

PRODUTO

3

PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Fortalecendo a gestão de riscos e desastres no Brasil

PN-PDC 2024-2034



Princípios e Diretrizes Estratégicas de Atuação em Proteção e Defesa Civil

Instituições participantes da equipe técnica



Instituições conveniadas

Elaboração
Carlos Machado de Freitas
Eliane Lima e Silva

Revisão
Adriana Leiras

PRODUTO 3

PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

ESTRATÉGICAS DE ATUAÇÃO EM

PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

BRA/12/017
Fortalecimento da Cultura de Gestão de Riscos de
Desastres no Brasil

Convocação nº 01/2022
Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil

Primeira versão: setembro de 2023
Segunda versão: novembro de 2023

EQUIPE

SUPERVISÃO GERAL
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL (MIDR)

Ministro
Waldez Góes

SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – Sedec

Secretário Nacional
Wolnei Wolff

Diretora do Departamento de Articulação e Gestão
Karine Lopes

Diretor do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
Armin Braun

Diretor do Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil
Paulo Falcão

Coordenador-Geral de Articulação
Reinaldo Soares Estelles

Consultora Técnica – Sedec/PNUD
Cyntia da Silva Oliveira

Coordenador de Projetos do Departamento de Articulação e Gestão
Luís Felipe Lopes de Lima Sims

ORGANISMO INTERNACIONAL COOPERANTE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
(PNUD/BR)

Representante-residente
Claudio Providas

Representante Residente Adjunto
Carlos Arboleda

Representante Residente Assistente do Programa
Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Governança e Justiça para o
Desenvolvimento
Moema Freire

Gerente de Projetos da Unidade de Programa Governança
e Justiça para o Desenvolvimento
Livia Maria da Costa Nogueira

Assistente de Programa da Unidade de Governança e Justiça
Graziela Silveira

Assistente de Projetos da Unidade de Programa Governança
e Justiça para o Desenvolvimento
Carolina Parisotto

PRODUTO 3 - COMITÊ TEMÁTICO POLÍTICAS PÚBLICAS

Karine Lopes – Diretora do DAG
Armin Braun – Diretor do Cenad
Paulo Falcão – Diretor do DOP
Bráulio Maia - DOP
Thiago Mônico - CORSE-DOP
Rafael Machado - CGEA-DOP
Reinaldo Estelles – CGA/DAG
John de Castro Matos – CGG/DAG
Roney Rios – CN/DAG

EQUIPE TÉCNICA
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
(PUC RIO) – LAB HANDS

Coordenação geral
Adriana Leiras

Gerência de Projeto
Daniel Ricardo Eckhardt da Silva

Especialistas
Luiza Ribeiro Alves Cunha
Antonio Andrei Pinho Braga
Brenda de Farias Oliveira Cardoso
Fabiola Negreiros
Maria Angélica Gomes da Silva
Renato Quiliche

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ)

Coordenação – Gestão de Riscos e Desastres
Francisco Dourado

Especialistas
José Augusto Sapienza
Carolina Bastos Marques Lopes

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ)

Coordenação – Políticas Públicas para Gestão de Riscos de Desastres
Carlos Machado de Freitas

Especialista
Eliane Lima e Silva

UNIVERSIDADE METODISTA DE SÃO PAULO (UMESP)

Coordenação – Capacitação e Planejamento Participativo*
Cilene Victor

Especialista
Filomena Salemmme

Coordenação – Comunicação de Riscos e Divulgação
Cilene Victor

Especialistas
Roberto Chiachiri
Filomena Salemmme
Francisco Marques
Isabella Pandolfelli
Lilian Sanches
Louis Edoa
Marcelo Simões Damasceno
Nádia Moragas**
Renata Juliotti

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA (UFRB)

Coordenação – Capacitação e Planejamento Participativo***
Alexandra Cruz Passuello

Especialista***
Eloisa Maria Adami Giazon

Projeto Gráfico
Rennan Andrade

*A partir de 29 de fevereiro de 2024
** Entre 1º março de 2023 e 27 de março de 2024
***Equipe participante do projeto de 1º de março de 2023 a 28 de fevereiro de 2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Brasil. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Plano Nacional de
Proteção e Defesa Civil

Produto 3 : princípios e diretrizes estratégicas de atuação em proteção e
defesa civil [recurso eletrônico] / Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil
; elaboração: Carlos Machado de Freitas, Eliane Lima e Silva ; revisão:
Adriana Leiras. – Brasília : Ministério da Integração e do Desenvolvimento
Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2023.

1 recurso eletrônico (102 p. : il. color.)

Descrição baseada na consulta ao recurso eletrônico em 11 de
abr. de 2024

Instituições conveniadas: PUC-Rio, Hands, PNUD, MIDR

Inclui bibliografia

Exigências do sistema: conexão com a Internet, World Wide

Web browser e Adobe Acrobat Reader

Disponível em:

ISBN 978-65-995971-8-3 (e-book)

1. Defesa civil - Brasil. 2. Administração de risco - Brasil. 3. Desastres -
Brasil. 4. Políticas públicas - Brasil. I. Freitas, Carlos Machado de. II. Silva,
Eliane Lima e. III. Leiras, Adriana. IV. Pontifícia Universidade Católica do
Rio de Janeiro. V. Título.

CDD: 363.350981

Elaborado por Marcelo Cristovão da Cunha – CRB-7/6080
Divisão de Bibliotecas e Documentação – PUC-Rio

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. METODOLOGIA	11
3. A GESTÃO DE RISCO E DE DESASTRES - CONCEITOS, CONTEXTUALIZAÇÃO E ABORDAGENS	14
3.1. Conceitos relacionados à gestão de riscos e de desastres	14
3.2. Contextualização e abordagens	21
4. O SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E O PROCESSO DE GESTÃO DE RISCO E GESTÃO DE DESASTRES	26
4.1 Atores e competências no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil	33
4.1.1 Sinpdec: contexto federal	34
4.1.2 Sinpdec: contexto estadual	37
4.1.3 Sinpdec: contexto municipal	38
5. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E MARCOS NORTEADORES	40
5.1 Marcos internacionais	44
5.1.1 Marco de Sendai e Agenda 2030	45
5.1.2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	47
5.1.3 Convenção-Quadro de Mudança do Clima e Acordo de Paris	51
5.2 Marcos nacionais	53
5.2.1 Políticas públicas intersetoriais e transversais no Sinpdec	62
6. PROCESSO PARTICIPATIVO: PERCEPÇÃO DOS ATORES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL	71

7. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES ESTRATÉGICAS EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL	83
7.1 Diretrizes para prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação	89
8. REFERÊNCIAS	96

1. INTRODUÇÃO



A Constituição Federal de 1988 (CF-1988) inclui a dignidade da pessoa humana entre seus fundamentos, estabelece a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos como objetivos e a prevalência dos direitos humanos como um de seus princípios. Dispõe ainda como competência da União, o planejamento e a promoção de defesa permanente contra calamidades, o que respalda como dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios a adoção de medidas para redução do risco de desastres, estabelecido pela Lei 12.608/2012 (BRASIL, 1988a; 2012). Para garantir direitos estabelecidos, o Estado Brasileiro instituiu políticas públicas que definem e orientam as ações a serem desenvolvidas em diversos setores.

Políticas públicas envolvem campos multidisciplinares e são compreendidas como planos e ações, programas e projetos desenvolvidos pelo Estado no intuito de buscar a solução para problemas e atender às necessidades da sociedade em diferentes áreas, tais como proteção e defesa civil, saúde, educação, segurança, habitação, meio ambiente, assistência social, entre outras (SOUZA, 2019).

As políticas públicas podem se referir a um campo ou atividade governamental, a uma situação social, econômica e/ou ambiental, sendo constituída por diversos setores. Os problemas identificados como temas e prioridades das políticas públicas demandam o desenvolvimento de um conjunto de estratégias e ações no âmbito do Estado e dos governos (SOUZA, 2006). Se apresentam como fundamentais para a promoção do

bem-estar social, da igualdade de oportunidades, bem como para a garantia dos direitos e deveres dos cidadãos e das responsabilidades do Estado. Elas devem ser baseadas em princípios democráticos, tais como a participação social, a transparência e a *accountability* (prestação de contas) e, na maior parte das situações, possuem características transversais.

