar animal
- Ambientais
- Agrocrime e agroterrorismo



Epidemiologia dos Riscos Agropecuários: Ciência que estuda as formas de organizar o pensamento sobre a produção de alimentos para oferecer alternativas na escolha da estratégia de ação para proteção, segurança e preservação das lavouras e dos rebanhos contra riscos de introdução de pragas e doenças exóticas e disseminação de pragas e doenças endêmicas, à proteção do bem-estar animal, da saúde pública contra zoonoses e doenças transmitidas por alimentos e a preservação do abastecimento alimentar da população.

Particularidades do método epidemiológico

- 1 Todas as descobertas devem ser relacionadas a uma população definida.
- 2 O diagnóstico é orientado para grupos ao invés de indivíduos.
- 3 As conclusões baseiam-se em comparações.



Problemas na quantificação do risco

- 1 Unidade de medida
- 2 Algarismos significativos
- 3 Nível de certeza: 95%, 99% ou 99,99%
- 4 **Maleato de flupirtina:** analgésico que atua a nível central, apesar de não possuir as características dos opiáceos. Atua aliviando a dor de forma prolongada, sendo em geral, muito bem tolerado; seu efeito analgésico não diminui durante o tratamento. (exemplo: bula)

A gestão do riscos é composta por:

- 1 Prevenção e Mitigação dos riscos (controle ou erradicação)
- 2 Preparação para emergências e Detecção das emergências
- 3 Resposta às emergências
- 4 Recuperação da situação após ocorrências

5.4 Controle de riscos epidemiológicos (prevenção e mitigação)

O Controle de riscos epidemiológicos envolve a qualificação ou apreciação do risco estimado ou calculado, identificação, avaliação, seleção, aplicação e seguimento contínuo das medidas adotadas que permitem reduzir o nível de determinado risco.

Faz-se necessário conhecer:

- ✓ a epidemiologia dos riscos;
- ✓ as propriedades e características do risco;
- ✓ a estimativa econômica das alternativas de ação;
- ✓ a Teoria de decisões;
- ✓ a Teoria de equidade;
- ✓ Economia política;
- ✓ a estrutura do serviço de defesa agropecuária;
- ✓ as disposições dos acordos sanitários e comerciais.

5.6. Conclusão

Neste Módulo 5, vimos como é imprescindível dar aos serviços de defesa agropecuária o conhecimento epidemiológico de que precisam e que merecem, o que os transformará em profissionais livres, capazes de entender por si mesmos o significado da produção agropecuária, sua riqueza e importância mundial, além dos riscos envolvidos.



É preciso pôr o raciocínio epidemiológico em prática para não ser enganado por pseudocientistas, vencido por interesses econômicos ou surpreendido por uma emergência.

Esperamos, sinceramente, que este Módulo possa inspirar você a buscar o verdadeiro saber dos que conhecem, isto é, a lucidez e a ação esclarecida dos grandes sanitaristas. Para tanto, reforçamos o convite para que você revise seus estudos e faça os exercícios propostos, enquanto se prepara para a última etapa de nossa jornada, que se encerra no próximo Módulo! Até lá!

Referências

- BUAINAIN, A.M. et. al. **Quais os riscos mais relevantes nas atividades agropecuárias?** In: BUAINAIN, A.M., ALVES, E., SILVEIRA, J.M. e NAVARRO, Z. (editores técnicos). **O Mundo Rural no Brasil do Século XXI: a formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Brasília, Embrapa, 2014.
- BUAINAIN, A.M., CURY, W.J.M. e VIEIRA, P.A. **Gestão do risco e seguro na agricultura brasileira.** Rio de Janeiro Funenseg, 2011.
- LUIZ, Olinda do Carmo; COHN, Amélia. **Sociedade de risco e risco epidemiológico.** In: Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(11):2339-2348, novembro de 2006.
- RODRIGUES-JÚNIOR, Antonio Luiz. **A inteligência epidemiológica como modelo de organização em saúde.** Ciência & Saúde Coletiva, 17(3):797-805, 2012.
- VILELA, Hélio. **Risco Epidemiológico.** Brasília, 2011 (mimeo)

MÓDULO 6

**O Sistema Unificado
de Atenção à Sanidade
Agropecuária e suas
relações com os três
poderes da república
nas três instâncias
federativas aplicado a
gestão de emergências
agropecuárias**



Introdução

Com prazer lhe damos boas-vindas a este Módulo 6 do Curso de Emergências Agropecuárias.

No Módulo anterior, revisamos conceitos importantes acerca da ideia de risco e estudamos maneiras de aplicar a epidemiologia na gestão integrada das emergências agropecuárias e no estabelecimento de políticas públicas.

Agora, na última estação de nossa jornada, buscaremos conhecer o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e suas relações com os três poderes da República nas três instâncias federativas, aplicado à gestão de emergências agropecuárias.

Bons Estudos!

6.1 Estrutura e organização do Estado brasileiro em República Federativa com três poderes em cada instância e a separação de competências na gestão de emergências, crises e desastres

6.1.1. Estrutura e Organização do Estado brasileiro

Os princípios fundamentais apresentam a estrutura básica do Estado brasileiro – são suas vigas mestras. Estão previstos no Título I da Constituição da República de 1988 e compreendem: forma de governo, forma de Estado, regime político, fundamentos, separação dos poderes, objetivos fundamentais e princípios de relações internacionais.