Na gestão pública, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas são de responsabilidade do Estado e demandam um processo de planejamento sistemático e participativo, envolvendo diferentes atores sociais, tais como a sociedade civil, os gestores públicos, os especialistas e os beneficiários das políticas públicas. Tem como objetivo interferir em uma determinada realidade, minimizando ou dirimindo situações e/ou problemas estabelecidos como prioritários na agenda pública (BUCCI, 2006; CHRISPINO, 2016).

A importância das políticas públicas na gestão pública reside no fato de se constituírem no meio pelo qual o Estado atua para alcançar seus objetivos e cumprir suas responsabilidades com a sociedade (BUCCI, 2006). Sua concepção e implementação deve ter base em critérios técnicos, científicos e sociais para garantir a efetividade, eficácia e eficiência das ações governamentais. Além disso, as políticas públicas devem ser avaliadas periodicamente para aprimorar sua gestão e a tomada de decisões (RUA, 2013; CHRISPINO, 2016).

A definição de estratégias de atuação e priorização de ações do Estado e governamentais em políticas públicas é um processo complexo que abrange diferentes etapas e atores e, de forma geral, reflete na necessidade do envolvimento dos entes federativos para que se torne realmente efetiva. Isso é possível quando se estabelece, desde a sua formulação, mecanismos e ferramentas de gestão e monitoramento que possibilitem o desenvolvimento de ações para intervir na realidade, alterando assim os cenários onde os problemas foram identificados.

No campo da Proteção e Defesa Civil, políticas públicas são estabelecidas para garantir direitos previstos na CF-1988 e em seus instrumentos

normativos regulamentadores, observando a premissa da organização do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sinpdec em suas três esferas de gestão (federal, estadual e municipal), incluindo instituições públicas e privadas e a sociedade. Envolvem um conjunto de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação como parte da estratégia de gestão de riscos e de desastres, destinadas a evitar a ocorrência de desastres e minimizar seus impactos sobre a população e a promover o retorno à normalidade social, econômica ou ambiental (BRASIL, 2020). Para que sejam efetivas, devem ser implementadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, de forma integrada e coordenada.

Ao mesmo tempo, o estabelecimento de estratégias nacionais de Proteção e Defesa Civil não se restringe à observância de normativas nacionais. A gestão de risco e de desastres envolve processos em escalas que vão do local ao global, sendo o Brasil signatário de diversos acordos internacionais que norteiam a atuação nessa temática. Dentre estes destacam-se o Marco de Ação de Sendai, o Acordo de Paris para Mudança do Clima, e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

O Brasil alcançou avanços inquestionáveis na agenda de gestão de risco e de desastres. Contudo, observar e implementar o que orienta os marcos internacionais e o que estabelece em seus princípios a CF-88 e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil apresenta-se ainda como um desafio a ser superado. Identificar e intervir nos fatores que geram ou influenciam nos cenários de riscos, atuando na origem dos problemas no intuito de promover as transformações necessárias para prevenir, mitigar, reduzir ou eliminar os mesmos exige que a redução do risco seja colocada como um dos componentes centrais nos processos de desenvolvimento, adotando-se uma abordagem sistêmica e multidimensional que viabilize a convergência de políticas públicas para além do olhar setorial. Coloca-se o desafio do desenvolvimento de processos e arranjos que sejam simultaneamente intersetoriais, envolvendo os órgãos e setores que possuem responsabilidades diretas e indiretas na gestão de risco e de desastres, e transversais, incluindo iniciativas que combinem a redução das desigualdades

e a prevalência dos direitos humanos, como estabelecido nos objetivos e princípios da CF-88 (MARCONDES e col., 2018)

Assim, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034) deve focar na compreensão da gestão de riscos e de desastres, em consonância com medidas adotadas no âmbito social, econômico, político e ambiental, em diferentes escalas. Envolvem desafios que vão da redução de condições de vulnerabilidades ao fortalecimento das capacidades de resiliência que influenciam de forma direta ou indireta as medidas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação em âmbito federal quanto estadual e, principalmente, municipal.

2. METODOLOGIA



A elaboração deste documento baseou-se em levantamento bibliográfico na literatura científica, análise documental e de conteúdo de uma série de normativas e documentos governamentais, além de discussão técnica com os profissionais que compõem a equipe do Projeto de elaboração da proposta do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034) e o Comitê Técnico de Políticas Públicas, que tem entre seus componentes profissionais da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Assim, a identificação dos princípios e a proposição das diretrizes de Proteção e Defesa Civil, no âmbito do PN-PDC, foi estabelecida considerando:

- a) Marcos internacionais envolvendo a agenda de gestão de risco e de desastres dos quais o Brasil é signatário;
- b) Normativas nacionais que fundamentam e regulamentam a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;
- c) Políticas públicas setoriais envolvendo ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, assistência social e as demais tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável;
- d) Documentos institucionais de relevância para identificar os principais aspectos envolvendo a gestão de risco e de desastres e suas medidas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Quadro 1. Síntese da metodologia

PRODUTO 3: Documento técnico apresentando “Princípios e Diretrizes Estratégicas de Atuação em Proteção e Defesa Civil” com foco na gestão de riscos de desastres para a atuação em proteção e defesa civil nos 5 eixos (Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e, Recuperação), em âmbito nacional, observando as particularidades regionais.	
ENTRADAS	SAÍDAS
• Marcos internacionais: Sendai, Agenda 2030 - ODS, Acordo de Paris • Marcos legais nacionais: Constituição Federal de 1988: princípios e diretrizes; Políticas Nacionais relacionadas à Proteção e Defesa Civil • Documentos de referência para a gestão do risco de desastres • Relatórios das Conferências Nacionais de Proteção e Defesa Civil (2010 e 2014) • Marco lógico; Mapeamento de Expectativas e Avaliação de Capacidades disponibilizados pela Sedec/MIDR • Diagnóstico de capacidades realizado no âmbito da Pesquisa Municipal em Proteção e Defesa Civil - “Projeto Elos” • Imagens e áudios do banco de dados da EBC • Reuniões virtuais e periódicas com o Comitê Temático de Políticas Públicas da Sedec/MIDR	• Sistematização de princípios e diretrizes para a gestão de risco de desastres • Sistematização da compreensão do conceito de gestão de risco e gestão de desastres • Sistematização dos objetivos dos eixos de gestão do risco de desastres: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação • Relatório técnico elencando os princípios e diretrizes que deverão orientar a implementação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil • Apresentação em PowerPoint sintetizando os conteúdos dos Princípios e Diretrizes integrando a estratégia do processo participativo • Plano Integrado de Divulgação, Comunicação e Ações de <i>Media Interventions</i>

PLANO DE COMUNICAÇÃO:	• Produção de conteúdo multimídia (texto, áudio, vídeo) para o portal do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. • Produção e divulgação de release sobre o Produto 3. • Versão dos vídeos do portal para o formato <i>Reels</i> e <i>Tik tok</i>, assim como produção de stories e carrossel sobre as cinco frentes de atuação da Defesa Civil.
PROCESSO PARTICIPATIVO:	• Reuniões técnicas com equipe executora, comitês temáticos da Sedec/MIDR e atores estratégicos. • Consultas sobre temas e conteúdos específicos a atores estratégicos. • Análise de relatórios para identificação das percepções dos atores de proteção e defesa civil em processos participativos anteriores • Encontros técnicos com atores estratégicos.