O artigo 1º da Constituição da República de 1988 **assim** está redigido:

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”.

As colunas básicas da Constituição da República são: a Federação (forma de Estado) e a República (forma de governo).

Vamos passar a analisar cada um deles, de forma bem simplificada:

Forma de Estado da Constituição Brasileira: Federação

A Federação Brasileira é a forma mais íntima, perpétua e indissolúvel, que passa a constituir uma só pessoa de direito público. É formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Dessa formação surge a também a União. Isso porque, em um Estado federado, há repartição territorial do poder, gerando vários entes autônomos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Os Territórios Federais (quando existem) integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

O modo de exercício do poder político em função do território dá origem ao conceito da forma de Estado.

A Federação é uma forma de organização fundada na independência recíproca das províncias, que se transformaram em Estados-membros, elevando-se à categoria de Estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior. É uma união de Estados que, no que se congregam, estatuem uma só pessoa de direito, ao qual se subordinam, através da União, conservada a sua autonomia.



A forma federativa possui quatro características básicas:

- 1 Descentralização política: em sua organização política, a República Federativa é formada pela União (ente central) e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (entes descentralizados);
- 2 Autonomia dos entes federativos: capacidade de autogoverno (o povo do respectivo ente federado escolhe os seus representantes); capacidade de autoadministração (há uma repartição de competências administrativas); capacidade de auto-organização (cada ente federado tem a liberdade, dentro dos limites constitucionais, de estabelecer a própria estrutura por meio de constituições estaduais e leis orgânicas; capacidade legislativa (cada ente federado tem poder para elaborar as próprias leis, dentro das regras de "repartição de competências" estabelecidas na CRFB-1988);
- 3 Não se admite o direito de separação ou secessão. Um estado-membro não pode desligar-se dos demais entes federados;
- 4 Existência de um órgão legislativo que represente os estados-membros na União. No caso, o Senado Federal, que representa os Estados e o Distrito Federal.

6.1.2. A Separação Tripartite das Funções do Poder: Legislativo, Executivo e Judiciário

O Poder é uno e indivisível. Não existem “poderes”. O poder é um só e emana exclusivamente do povo, este é o supremo mandatário e único detentor do poder. No entanto, o poder se divide em suas funções, mas não em sua essência. Essa foi uma longa história iniciada com os Iluministas do século XVIII, que precisavam diminuir o poder absoluto dos reis para evitar o abuso do poder. A repartição das funções do poder constitui um sistema de freios e contrapesos, busca o equilíbrio entre essas funções como garantia contra arbítrios, desmandos e abusos daqueles que, em seu nome, exercem as funções específicas desse poder.



A fim de evitar a concentração do poder, foi necessário dividir as funções estatais (legislativa, executiva e judiciária) entre três “Poderes” independentes e harmônicos entre si. Isso garante que as funções sejam exercidas dando ao povo, legítimo dono do poder, a sensação de que nada se separou, tudo é um só poder.

Cada um dos “poderes” exerce sua função típica e, excepcionalmente, as funções dos outros “poderes” de maneira atípica. Além disso, um “poder” fiscaliza o outro de modo a impedir que algum deles passe dos limites do que seria aceitável pelo legítimo detentor do poder: o povo.

Exemplo de interpenetração dos Poderes acontece quando tanto o Legislativo quanto o Judiciário exercem atipicamente funções administrativas (executivas) e preenchem os cargos de suas secretarias, concedem férias a seus funcionários etc. (arts. 51, IV e 96, I, alínea “f”, ambos da CRFB-1988).

A separação dos “Poderes”, portanto, não impede que, além de sua função típica (preponderante, ou precípua), cada um dos Poderes exerça atipicamente funções aparentemente atribuídas com exclusividade a outro. A regra é indelegabilidade de funções de um Poder para o outro. Quando admite a delegação, a Constituição da República o faz de forma expressa, a exemplo do artigo 68 (leis delegadas).

De acordo com o artigo 2º da CRFB-1988: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Vejamos resumidamente cada um dos chamados “Poderes”:

a) **Poder Legislativo:** legislar (elaborar normas gerais e impessoais) e controlar a atividade político-administrativa. Por exemplo, o Congresso Nacional julga anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República). O principal papel do Poder Legislativo é elaborar leis, bem como realizar o controle político do Poder Executivo (freios e contrapesos). No âmbito Federal, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Por possuir duas Casas, o Legislativo brasileiro é bicameral. Nos Estados, Municípios e Distrito Federal, o Poder Legislativo é unicamente composto por uma Casa, respectivamente a Assembleia Legislativa, a Câmara Municipal e a Câmara Distrital. Caso se interesse em entender o funcionamento do Poder Legislativo, os artigos 44 a 75 da CRFB-1988 explicitam os procedimentos adotados e seguidos por este.



b) **Poder Executivo:** executar as leis (administrar). Cumpre a esse Poder o exercício das chefias de Estado, de Governo e da Administração Pública Federal. A chefia de Estado tem por objetivo a função de representação do Estado Federal (República Federativa do Brasil) na comunidade internacional e da unidade (União) do Estado, em nível interno. A chefia de Governo refere-se ao comando da máquina estatal e à fixação das metas e princípios políticos que irão ser imprimidos ao Poder Público. No âmbito estadual e do Distrito Federal, será exercido pelo Governador e, no âmbito municipal, pelos Prefeitos. O Poder Executivo tem como atribuição principal a realização da função administrativa, ou seja, aprimorar, executar e gerir em nível infralegal, os comandos normativos.

c) **Poder Judiciário:** julgar e aplicar a lei diante da situação concreta. É composto do conjunto de órgãos do Poder Público que têm a função típica de aplicar a lei para solucionar litígios. Ao Poder Judiciário incumbe tipicamente a função jurisdicional, que consiste na solução de conflitos de interesses, através do devido processo legal. São princípios da jurisdição: inércia, indeclinabilidade, indelegabilidade, inafastabilidade, do juiz natural, do devido processo legal, entre outras. São órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, bem como os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Para entender o funcionamento do Poder Judiciário, os artigos 92 a 110 da CRFB-1988 explicitam os procedimentos adotados e seguidos por este.

6.1.3. Separação de Competências na gestão de crises, emergências e desastres

O Decreto 10.593, de 24 de dezembro de 2020, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão declarar situação de emergência ou estado de calamidade pública por ato do respectivo Chefe do Poder Executivo quando for necessária a adoção de medidas imediatas ou excepcionais para mitigar os efeitos do desastre.

Determina ainda que Ato do Chefe do Poder Executivo de Estado poderá reconhecer a situação de emergência e o estado de calamidade pública decretado pelo Município atingido por desastre. A decretação da situação de emergência e do estado de calamidade pública tem por finalidade a adoção de medidas administrativas excepcionais no território afetado.

Segundo o mesmo Decreto, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional poderá reconhecer, pelo Poder Executivo federal, a situação de emergência ou o estado de calamidade pública, mediante a apresentação de requerimento pelo ente federativo atingido pelo desastre e o mesmo Ministro estabelecerá os critérios e os procedimentos para requerer o reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública.



Uma vez observados a intensidade do desastre, os seus impactos sociais, econômicos e ambientais e a existência de evidências de que a adoção de medidas em decorrência do desastre seja urgente, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional poderá reconhecer, de forma sumária, a situação de emergência ou o estado de calamidade pública, hipótese em que o ente federativo deverá remeter, posteriormente, à Secretaria a documentação necessária ao seu reconhecimento.

Ficando constatada, a qualquer tempo, a presença de vícios nos documentos apresentados para instruir o processo de reconhecimento ou a inexistência da situação de emergência ou do estado de calamidade pública, o ato administrativo que reconheceu a situação de emergência ou o estado de calamidade pública e os seus efeitos serão anulados e as sanções administrativas e penais cabíveis serão aplicadas.

No tocante à sanidade agropecuária, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é responsável pelo gerenciamento de políticas públicas para estimular a agricultura, fomentando o setor e regulamentando e padronizando os serviços relacionados à agricultura, incluindo saúde pública e saúde animal. Para atingir seus objetivos; o MAPA possui 27 Superintendências Federais de Agricultura – SFA com base em cada Estado e no Distrito Federal.

O MAPA também é um braço operacional presente em todo o território. Em nível estadual, o MAPA é representado diretamente, em cada Unidade Federativa (UF), pela Superintendência Federal de Agricultura - SFA. Em cada UF, o governo estadual possui estrutura com autonomia estadual técnica e administrativa projetada especificamente para executar políticas de defesa, proteção e segurança agropecuárias, respeitando as leis federais.

A Superintendência Federal de Agricultura e o Órgão Executor de Sanidade Agropecuária (OESA) compõem a estrutura de defesa agropecuária em cada estado.

O Decreto nº 5.741/2006, que regulamenta o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, mantém o serviço de promoção de saúde animal, a prevenção, o controle e a erradicação de doenças que possam causar danos à produtividade animal, à economia e à sanidade agropecuária. O SUASA contém princípios, especialmente relacionados com as responsabilidades dos produtores, dos fabricantes e das autoridades competentes. Nesse sentido, as atividades do SUASA serão executadas pelas instâncias central e superior, intermediárias e locais.