3. A GESTÃO DE RISCO E DE DESASTRES - CONCEITOS, CONTEXTUALIZAÇÃO E ABORDAGENS



O desenvolvimento dos conceitos relacionados a Redução de Risco de Desastres (RRD) e Gestão de Riscos e de Desastres (GRD) vem ocorrendo em um contexto de grandes transformações nas abordagens que envolvem a compreensão e enfrentamento dos mesmos. Desde 1994, quando ocorreu a Primeira Conferência Mundial sobre Redução de Desastres (Yokohama, Japão), vem sendo ampliada a compreensão do conceito de desastre e do escopo das políticas, estratégias e ações, passando pelos Marcos de Hyogo (2005) e Sendai (2015), representando mudanças importantes (IISD, 2023).

Neste item são apresentados em primeiro lugar os conceitos que hoje são referência para a GRD. Em seguida o contexto atual e seus desafios, bem como as abordagens que vem orientando a implementação da GRD.

3.1. CONCEITOS RELACIONADOS À GESTÃO DE RISCOS E DE DESASTRES

Tendo como referência a terminologia do Marco de Sendai (UNDRR, 2023), **desastre** constitui uma perturbação grave do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, resultando em perdas e impactos humanos, materiais, sociais, econômicos e ambientais. Seus efeitos podem ser imediatos e localizados, mas também podem durar um longo período, envolvendo além da perda de vidas e danos à saúde da população; a destruição, inutilização ou comprometimento, total ou parcial, de bens, produção e formas pro-

dutivas das comunidades e sociedades; além de danos ao meio ambiente. Outra característica dos desastres é seus efeitos testarem ou excederem as capacidades de uma comunidade ou sociedade para lidar com os mesmos utilizando os seus próprios recursos e, exigindo, portanto, a assistência de instituições e atores externos aos municípios, regiões, estados ou mesmo países atingidos.

Integram o conceito de **desastre** outros importantes que o constituem como tal, sendo estes o de **perigo, exposição, vulnerabilidade e capacidades** os quais descreveremos de modo breve tendo como base a terminologia do Marco de Sendai (UNDRR, 2023).

O **perigo** envolve um fenômeno ou evento, processo ou atividade humana que tem o potencial de causar perdas e impactos humanos, materiais, sociais, econômicos e ambientais. A terminologia do Marco de Sendai classifica suas origens em três grupos básicos: natural, antropogênica ou socionatural. Os de origem natural estão predominantemente associados a eventos e fenômenos que ocorrem na natureza. Os de origem antropogênica são induzidos total ou predominantemente por processos e atividades humanas e envolvem, em última análise, decisões sociais, políticas e econômicas em suas origens. Os de origem socionatural estão associados a uma combinação de fatores naturais e antropogênicos, incluindo a degradação ambiental e as alterações climáticas.

A **exposição** se refere à situação das pessoas, infraestruturas, habitações ou meios de produção ou outros ativos humanos localizados em áreas propensas a perigos. As medidas de exposição podem incluir o número de pessoas ou tipos de estruturas, bens e meios de produção numa área, suscetíveis ou mesmo atingidos em situações de avaliações pós-desastres.

A **vulnerabilidade** envolve as condições que são determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que contribuem para aumentar a susceptibilidade de pessoas ou comunidades, bem como bens, meios de produção ou mesmo sistemas tecnológicos, sociais, econômicos e ambientais aos impactos dos perigos.

A **capacidade** se refere à combinação de todos os pontos fortes, atributos e recursos disponíveis dentro de uma organização, comunidade ou sociedade para a gestão e redução dos riscos de desastres, bem como fortalecer a **resiliência**. A **capacidade** pode ser composta por infraestruturas, instituições, conhecimentos e competências humanas e atributos coletivos, tais como relações sociais, liderança e capacidades de enfrentamento pelas comunidades e sociedades.

Por fim, a **resiliência**, ainda que não seja um conceito que integre diretamente o de desastre, não só apresenta relação direta com o conceito de capacidade, como também corresponde a Prioridade 3 do Marco de Sendai: Investir na redução do risco de desastres para a resiliência; bem como ao Princípio 3 para o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034): investimento na redução de riscos de desastres e fortalecimento da cultura de resiliência (BRASIL, 2020). Envolve a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta aos perigos de resistir, absorver, acomodar, adaptar, transformar e se recuperar dos efeitos de um desastre de modo oportuno e eficiente, inclusive por meio da preservação e restauração de suas estruturas básicas essenciais e funções por meio da gestão de riscos.

A **gestão de riscos e de desastres** (GRD) deve considerar os conceitos anteriores como partes de um conjunto de processos que tem como objetivos reduzir os riscos destes eventos nos períodos pré-desastres, durante a ocorrência dos mesmos e períodos pós-desastres. Estes processos envolvem ações nos eixos de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, de modo intersetorial e nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal - com ampla participação da sociedade (BRASIL, 2012; BRASIL, 2020). Segundo a terminologia do Marco de Sendai, os planos de gestão do risco de desastres estabelecem as metas e os objetivos específicos para reduzir os riscos destes eventos, juntamente com ações relacionadas para atingir esses mesmos objetivos. Além de serem orientados pelo Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, devem também ser considerados e

coordenados no âmbito dos planos de desenvolvimento nacionais, estabelecendo conexões e ligações com o desenvolvimento sustentável e a adaptação às mudanças climáticas. Ainda segundo a Terminologia do Marco de Sendai, a GRD é a aplicação de políticas, planos, estratégias e ações de RRD (UNDRR, 2023).

O conjunto de suas ações envolvem diferentes eixos e fases, descritas na sequência, tomando sempre como referência os marcos legais nacionais e o de Sendai.

As ações de **prevenção** incluem medidas prioritárias que têm como objetivo evitar a instalação de condições de vulnerabilidades e conversão de situações de risco em desastres (BRASIL, 2020). A terminologia do Marco de Sendai aponta que estas medidas têm como objetivo evitar riscos de desastres já existentes ou novos. Destaca que embora certos riscos não possam ser eliminados, a prevenção tem como objetivos reduzir a vulnerabilidade e a exposição em determinados contextos, reduzindo assim os riscos de desastres. Cita como exemplos a construção de barragens ou aterros que reduzem os riscos de inundação, regulamentos de uso e ocupação do solo que não permitem assentamentos áreas suscetíveis, projetos de engenharia sísmica para construção de edifícios resistentes aos terremotos e a imunização contra doenças evitáveis por vacinação.

As ações de **mitigação** incluem medidas destinadas a reduzir, limitar ou evitar o risco de desastre (BRASIL, 2020). A terminologia do Marco de Sendai destaca que embora os efeitos adversos de desastres muitas vezes não possam ser totalmente evitados, ações de mitigação visam diminuir ou minimizar substancialmente a escala e/ou gravidade dos mesmos (UNDRR, 2023).

As ações de **preparação** incluem medidas destinadas a otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas que resultam da ocorrência dos desastres (BRASIL, 2020). Segundo a terminologia do Marco de Sendai, estas ações têm como objetivo desenvolver as capacidades necessárias

para uma gestão eficiente de todos os tipos de desastres, incluindo processos de transições das ações de respostas para as de uma recuperação sustentada. Considera que um plano de preparação estabelece mecanismos antecipados que permitam respostas oportunas, eficazes e apropriadas aos potenciais eventos perigosos ou situações emergentes de desastres que possam ameaçar o ambiente e a sociedade. Suas ações devem se basear em uma sólida análise de riscos de desastres e boas ligações com os sistemas de alerta precoce, prontidão e capacidades de respostas rápidas e adequadas, o que inclui disponibilidade de equipamentos e suprimentos, o desenvolvimento de mecanismos de coordenação, evacuação e informação para o público, além de treinamentos e exercícios envolvendo atividades de campo (UNDRR, 2023).