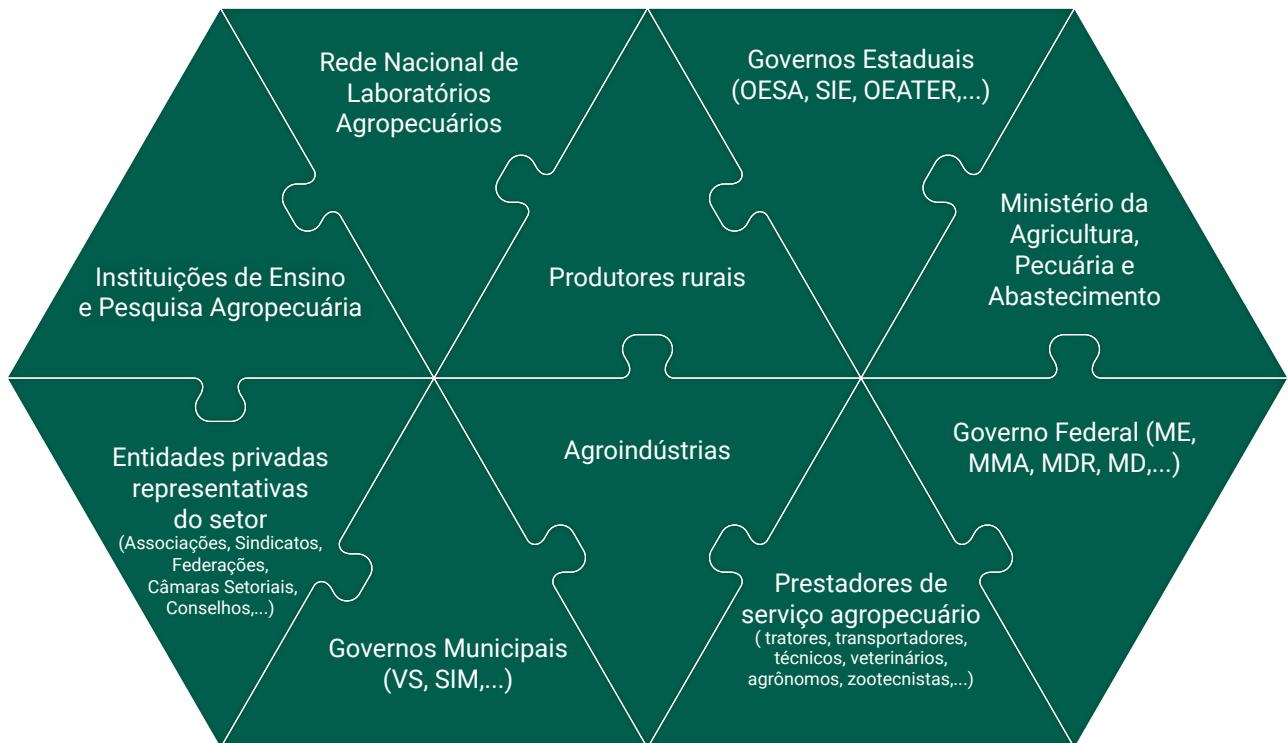
Dessa forma, cabe às instâncias intermediárias, executar e controlar:

- ✓ as atividades de fiscalização na produção primária;
- ✓ a vigilância do trânsito interestadual;
- ✓ as ações em epidemiologia e educação sanitária,
- ✓ os programas e projetos em sanidade agropecuária;
- ✓ as campanhas de controle e erradicação de doenças dos animais e;
- ✓ a rede de diagnósticos e dos profissionais credenciados em sanidade.

Essas ações serão executadas pelo Serviço Veterinário Oficial – SVO, representados por servidores das Superintendências Federais da Agricultura – SFAs e dos Órgãos Executores de Defesa Agropecuária – OESAs.

O Sistema de defesa agropecuária pode ser esquematizado consoante a figura a seguir:

Figura 9 – Esquema do Sistema de Defesa Agropecuária



**Podemos assim
resumir os
princípios básicos
da Defesa
Agropecuária:**

- 1 Município como unidade geográfica básica;
- 2 Responsabilidades compartilhadas: produtores, fabricantes e autoridades competentes.
- 3 Integração e cooperação;
- 4 Normas baseadas em conhecimento científico;
- 5 Equivalência e harmonização dos procedimentos;
- 6 Rastreabilidade;
- 7 Especificidades regionais;
- 8 Transparência;
- 9 Planejamento e avaliação;
- 10 Uso de análise de risco e APPCC;
- 11 Manutenção de recursos físicos, humanos e financeiros; e
- 12 Atenção aos aspectos econômicos, sociais e políticos que afetam a distribuição e o impacto de doenças e pragas em nível nacional.

6.1.4. Emergências no Sistema Unificado de Emergências Agropecuárias (SUASA)

As emergências são dispostas da seguinte forma no Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamenta e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA):



No CAPÍTULO II - DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA, na Seção I - Das Instâncias, temos que as atividades do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária serão executadas pelas Instâncias Central e Superior, Intermediárias e Locais, e que Incumbe às autoridades competentes das três Instâncias assegurar existência de planos de emergência e de contingência, e a preparação das equipes para executar esses planos (Cf. Art. 9º, § 6º, VII).

Já no CAPÍTULO III - DOS PROCESSOS DAS INSTÂNCIAS DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA, na Seção I - Da Erradicação e Dos Controles de Pragas e Doenças, é informado que Para todos os casos relevantes, será adotado plano de contingência ou plano emergencial ajustado ao papel de cada Instância do Sistema (Cf. Art. 27). Nessa mesma Seção, o Art. 33 e seus parágrafos indicam que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, elaborará planos de contingência, de controle e de emergência para doenças e pragas de impacto, e institucionalizará Grupos Nacionais de Emergências Sanitária e Fitossanitária. Os planos de contingência, de controle e de emergência para doenças e pragas de impacto serão elaborados de forma preventiva e constituirão prioridade para as três Instâncias. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, coordenará os Grupos Nacionais de Emergências Sanitária e Fitossanitária e definirá as normas para sua constituição, seu funcionamento, seus programas de capacitação, treinamento, hierarquia e competências específicas. Os Grupos Nacionais de Emergências Sanitária e Fitossanitária serão constituídos, preferencialmente, por tipo de problema sanitário ou fitossanitário. Para o funcionamento dos Grupos Nacionais de Emergências Sanitária ou Fitossanitária, o Ministério a Agricultura,

Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, garantirá equipes mínimas, capacitação permanente e condições de mobilização para atuar nas ações de controle de emergências sanitárias e fitossanitárias. Os Grupos Nacionais de Emergências Sanitária ou Fitossanitária poderão ser auxiliados por equipes técnicas especializadas, na forma definida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior. (Cf. Art. 33 e parágrafos)

Ainda na mesma Seção, o Art. 34 e seu parágrafo correspondente informa que as Instâncias Intermediárias institucionalizarão e coordenarão os Grupos Estaduais ou Regionais de Emergências Sanitária e Fitossanitária. Para sua atuação, os Grupos Estaduais ou Regionais de Emergências Sanitária e Fitossanitária deverão ser reconhecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior. Na sequência, o Art. 35 traz que os Grupos Nacionais, Estaduais ou Regionais de Emergências Sanitária e Fitossanitária atuarão como órgãos operativos e auxiliares às atividades das autoridades competentes, apoiados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, funcionando como força-tarefa; e acrescenta que os Grupos Nacionais, Estaduais ou Regionais de Emergência Sanitária e Fitossanitária iniciarão suas atividades de campo com a declaração de estado de alerta ou de emergência sanitária ou fitossanitária, na forma definida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior. Determina, ainda, que os Grupos Nacionais, Estaduais ou Regionais de Emergência Sanitária e Fitossanitária estarão permanentemente articulados e em estado de prontidão, independentemente das declarações de emergência, podendo realizar as ações preventivas e corretivas recomendadas à contenção do evento sanitário ou fitossanitário.

Esta Seção do decreto finda determinando que os programas de capacitação e treinamento dos Grupos Nacionais, Estaduais ou Regionais de Emergência Sanitária e Fitossanitária serão coordenados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, observando planos de contingência, de controle e de emergência (Cf. Art. 36).

Na subsequente Seção II - Da Saúde Animal, temos definido que O SUASA manterá serviço de promoção de saúde animal, prevenção, controle e erradicação de doenças que possam causar danos à produtividade animal, à economia e à sanidade agropecuária, e desenvolverá as seguintes atividades, respeitando as atribuições de cada Instância do Sistema, de acordo com a legislação vigente, dentre as quais está a elaboração de planos de contingência, de controle e de emergência para doenças de impacto, definindo as autoridades administrativas que intervirão, os respectivos poderes e responsabilidades, e os canais e procedimentos para troca de informações entre os diferentes intervenientes (Cf. Art. 37, IV). Semelhante modo, na Seção III - Da Saúde Vegetal, dentre as atividades a serem desenvolvidas pelo SUASA, está a elaboração de planos de contingência, de controle e de emergência para pragas regulamentadas, definindo as autoridades administrativas que intervirão, os respectivos poderes e responsabilidades e os canais e procedimentos para troca de informações entre os diferentes intervenientes (Cf. Art. 38, IV).

Mais adiante, na análise do Decreto, encontramos, no CAPÍTULO VI - DA OPERACIONALIZAÇÃO E DO CONTROLE, mais especificamente na Seção II - Das Amostras, a determinação de que as autoridades competentes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, regulamentarão os procedimentos de contraprovas e estabelecerão procedimentos adequados para garantir o direito de os produtores de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, produtos de origem animal e vegetal, cujos produtos sejam sujeitos à amostragem e à análise, solicitarem o parecer de outro perito credenciado, na forma regulamentada, sem prejuízo da obrigação das autoridades competentes tomarem medidas rápidas, em caso de emergência (Cf. Art. 91).



O Art. 94, ao tratar das auditorias gerais, informa que estas serão complementadas por auditorias e inspeções específicas em uma ou mais áreas determinadas. As auditorias e inspeções específicas destinam-se, dentre outras coisas, a identificar, avaliar e propor planos de contingência ou de emergência, para problemas relevantes, críticos ou recorrentes nas Instâncias Intermediárias e Locais; e investigar situações de emergência, problemas emergentes, resolução de planos de contingências ou aperfeiçoamentos adotados nas Instâncias Intermediárias e Locais.

Na Seção IV - Do Controle de Importação e Exportação, temos que O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, poderá, a qualquer tempo, avaliar a condição sanitária ou de equivalência da legislação e dos sistemas sanitários agropecuários de países exportadores e importadores, em relação à legislação de defesa agropecuária brasileira. A frequência da avaliação sobre as condições sanitárias agropecuárias vigentes nos países exportadores para o Brasil será determinada com base, dentre outras coisas, na necessidade de investigar situações de emergência num país exportador (Cf. Art. 103, § 3º, X). Quando forem identificados riscos associados a animais, vegetais e produtos agropecuários perecíveis, na análise de risco, o MAPA adotará, de imediato, medidas de emergência nos termos deste Regulamento ou nas disposições de proteção à sanidade agropecuária previstas na legislação pertinente (Cf. Art. 104).

No CAPÍTULO VII - DA COOPERAÇÃO E DA ASSISTÊNCIA, é decretado que a Instância Intermediária adotará medidas de assistência emergencial e temporária, em caso de descumprimento, por parte das Instâncias Locais, de obrigações estabelecidas na legislação sanitária agropecuária e neste Regulamento, que comprometa os objetivos do SUASA (Cf. Art. 111). O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, adotará medidas de assistência emergencial e temporária em caso de descumprimento, por parte das Instâncias Intermediárias, de obrigações estabelecidas neste Regulamento e na legislação sanitária agropecuária, que comprometam os objetivos do SUASA (Cf. Art. 112).