As ações de preparação incluem as atividades que envolvem e se articulam com o **plano de contingência**. Este plano envolve o conjunto de medidas pré-estabelecidas destinadas a responder a desastres de forma planejada e intersetorialmente articulada, com o objetivo de minimizar os seus efeitos (BRASIL, 2020). Na terminologia do Marco de Sendai, o planejamento de contingência é uma parte importante da preparação geral e resulta em ações organizadas e coordenadas, com funções e recursos institucionais claramente identificados, processos de informação e disposições operacionais para intervenções específicas nos momentos de necessidade. Prever, antecipar e resolver problemas que podem surgir durante catástrofes está entre seus objetivos, tendo como base tanto os cenários de possíveis situações de desastres como sua atualização por meio de exercícios regulares (UNDRR, 2023).

As ações de **resposta** incluem as medidas que são adotadas em caráter emergencial durante ou após a ocorrência do desastre, tendo como objetivo socorrer e assistir as populações atingidas e restabelecer os serviços essenciais (BRASIL, 2020). Na terminologia do Marco de Sendai, as ações de resposta aos desastres concentram-se predominantemente nas necessidades imediatas e de curto prazo, tendo como objetivos salvar vidas, reduzir os impactos na saúde, garantir a segurança pública e atender as necessi-

dades básicas de subsistência das pessoas afetadas (UNDRR, 2023). Tendo como referência essa terminologia, as instituições envolvidas nas ações de respostas incluem frequentemente as que prestam serviços de emergência e assistência, como as de proteção e defesa civil, bombeiros, segurança pública, saúde, saneamento, assistência social, entre muitas outras.

As ações de **restabelecimento** incluem as medidas que ainda são de caráter emergencial e que têm como objetivo restabelecer os serviços essenciais à população na área atingida pelo desastre, como condições de segurança e habitabilidade, por exemplo (BRASIL, 2020). A terminologia do Marco de Sendai destaca que algumas ações imediatas após os desastres, que envolvem as de resposta em caráter emergencial e as de restabelecimento (BRASIL, 2020) e /ou **reabilitação** (UNDRR, 2023), podem prolongar-se até à fase de recuperação, de modo que a divisão entre estas fases nem sempre é muito clara, pois suas ações se sobrepõem.

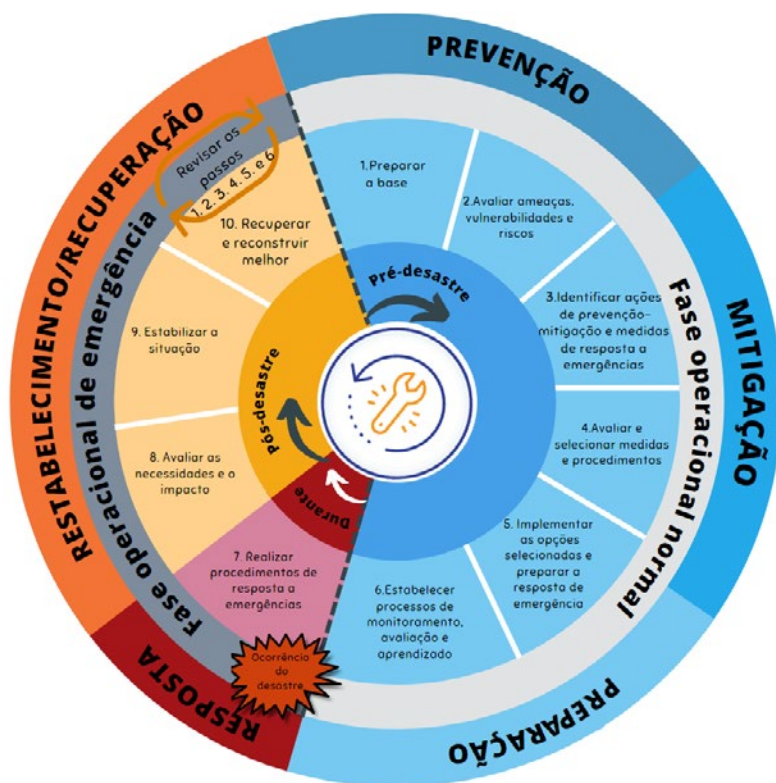
As ações de **recuperação** incluem as medidas que são desenvolvidas após a ocorrência do desastre e que têm como objetivo restabelecer a normalidade social que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e da economia (BRASIL, 2020). Na terminologia do Marco de Sendai, as ações de recuperação se conectam às de **reconstrução** sustentável e resiliente de infraestruturas críticas nos médio e longo prazos, envolvendo os meios de subsistência, as condições de saúde, bem como dos ativos, sistemas e atividades econômicas, físicas, sociais, culturais e ambientais de uma comunidade ou sociedade afetada por um desastre (UNDRR, 2023).

Alinhado aos conceitos que envolvem ações pós-desastres encontra-se a Prioridade 4 do Marco de Sendai, para a qual os princípios de **Sustentabilidade** e de **Reconstruir Melhor** devem nortear e estar presentes nas ações de **restabelecimento**, **reabilitação**, **recuperação** e **reconstrução**. Estes princípios têm como objetivo que as ações não mantenham os mesmos cenários de riscos existentes antes da ocorrência dos desastres, mas

transformar os mesmos de modo a evitar ou reduzir o risco de desastres futuros (UNDRR, 2023).

Com o objetivo de ilustrar a circularidade e integração entre os diferentes eixos e fases da GRD, foi elaborada uma adaptação de uma figura do documento sobre estrutura de gestão de risco de desastres no contexto da promoção do desenvolvimento de áreas relacionados aos riscos envolvendo mudanças climáticas e outros perigos, da União Europeia (MILDE, LÜCKERATH e ULLRICH, 2020). Este documento teve como base a revisão das estruturas, diretrizes e modelos existentes de GRD e o objetivo da **Figura 1**, adaptada deste documento, é ilustrar o conjunto de eixos e fases na GRD organizados nas etapas pré-desastre, a fase de “operação de emergência”, e etapas pós-desastre.

Figura 1. Processo de gestão de risco de desastres



Fonte: Adaptado de MILDE, LÜCKERATH e ULLRICH, 2020.

3.2. CONTEXTUALIZAÇÃO E ABORDAGENS

Nos dias 18 e 19 de maio de 2023 foi realizada na sede da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque, a reunião para Revisão Intermediária da Implementação da Estrutura de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030. Os debates e resultados deste evento são de grande importância para todos aqueles que trabalham direta e indiretamente com os temas envolvendo a RRD e GRD.

No relatório produzido pelo Grupo Principal da Comunidade Científica e Tecnológica da ONU para esta reunião, há um conjunto de alertas que

permitem contextualizar o cenário atual, em que os riscos de desastres são crescentes e estão superando nossa capacidade de antecipar, gerenciar e reduzir seus impactos, com efeitos crescentes e em cascata, atingindo as condições de vida e meios de subsistência das populações, a infraestrutura disponível, os sistemas socioeconômicos e os ecossistemas (ISC, 2023). Dentre os alertas encontram-se, por exemplo, os desastres relacionados às mudanças climáticas, que estão ocorrendo mais rápido do que o projetado, sendo registrado no início de julho de 2023 recordes na temperatura média do planeta. Mas também os que envolvem mudanças ambientais que estão interagindo com mais frequência com riscos tecnológicos e biológicos e resultando em padrões de riscos mais complexos, em que desastres podem envolver desde apenas um tipo de perigo, até os que envolvem a combinação de múltiplos perigos que podem ser compostos, em cascata ou concatenados. Os efeitos destes desastres podem ser imediatos e localizados, mas também de longa duração e ampliados em diversas escalas espaciais (ISC, 2023). Quando ocorrem, não só atualizam os cenários de riscos latentes e já existentes, como também produzem simultaneamente novos cenários de riscos, potencializando tipos de desastres já conhecidos pela sociedade, bem como criando novos cenários de riscos ou revelando outros tipos que estavam submersos até então (ISC, 2023; NARVAÉZ, LA-VELL e ORTEGA, 2009).

Os impactos destes eventos contribuem para retrocessos nos ganhos de desenvolvimento arduamente conquistados pelas nações, ampliando as vulnerabilidades e reduzindo as capacidades dos países e comunidades em lidar com eventos futuros, simples, compostos ou em cascata. Neste contexto, o relatório citado acima (ISC, 2023) aponta um conjunto de desafios que se encontram em total sintonia com os princípios do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC), sendo estes: 1) os que envolvem a compreensão do risco de desastres, considerando-se que, apesar dos avanços, há ainda lacunas de dados e informações que permitam monitorar os avanços e os impactos indiretos e em cascata provocados pelos desastres e que permitam compreender de forma mais ampla as

consequências e custos destes eventos; 2) os relacionados à governança e GRD quando se considera a ausência de abordagens multissetoriais que resultem em uma gestão integrada do manejo de recursos hídricos, do planejamento de uso e ocupação do solo e de estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, assim como de outros setores que direta e indiretamente contribuem para os riscos de desastres; 3) os investimentos na redução de riscos e resiliência, pois perdura um cenário de financiamentos inadequados e fragmentados para políticas, ações e estratégias de RRD, priorizando necessidades de curto prazo pós-desastres em detrimento das necessidades de longo prazo que incidam sobre as causas de fundo e produtoras de riscos de desastres; 4) a participação da sociedade civil e das instituições de ciência e tecnologia na redução de riscos e formulação de políticas permanece limitada nos processos de tomada de decisões (ISC, 2023).

No contexto das mudanças que ocorreram nos conceitos e abordagens envolvendo a GRD, desde a Primeira Conferência Mundial sobre Redução de Desastres (Yokohama, Japão), passando pelo Marco de Hyogo em 2005 e chegando até o Marco Sendai em 2015 (ambas realizadas também no Japão), vem apontando claramente para duas mudanças importantes. Primeiro, uma ampliação significativa do escopo da RRD, incluindo desastres de origem natural e antropogênica e os perigos e riscos relacionados aos eventos ambientais, tecnológicos e biológicos (IISD, 2023). Segundo, uma clara mudança da GRD reativa com foco na resposta e nos impactos dos desastres para uma GRD preventiva e com foco nos riscos de desastres (MIZUTORI, 2020).

A GRD pode ser classificada em três abordagens: prospectiva, corretiva e compensatória (UNDRR, 2023).

A GRD **prospectiva** tem como escopo e objetivo evitar o desenvolvimento de novos ou maiores riscos de desastres. Sua abordagem tem como foco os riscos de desastres que podem se desenvolver no futuro se as políticas de redução de riscos de desastres não forem implementadas. Exemplos

são um melhor planejamento futuro do uso e ocupação do solo ou mesmo de construção de sistemas de abastecimento de água que não sejam comprometidos em situações de crises climáticas e desastres, entre outros.

A GRD **corretiva** tem como escopo e objetivo remover ou reduzir os riscos de desastres que já estão presentes e que precisam ser gerenciados e reduzidos no contexto atual. Sua abordagem tem como foco ações no presente para a redução de riscos em situações de desastres, como por exemplo a modernização de infraestrutura crítica (comunicações, energia, água) ou a realocação de habitações e populações ou ativos econômicos e financeiros expostos, entre outros.

A GRD **compensatória** tem como escopo e objetivo fortalecer a resiliência social e econômica de indivíduos, grupos populacionais, comunidades e sociedades em face do risco residual que não pode ser efetivamente reduzido mesmo após ações corretivas. Envolve uma mistura de diferentes instrumentos de financiamento e compensação, como fundos nacionais de contingência, créditos contingentes, seguros e resseguros, medidas de proteção e segurança social.

Além dessas três abordagens e tendo como referência o Marco de Sendai, a terminologia inclui outras duas abordagens amplas e centradas nas pessoas e no nível local. A primeira é a gestão comunitária do risco focada na promoção do envolvimento das comunidades potencialmente atingidas na GRD no nível local. A segunda é focada no reconhecimento e utilização de conhecimentos e práticas tradicionais, indígenas e locais para complementar o conhecimento científico nas avaliações de riscos de desastres e no planejamento e implementação da GRD no nível local. Ambas as abordagens se encontram em sintonia com o Princípio 4 do PN-PDC: estímulo à expansão da participação de organizações da sociedade civil (BRASIL, 2020).

A GRD em suas abordagens prospectiva, corretiva e compensatória, bem como nas abordagens amplas e centradas nas pessoas e no nível local, em suas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabeleci-

mento e recuperação, são realizadas dentro de contextos dinâmicos das sociedades e nos quais se dão os processos de desenvolvimento atuais e futuros. Deve ser compreendida não apenas como um produto (como planos, regulamentos, protocolos, entre outros), mas como processo contínuo e transformador por meio de políticas, estratégias e ações integradas que envolvem a promoção e o planejamento de um desenvolvimento sustentável. Para que seja realizada, exige tanto a criação ou mesmo consolidação de estruturas organizacionais-institucionais intersetoriais e transversais, com representação dos atores fundamentais, como processos de coordenação das instituições já existentes e que possuem responsabilidade nas políticas relacionadas ao desenvolvimento de comunidades e sociedades (nas esferas municipal, estadual e federal). Estas características devem estar presentes nos conceitos e práticas que orientam os objetivos e avanços nas capacidades de organização e coordenação dos processos de GRD em suas diferentes abordagens e ações (NARVÁEZ, LAVELL e ORTEGA, 2009; BRASIL, 2020).

4. O SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E O PROCESSO DE GESTÃO DE RISCO E GESTÃO DE DESASTRES

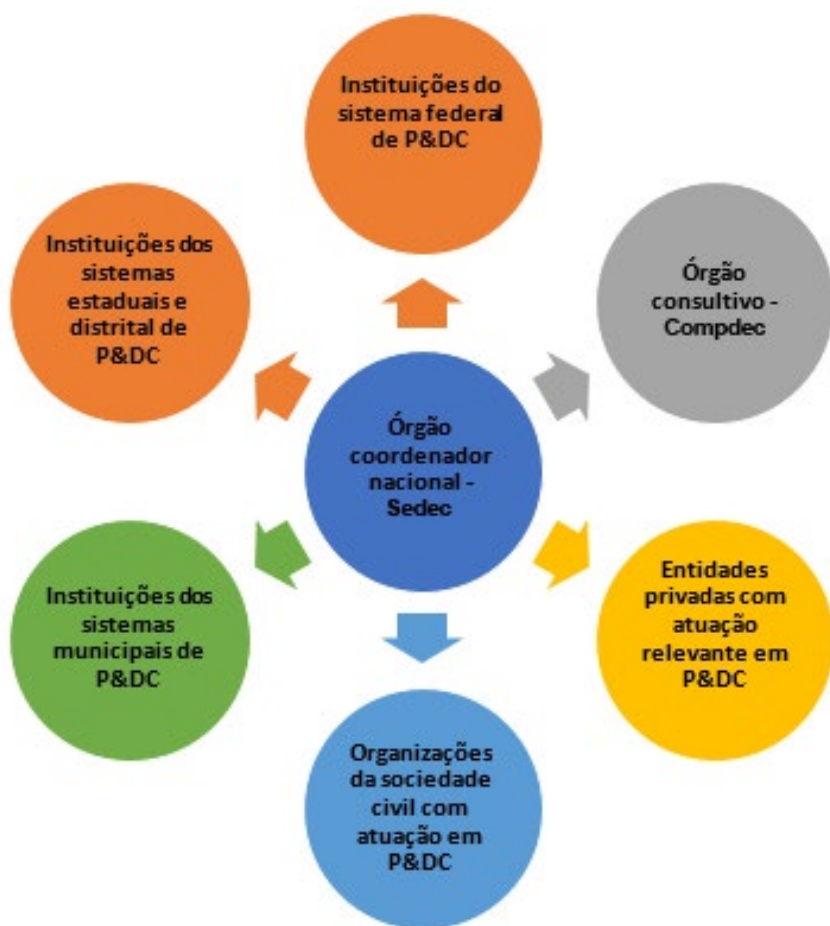


Além de estabelecer a PNPDC, a Lei 12.608/2012 determina que a sua implementação seria estabelecida de forma sistêmica, e para isso também instituiu o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sinpdec, no intuito de materializar o caráter interinstitucional e interfederativo da atuação na gestão de risco e de desastres, abrangendo todas as etapas de gestão do risco, incluídas as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação.