Alguns dos dispositivos desse mesmo Capítulo e que compõem a Seção I - Dos Controles de Crises são especialmente relevantes para nós. Segundo esses dispositivos o SUASA disporá de Manual de Procedimentos de Gestão de Crises e de Grupos Especiais de Ação Emergencial para Sanidade Agropecuária, que observarão normas específicas definidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Para a implementação das orientações contidas no Manual de Procedimentos de Gestão de Crises, as três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária elaborarão, de forma proativa, planos de contingência e de emergência que definam as medidas aplicáveis imediatamente, sempre que se verifique risco para a sanidade agropecuária, quer diretamente, quer por intermédio do ambiente. Os planos de contingência e de emergência especificarão as autoridades administrativas que devem intervir, os respectivos poderes e responsabilidades, os canais e os procedimentos para a troca de informações entre os diferentes intervenientes. As Instâncias Intermediárias, em suas áreas de abrangência, revisarão e adequarão os planos de contingência e de emergência às suas condições específicas. As Instâncias Intermediárias prestarão assistência mútua, mediante pedido ou por iniciativa própria, sempre que os resultados dos controles oficiais impliquem adoção de medidas emergenciais em mais de uma Instância Intermediária. A assistência mútua das Instâncias Intermediárias pode incluir, se for o caso, a participação em controles no local, efetuados pela autoridade competente de outras Instâncias Intermediárias (Cf. Arts. 116 a 118 e seus parágrafos).

Por fim, no CAPÍTULO VIII - DO PLANEJAMENTO, encontramos disposto que o MAPA estabelecerá calendário de elaboração e atualização dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, de forma a subsidiar a elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal. O Plano Plurianual de Atenção à Sanidade Agropecuária deve conter informações gerais, dentre outras, sobre a organização e funcionamento de planos de contingência e de emergência, em caso de doenças e pragas de impacto, e de outros riscos (Cf. Art. 122, § 1º, X).

6.2 Uso de recursos humanos em emergências agropecuárias

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, define as zonas primárias de defesa agropecuária e estabelece os corredores de importação e exportação de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal, com base em análises de risco, requisitos e controles sanitários, status zoossanitário e fitossanitário, localização geográfica e disponibilidade de infraestrutura e de recursos humanos.

As três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária serão responsáveis pela capacitação do seu corpo de profissionais. Os eventos de capacitação serão utilizados para desenvolver abordagem harmônica dos controles oficiais, nas três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

O programa de capacitação e treinamento abordará, entre outros, os seguintes temas:

- 1** Legislações nacional e internacional relativas à sanidade agropecuária;
- 2** Métodos e técnicas de controle, a exemplo da auditoria de sistemas concebidos pelos operadores, para dar cumprimento à legislação sanitária agropecuária;
- 3** Métodos e técnicas de produção e comercialização de insumos, inclusive de alimentos para animais, e de produtos de origem animal e vegetal;
- 4** Meios, métodos e técnicas pedagógicas e de comunicação, para execução das atividades dos educadores sanitários com os componentes da cadeia produtiva e da sociedade em geral; e
- 5** Outras ações específicas de competência de cada instância, a serem definidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.

Os eventos de capacitação podem ser abertos a participantes de outros países. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, proporá a política de capacitação, ouvidas as Instâncias Intermediárias e Locais.

A autoridade competente das três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária garantirá que todo o seu pessoal encarregado dos controles oficiais:



A autoridade competente das três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária garantirá que todo o seu pessoal encarregado dos controles oficiais:

- 1** Tenha formação profissional exigida para as atividades de sanidade agropecuária;
- 2** Receba, na respectiva esfera de atuação, capacitação e mandatos adequados para exercer as suas funções com competência, independência e isenção;
- 3** Mantenha-se atualizado na sua esfera de competência e, se necessário, receba regularmente formação suplementar; e
- 4** Esteja apto a trabalhar em cooperação multidisciplinar.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, poderá, a qualquer tempo, avaliar a condição sanitária ou de equivalência da legislação e dos sistemas sanitários agropecuários de países exportadores e importadores, em relação à legislação de defesa agropecuária brasileira. O MAPA poderá nomear, a seu critério, peritos ou especialistas para tarefas específicas e definidas. As avaliações incluirão, entre outras, a qualificação do pessoal e equipe para o desempenho dos controles oficiais.

O MAPA e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários assegurarão:

- a) Que o pessoal técnico e auxiliar que efetua as inspeções e fiscalizações seja contratado por concurso público;
- b) Que o pessoal técnico e auxiliar que efetua as inspeções e fiscalizações não tenha quaisquer conflitos de interesses;
- c) Existência ou acesso a laboratórios oficiais ou credenciados, com capacidade adequada para realização de testes, com pessoal qualificado e experiente, em número suficiente, de forma a realizar os controles oficiais com eficiência e eficácia;
- d) Existência de instalações e equipamentos adequados e sua manutenção, de forma a garantir que o pessoal possa realizar as inspeções e fiscalizações com segurança e efetividade;
- e) Que os produtores rurais, industriais e fornecedores de insumos, distribuidores, cooperativas, associações, industriais e agroindustriais, atacadistas e varejistas, importadores, exportadores,



empresários e quaisquer outros operadores ao longo da cadeia de produção se submetam a qualquer inspeção ou fiscalização efetuada nos termos legais e apoiem o pessoal da autoridade competente no desempenho da sua missão.