De acordo com o Decreto 10.593 de 2020 (Brasil, 2020), que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sinpdec, este é integrado pelo Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec); pelos órgãos e entidades do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil; pelos órgãos e entidades dos sistemas estaduais e distrital de proteção e defesa civil; pelos órgãos e entidades dos sistemas municipais de proteção e defesa civil; por entidades privadas com atuação relevante na área de proteção e defesa civil; por organizações da sociedade civil. Tem como atribuição atuar em articulação com as esferas de governo e complementar as ações de cada órgão ou entidade para proteção da população em situação de normalidade ou de desastre. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional (Sedec/MIDR) combina as funções de órgão central e de coordenação do Sinpdec.

A **Figura 2** é uma representação do Sinpdec, com seu conjunto de órgãos e entidades (instituições) como previstos na Lei 12.680 e Decreto 10.593 (Brasil, 2012; Brasil, 2020).

Figura 2. Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fontes: Elaboração própria

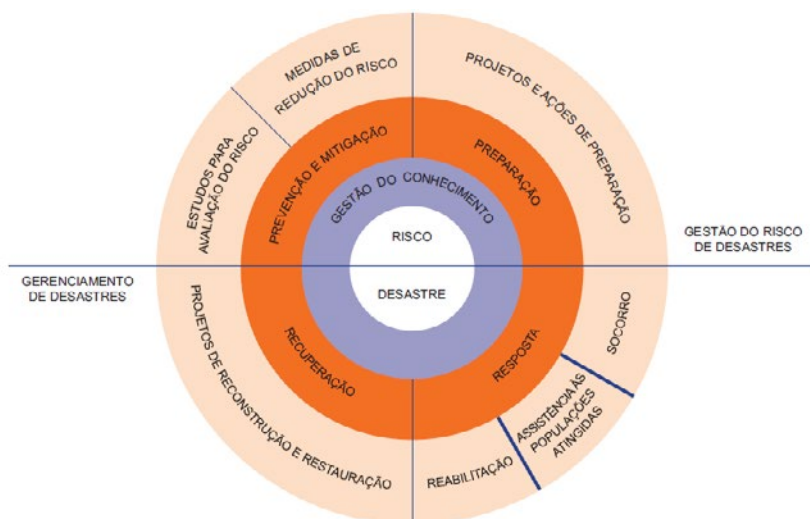
No Brasil, o estabelecimento da cultura preventiva e de preparação para resposta a desastres apresenta-se como um desafio. Os cenários de riscos de desastres são multirrisco, envolvendo perigos de origem natural, antropogênica e socionatural, além de diferentes contextos de vulnerabilidades e capacidades muito heterogêneas. Estes cenários estão distribuídos em um território composto por seis biomas e 5.570 municípios, sendo

que em grande parte destes são recorrentes os decretos de situação de emergência por desastres.

Promover o diálogo com os órgãos que compõem o Sinpdec para subsidiar a tomada de consciência institucional necessária de que a Proteção e Defesa Civil é um Sistema e não um Órgão é um processo fundamental para a ampliação da capacidade de atuação nacional. Para isso, é essencial o conhecimento dos aspectos envolvidos no processo de GRD que envolve um conjunto de eixos, etapas e processos em abordagem sistêmica, intersetorial e transversal.

A gestão de desastres - que na figura é tratada como gerenciamento de desastres - e a gestão de riscos de desastres (**Figura 3**) ao combinarem abordagens reativas e preventivas devem ser integradas para uma boa GRD. Busca-se integrar as ações pós-desastre, com medidas preventivas destinadas à redução de riscos de desastres, suas consequências e à instalação de novos riscos, buscando enfoque e prática sistemática de gerir a incerteza para minimizar os danos e as perdas potenciais. Inclui-se ainda a adoção de políticas, processos e ações de redução do risco de desastre para prevenir novos riscos, reduzir os riscos de desastres existentes e gerenciar os riscos residuais, contribuindo para o aumento da resiliência (NARVAÉZ; LAVELL; ORTEGA, 2009; MILDE; LÜCKERATH; ULLRICH, 2020).

Figura 3. Ciclo de gestão em Proteção e Defesa Civil



Fonte: UFSC/CEPED, 2014.

A discussão sobre o que é GRD vem sendo consolidada e é um campo de conhecimento e de gestão em construção que envolve múltiplas disciplinas e setores, se inserindo em múltiplas temáticas e permeada por uma pluralidade de princípios, tanto no contexto internacional quanto nacional, incluindo a gestão pública e o campo do ensino-pesquisa (POLJANŠEK *et al.*, 2017). Envolve uma abordagem interdisciplinar, integral e multissetorial e se estabelece como um processo que inclui ações de redução do risco, manejo do desastre e recuperação dos seus efeitos, tendo como uma de suas principais características o planejar e agir de forma sistêmica, intersetorial e transversal.

Como já abordado no item 3.2 (contexto e abordagens), a GRD pode ser corretiva, prospectiva ou compensatória (FURTADO, 2012; NARVÁEZ; LAVELL; ORTEGA, 2009). A gestão corretiva é focada em riscos já existentes ou iminentes, resultantes de atividades desenvolvidas ao longo do tempo decorrido; a gestão prospectiva é direcionada a um risco potencial previsto, mas que ainda não se materializou; e a gestão compensatória

tem como objetivo fortalecer a resiliência em face do risco residual que não pode ser efetivamente reduzido mesmo após ações corretivas.

Em todo esse processo, o planejamento é essencial, incluindo o levantamento de dados e informações para a contextualização do cenário de risco bem como o envolvimento dos diversos setores que possuem atribuições e responsabilidades para a solução do problema identificado, contribuindo para a promoção de uma cultura de redução do risco.

Cultura de redução do risco envolve hábitos e comportamentos que contribuam para a redução de riscos, minimizando perigos e vulnerabilidades, além de potencializar capacidades para lidar com o risco (FURTADO, 2012).

Nessa conjuntura, abordagens com foco nos territórios são essenciais para produzir conhecimentos sobre os cenários existentes, seus potenciais perigos, bem como as vulnerabilidades e capacidades presentes no mesmo, além dos atores envolvidos, governamentais e não governamentais, incluindo comunidades e conhecimentos locais.

Na organização federativa brasileira, o processo de formulação e implementação de políticas públicas envolve as esferas federal, estadual, Distrito federal e municipal e seus instrumentos de gestão são pautados, do ponto de vista administrativo, em organização setorial (ordenamento territorial, meio ambiente, defesa civil, saúde, educação, assistência social, infraestrutura etc.) e vertical (união, estado e município). No Brasil, com sua dimensão territorial e complexidade administrativa, implementar essas iniciativas apresenta-se como um desafio, exigindo um esforço contínuo e permanente, e envolvendo compromissos e iniciativas que vão além do âmbito governamental.

Na GRD, a articulação entre políticas públicas setoriais é primordial para uma atuação eficiente e efetiva, já que a atuação de um setor pode influenciar a capacidade de outro, podendo condicionar ou determinar vulnerabilidades no território. Pautar a atuação considerando o caráter in-

tersetorial das ações e a transversalidade das políticas é condição essencial à implementação de políticas públicas setoriais.

Para enfrentar esses desafios o caminho deve envolver o estabelecimento e implementação de uma Política de GRD pautada na articulação inter-setorial e interfederativa, o fortalecimento de mecanismos de integração das políticas setoriais e a preparação dos atores envolvidos, com ênfase nos municípios, fortalecendo suas capacidades para que se tornem resilientes. Isso, observando o que preconiza a atuação integral, que envolve ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação voltadas para reduzir o risco de desastre, prestar socorro e assistência aos atingidos, recuperar áreas afetadas, incorporar a redução do risco na formulação e implementação de políticas setoriais.

Nesse contexto, a implementação efetiva da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, incluindo o mapeamento de áreas de risco, a elaboração de planos de preparação e resposta, a definição de sistemas de alerta e a sensibilização da comunidade sobre os princípios de proteção e defesa civil, em conjunto com ações contínuas de prevenção e de recuperação em desastres, é essencial para tornar o País mais preparado para reduzir o risco de desastres.

Uma política nacional de GRD estabelecida e implementada permite que todos os setores envolvidos nessa temática tracem suas estratégias de atuação e promovam de fato a sua incorporação das atividades no seu processo de trabalho.

Gerir um risco abrange um conjunto de ações que têm como finalidade prevenir, reduzir e controlar ao máximo os fatores de risco presentes no território no intuito de reduzir o impacto dos desastres. Isso engloba um conjunto de decisões administrativas, de organização e de conhecimentos operacionais desenvolvidos para implementar políticas, estratégias e fortalecer suas capacidades para enfrentar esses eventos que envolvem medidas estruturais e não estruturais.

É importante lembrar que etapas de GRD podem não ocorrer de forma encadeada, uma após a outra. Muitas fases acontecem simultaneamente, tornando difícil a identificação do momento de cada uma. Entretanto, a organização em etapas e fases ajuda a entender o processo na sua totalidade, facilita a elaboração de planos de ação e contribui para prevenir, preparar, responder, restabelecer e recuperar para situações de desastres de forma organizada, com maior segurança na tomada de decisão.

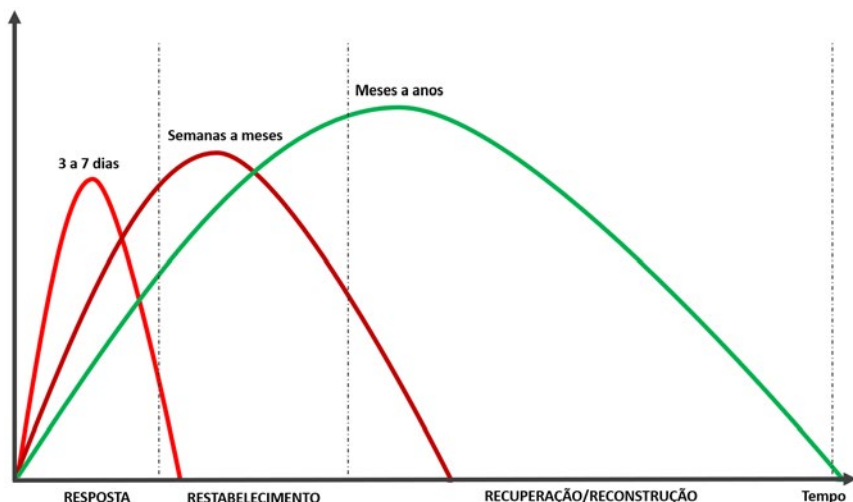
A atuação em desastres envolve um trabalho permanente e contínuo, com planejamento definido, de forma que as instituições estejam preparadas para manejar uma ocorrência de forma adequada, recuperar e antecipar a ocorrência de eventos subsequentes, o que possibilita minimizar os danos por meio do desenvolvimento de ações no momento oportuno e com a capacidade necessária. A GRD envolve um ciclo com ações antes, durante e depois do desastre, de modo que é um processo contínuo de organização e ação em busca da resiliência, destacando-se abordagens prospectivas e compensatórias.

Desse modo, vale apontar que o risco envolve diversos fatores e sua mensuração, intensidade e magnitude está associada a combinação de eventos físicos (chuvas, terremotos, ventos, rompimento de barragens, entre outros) com o grau de exposição e de vulnerabilidade das populações e níveis de capacidades de enfrentamento de uma região. Esses perigos e condições de vulnerabilidade são os fatores de risco de desastres, o resultado de práticas individuais e/ou coletivas em relação ao uso, ocupação e transformação do território e de seus recursos, conforme esquema a seguir.

Os efeitos gerados pela ocorrência de um desastre não se restringem ao momento de sua ocorrência e podem perdurar ao longo do tempo, exigindo um amplo processo para a recuperação. A dimensão do evento, as condições de vulnerabilidade e as capacidades instaladas influenciam de forma direta e indireta tanto os impactos ao longo dos dias, semanas, meses e anos, assim como o tempo necessário para o retorno à situação de “normalidade” anterior à ocorrência do desastre, como exemplificado na

Figura 4, que tem como referência desastres intensivos, em que o resgate e socorro constituem parte das ações imediatas.

Figura 4. Exemplo de temporalidade dos impactos potenciais dos desastres



Fonte: Adaptado de UNISDR, 2011.

Assim, tornar o Sinpdec interinstitucional, como é sua identidade de origem, e promover uma articulação sistemática e permanente de ações entre os diversos atores nele envolvidos, é imprescindível para estabelecer uma atuação oportuna nos diferentes tipos e momentos relacionados aos desastres, propiciando a redução do risco de desastres e, ainda, a sensibilidade necessária para compreender a dimensão desses eventos e seus potenciais impactos, não apenas os imediatos, mas aqueles que perduram ao longo do tempo.

4.1 ATORES E COMPETÊNCIAS NO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

O artigo 9º da Lei nº 12.608/12 estabelece seis competências comuns aos três entes federados – União, Estados e Municípios – onde cabe a cada um deles a adoção de medidas, com ênfase ao fortalecimento de estratégias,

principalmente de prevenção e de segurança, no que couber no âmbito de suas atribuições.

Art. 9º Compete à União, aos Estados e aos Municípios:

I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;

II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;

III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;

IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;

V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e

VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.

4.1.1 SINPDEC: CONTEXTO FEDERAL

A competência da União refere-se às atividades ligadas à formulação e implementação da política nacional, em termos da fixação de normas e diretrizes gerais, de apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de coordenação de ações, com vistas ao fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, assim como do sistema de informações e monitoramento, além de ações específicas, voltadas ao conhecimento e à pesquisa sobre gestão de riscos de desastres, entre outras. É o que dispõe o artigo 6º da Lei nº 12.608/12.

Art. 6º Compete à União:

- I - expedir normas para implementação e execução da PNPDEC;
- II - coordenar o Sinpdec, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- III - promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência;
- IV - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de perigos, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;
- V - instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres;
- VI - instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- VII - instituir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública;
- VIII - instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil;
- IX - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- X - estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública;
- XI - incentivar a instalação de centros universitários de ensino e pesquisa sobre desastres e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente e a distância, destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas no gerenciamento e na execução de atividades de proteção e defesa civil;
- XII - fomentar a pesquisa sobre os eventos deflagradores de desastres; e
- XIII - apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres.

§ 1º O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil conterá, no mínimo:

I - a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País; e

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito nacional e regional, em especial quanto à rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e dos riscos biológicos, nucleares e químicos e à produção de alertas antecipados das regiões com risco de desastres.

§ 2º Os prazos para elaboração e revisão do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil serão definidos em regulamento.

4.1.2 SINPDEC: CONTEXTO ESTADUAL

Art. 7º Compete aos Estados:

I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;

II - coordenar as ações do Sinpdec em articulação com a União e os Municípios;

III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;

IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de perigos, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;

V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;

VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e

VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.

Parágrafo único. O Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil conterá, no mínimo:

I - a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres; e

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito estadual, em especial no que se refere à implantação da rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das bacias com risco de desastre.

4.1.3 SINPDEC: CONTEXTO MUNICIPAL

Art. 8º Compete aos Municípios:

I - executar a PNPDEC em âmbito local;

II - coordenar as ações do Sinpdec no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;

III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - 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;

X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

XV - 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; e

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

5. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E MARCOS NORTEADORES



A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) possuem seus fundamentos no que estabelece a Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil (CF-88), que define como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além disso, em seu artigo 5º, a CF-88 estabelece a todos direitos e garantias fundamentais de inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988a).