Às Instâncias Intermediárias do Sistema Unificado de Atenção compete controle da rede de diagnóstico e dos profissionais de sanidade credenciados e essas mesmas instâncias darão, na sua jurisdição, plena atenção à sanidade agropecuária, com a participação da sociedade organizada, tratando do cadastro dos profissionais atuantes em sanidade.



As três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária poderão habilitar profissionais para prestar serviços e emitir documentos, conforme a legislação vigente, na forma definida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior. Caberá às respectivas Instâncias promover e fiscalizar a execução das atividades do profissional habilitado. A emissão de documentos e prestação de serviços por profissionais privados habilitados será permitida em casos especiais regulamentados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, observando as demais legislações específicas.

6.3 Uso de recursos físicos em emergências agropecuárias

Cabe ao SUASA desenvolver a programação, coordenação e execução da fiscalização do trânsito de animais, de produtos veterinários, de materiais de multiplicação animal, de produtos destinados à alimentação animal, produtos, subprodutos e derivados de origem animal, incluindo a aplicação de requisitos sanitários a serem observados na importação e exportação.

Também ao SUASA cabe a designação e habilitação, em trabalho conjunto com o sistema de vigilância agropecuária internacional, de pontos específicos de entrada no território brasileiro de animais, vegetais e produtos importados que exijam notificação prévia à chegada, considerando o risco associado, acesso às instalações de controle, armazenamento, local apropriado para quarentena e presença de laboratório de apoio, bem como a articulação com a rede de laboratórios credenciados, oficiais e acreditados nas atividades relacionadas à saúde animal, visando a elevar a qualidade e uniformidade dos resultados.

Atenderão aos preceitos definidos por meio de análise de risco e procedimentos definidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior:

a

A importação de animais, seus produtos, derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, e de materiais de multiplicação animal, órgãos, tecidos e células animais;

b

A importação de vegetais, seus produtos, derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, e de materiais orgânicos, biológicos, de multiplicação vegetal.



No tocante à gestão dos laboratórios, leia na íntegra o que dispõe a [seção V do Decreto nº. 5.741/2006.](#)

Incumbe às autoridades competentes das três Instâncias assegurar a disponibilidade, a adequação e a devida manutenção de instalações e equipamentos, para garantir que o pessoal possa realizar os controles oficiais com segurança e efetividade. E as instâncias responsáveis pelo controle de trânsito, em sua área de abrangência, identificarão e informarão ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, os locais e instalações destinados a operações de fiscalização, inspeção, desinfecção, desinfestação, destruição ou eliminação do material apreendido.

Os controles oficiais serão realizados em locais definidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, incluindo pontos de ingresso e saída das mercadorias em território nacional, entrepostos, instalações de produção, em regimes aduaneiros ou destinadas a zonas francas, em entrepostos especiais, unidades especiais de reexportação ou outros pontos da cadeia de produção e distribuição, incluindo reembarques.

As autoridades competentes, nas três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, manterão atualizado o cadastro de estabelecimentos e produtores de animais, vegetais, insumos agropecuários, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal, sejam pessoas físicas ou jurídicas, empresas, prestadores de serviços ou organizações. O MAPA definirá os procedimentos a serem observados para o registro de estabelecimentos, organizações ou



produtos. O estabelecimento registrado fica obrigado a cooperar e a garantir o acesso às instalações de pessoas habilitadas para realização de inspeção, fiscalização, auditoria, colheita de amostras e verificação de documentos.

Ao prestador de serviço credenciado competirá:

- I. Atender aos critérios, diretrizes, parâmetros e especificações de serviços, materiais e produtos, instalações físicas, componentes de equipamentos e modalidades de aplicação dos tratamentos e procedimentos, e medidas de segurança, conforme normas específicas;
- II. Colocar à disposição da fiscalização sanitária agropecuária, das três Instâncias, sempre que solicitada, documentação que comprove o credenciamento, a relação de produtos e equipamentos utilizados, e o histórico das atividades e dos serviços realizados;
- III. Assegurar o acesso às suas instalações, para que a autoridade competente efetue visita ao local e emita laudo de vistoria e relatórios pertinentes, na forma regulamentada, quando da solicitação de credenciamento ou a qualquer tempo;
- IV. Comunicar à Instância correspondente quaisquer alterações das informações apresentadas em seu credenciamento, as quais serão submetidas à análise para aprovação e autorização;
- V. Manter os registros e controles dos processos e serviços prestados e realizados, por um período mínimo de cinco anos; e
- VI. Garantir supervisão por responsável técnico, observando legislação sanitária agropecuária vigente.

As Instâncias Intermediárias e Locais deverão garantir aos auditores do MAPA, o acesso a todas as instalações ou partes de instalações e às informações, incluindo sistemas de informação, relevantes para a auditoria.

As avaliações incluirão, entre outras a infraestrutura disponível, incluindo laboratórios e instalações de diagnóstico.

6.4 Uso de recursos financeiros em emergências agropecuárias

O MAPA, sem prejuízo dos seus direitos e obrigações nos foros internacionais, deverá prestar especial atenção às necessidades específicas de desenvolvimento e às necessidades financeiras e comerciais das unidades da Federação, com vistas a garantir que as normas internacionais não criem obstáculos às suas exportações.



Os Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária definirão as metas, as responsabilidades respectivas de cada Instância, os recursos necessários, inclusive contrapartidas financeiras, e fontes de financiamento.

O MAPA definirá a forma de aplicação dos recursos da União, observando a legislação pertinente e as três Instâncias assumem a responsabilidade pela aplicação dos recursos e total observância dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, acordados conjuntamente.



É responsabilidade das três Instâncias garantir os recursos necessários para as atividades do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, em suas respectivas jurisdições, observando a legislação pertinente.

As Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária podem cobrar taxas ou encargos, conforme suas respectivas legislações pertinentes, para cobrir as despesas ocasionadas pelos controles oficiais, vedada a duplicidade de cobrança pelos serviços prestados.

Sempre que efetue simultaneamente vários controles oficiais no mesmo estabelecimento, a autoridade competente deve considerá-los como uma única atividade e cobrar uma única taxa.

No ato do recolhimento de qualquer taxa relativa ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, será, obrigatoriamente, emitido um comprovante do pagamento, na forma regulamentada.

As Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária podem fixar, com base em legislação própria, taxas diferenciadas para os serviços que prestam ou isentá-las em situações específicas.

As Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária devem tornar pública a tabela de taxas cobradas por serviços ou atividades.

As Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária podem cobrar as despesas decorrentes de controles adicionais, sempre que a detecção de uma não-conformidade dê origem a controles oficiais ou medidas corretivas que excedam as atividades normais da autoridade competente, observando legislação pertinente. As atividades que excedem as atividades normais de controle incluem medidas corretivas e outros controles adicionais, para verificar a dimensão e a solução do problema.



O MAPA poderá suspender repasses de recursos para as Instâncias Intermediárias e Locais nos seguintes casos:

- 1 Descumprimento deste Regulamento e das demais normas específicas de sanidade agropecuária;
- 2 Descumprimento das atividades e metas previstas nos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, e em projetos específicos, quando não acatadas as justificativas apresentadas pela autoridade das Instâncias Intermediárias ou Local responsável;
- 3 Falta de comprovação da contrapartida de recursos correspondente;
- 4 Emprego irregular dos recursos financeiros transferidos;
- 5 Falta de comprovação da regularidade e oportunidade da alimentação e retroalimentação dos sistemas de informação epidemiológica; e
- 6 Falta de atendimento tempestivo a solicitações formais de informações.

Após análise das justificativas apresentadas pelas Instâncias Intermediárias e Locais que motivaram a suspensão dos repasses, o MAPA, como Instância Central e Superior, com base em parecer técnico fundamentado, poderá restabelecer o repasse dos recursos financeiros, providenciar assistência sem pedido, manter a suspensão do repasse de recursos, ou sustar o reconhecimento da instância inadimplente.

6.5. Atuação das agências e instituições oficiais de controle em casos de emergência agropecuária

Além do que já tratamos no tópico 6.1.3, é importante que se diga que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento coordena os Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários. Por adesão, os Estados e o Distrito Federal poderão integrar os Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários, enquanto os Municípios, individual ou coletivamente, por meio de consórcios de Municípios, poderão integrar apenas os Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos de Origem Animal e Vegetal. Para as referidas adesões, os serviços de inspeção das esferas estatais, distritais e municipais interessados deverão adequar suas bases legais, seus processos de trabalho, procedimentos de inspeção e fiscalização, submeter-se à avaliação da autoridade competente e obter o reconhecimento final da equivalência pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Para tanto, os interessados são obrigados a seguir a legislação federal ou dispor de regulamentos equivalentes, aprovados pelo MAPA.

Como equivalência de serviços de inspeção nos termos regulamentares dos sistemas criados, considera-se o estado no qual as medidas de inspeção higiênico-sanitária e tecnológica aplicadas por diferentes serviços de inspeção permitam alcançar os mesmos objetivos de inspeção, fiscalização, inocuidade e qualidade dos produtos.



As autoridades competentes dos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários devem adotar as medidas necessárias para garantir que as inspeções e fiscalizações de produtos e insumos agropecuários sejam efetuadas de maneira uniforme, harmônica e equivalente em todos os Estados e Municípios. Ademais, terão a responsabilidade de assegurar que a organização e os procedimentos dessa inspeção se façam por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados.

As unidades da Federação que ainda não tenham aderido ou decidirem pela não adesão aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários terão suas inspeções e fiscalizações de produtos de origem animal e vegetal, e insumos agropecuários, reconhecidas apenas no âmbito de sua jurisdição.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 19 mar 2021.

_____. **Lei nº. 8171/1991.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm Acesso em 19 mar 2021.

_____. **Decreto nº. 5741/2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5741.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.741%2C%20DE%2030,Agropecu%C3%A1ria%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias. Acesso em 19 mar 2021.

_____. **Decreto nº. 10593/2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art42 Acesso em 19 mar 2021.

_____. MAPA. SUASA. Apresentação do SUASA e SISBI. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/suasa> Acesso em 19 mar 2021