Ainda na Carta Magna, quando se estabelecem as competências da União, no artigo 21, inciso XVIII, consta o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, como uma de suas responsabilidades. Complementar a isso, compete privativamente à União legislar sobre defesa civil, conforme estabelece o inciso XXVIII do artigo 22, cabendo às demais instâncias da federação observar as disposições estabelecidas em âmbito federal e, de forma complementar, legislar sobre questões específicas, quando autorizado (BRASIL, 1988a).

A atuação governamental em calamidades públicas é anterior à promulgação da CF-88, emergindo de forma estruturada na década de 1960, quando foi criada a Defesa Civil no Estado de Guanabara (1966), passan-

do a compor a estrutura do Ministério do Interior quando da sua criação (1967), instituindo o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), em 1969, por meio do Decreto-Lei nº 950 e o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), estabelecido pelo Decreto nº 67.347 (1970), que era composto por onze ministérios, a Cruz Vermelha brasileira, além de prever a participação de outras entidades públicas e privadas.

Contudo, foi a partir da CF-88 que a Defesa Civil foi estabelecida de forma sistêmica, por meio do Decreto nº 97.274, de 16 dezembro de 1988, ampliando o escopo de atuação para além das ações de resposta a calamidades, incluindo um conjunto de medidas destinadas a prevenir, limitar ou corrigir os riscos e danos. Estabeleceu ainda a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil (SINDEC), tendo o Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) como órgão superior; a Secretaria Especial de Defesa Civil (Sedec) como órgão central; as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (CORDECs), como órgãos regionais; os órgãos e entidades de defesa civil do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios como órgãos setoriais; demais órgãos e entidades envolvidos nas ações de defesa civil, como órgãos seccionais, onde lista de forma expressa 19 setores e, por fim, os órgãos e entidades públicas e privadas como de apoio ao SINDEC (BRASIL, 1988b).

O SINDEC passou por diversas alterações ao longo de sua história e foi incorporando estratégias alinhadas às discussões estabelecidas no contexto internacional, onde a temática de sustentabilidade na relação homem-ambiente, mudanças climáticas e gestão de risco de desastres tornaram-se pautas prioritárias na agenda de acordos globais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus Países-membros, dos quais o Brasil tornou-se signatário.

Complementar a isso, a experiência acumulada com a atuação em inúmeras situações de desastres – de origem natural, antropogênica e socionatural – que ocorreram no Brasil e exigiram uma atuação coordenada entre

diversos atores contribuiu para repensar e aprimorar o processo de gestão de risco e gestão de desastres em âmbito nacional.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) foi instituída em 2012, por meio da Lei 12.608, onde foi definido um conjunto de objetivos, envolvendo a redução do risco de desastre por meio da implementação de medidas de prevenção, mitigação, preparação, resposta - incluindo socorro e assistência às populações atingidas por desastres - e recuperação, que devem ser integradas às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, conforme estabelecido em seu artigo 3º, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável, promovendo a identificação e avaliação dos perigos, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência (BRASIL, 2012).

A PNPDEC incorpora em sua concepção como política pública um conjunto de princípios, objetivos e diretrizes para nortear a atuação que parte da premissa de que a gestão de risco e a gestão de desastres é um processo composto por estratégias que visem a redução do risco, o manejo de emergências e a recuperação dos seus efeitos, estabelecendo iniciativas que envolvem prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Isso se apresenta em consonância com o que estabelece a Estratégia Internacional de Redução de Desastres (EIRD), da ONU, e seus marcos norteadores, incluindo o seu mais recente, o Marco de Sendai para a redução do risco de desastres.

O Marco de Sendai 2015-2030 define como objetivo central a prevenção de novos riscos de desastres e a redução do risco existente a partir da implementação de medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas, que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, que aumentem a preparação para resposta,

recuperação, e, assim, ampliando a capacidade de resiliência (UNISDR, 2015).

Tendo como referência os Objetivos Fundamentais da CF-88, a PNP-DEC e o Marco de Sendai, o Decreto nº 10.593, publicado em 20 de dezembro de 2020, dispõe sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC) e define como princípios: I) a compreensão e identificação dos riscos de desastres; II) o fortalecimento da governança com vistas ao gerenciamento de riscos e de desastres; III) o investimento na redução de riscos de desastres e fortalecimento da cultura de resiliência; IV) o estímulo à expansão da participação de organizações da sociedade civil (BRASIL, 2020).

Estes objetivos e princípios devem ser compreendidos em um contexto mais amplo e global expressos na “Declaração política da reunião de alto nível sobre a revisão intermediária do Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres 2015–2030” adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 maio de 2023, por meio da Resolução 77/289 (UN, 2023).

Este contexto envolve a profunda preocupação com o aumento da frequência e intensidade dos desastres e seus impactos envolvendo, em alguns casos, grande número óbitos, insegurança alimentar e fome, desafios relacionados à água, perda de biodiversidade, deslocamento de populações, necessidades humanitárias e de desenvolvimento resultantes das consequências econômicas, sociais e ambientais negativas, especialmente para aqueles em situações vulneráveis, contribuindo assim para minar o progresso rumo ao desenvolvimento sustentável, a implementação da Agenda 2030 envolvendo o Marco de Sendai e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), além das agendas envolvendo Mudanças Climáticas e Biodiversidade, principalmente nos países e regiões menos desenvolvidos.

Os princípios do Plano Nacional estão em sintonia com este contexto no que se relaciona à necessidade de uma abordagem ampla e centrada nas pessoas para Redução do Risco de Desastre (RRD), integrando políticas públicas, estratégias e ações que considerem os diferentes tipos de peri-

gos (de origem natural, antropogênica ou socionatural), riscos e desastres frequentes ou pouco frequentes, de início súbito ou gradual, que sejam inclusivas e de acesso a todos que necessitam.

5.1 MARCOS INTERNACIONAIS

A necessidade de uma abordagem mais ampla e centrada nas pessoas para prevenir os riscos de desastres é uma pauta de consenso internacional e está presente nos acordos estabelecidos no âmbito da ONU. As práticas voltadas para a redução do risco de desastres requerem envolvimento multissetorial e olhar multiriscos, considerando uma multiplicidade de perigos, devendo ser inclusivas e acessíveis para que possam se tornar efetivas no território. Nesse contexto, os compromissos assumidos pelos países com a Agenda Pós-2015 refletem essas demandas contemporâneas, a exemplo do estabelecido no Marco de Sendai, no Acordo de Paris e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

O processo de discussão e definição da Agenda do Desenvolvimento pós-2015 se fortaleceu com a Conferência Mundial para a Redução do Risco de Desastres, realizada em março na cidade de Sendai, no Japão. Esta conferência assumiu especial importância por ser a primeira de quatro reuniões mundiais de alto-nível realizadas no decorrer durante o ano de 2015 para a definição de diretrizes do desenvolvimento pós-2015, no âmbito do desenvolvimento sustentável, precedendo, deste modo, a 3ª Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada na Etiópia, em julho do mesmo ano, a Cimeira de Líderes Mundiais sobre Desenvolvimento Sustentável 2015-2030, em Nova Iorque, em setembro, e a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, agendada para dezembro, em Paris.

Vale destacar que os marcos internacionais da agenda pós-2015 fazem referências ao nível local, a uma articulação clara das medidas a nível nacional/local e global/regional e ao reforço da importância da Plataforma Global, Plataformas Regionais e Plataformas Nacionais para a redução do risco de desastres. Assim, com a adoção desses instrumentos, os governos

assumiram o compromisso de adotar medidas para definir diretrizes e estratégias para promover a implementação desses compromissos em âmbito nacional, com objetivos a curto, médio e longo prazo.

5.1.1 MARCO DE SENDAI E AGENDA 2030

A 3ª Conferência Mundial para a Redução do Risco de Desastres ocorreu em Sendai, Japão, de 14 a 18 de março de 2015, sob a égide das Nações Unidas. Nesta Conferência foi adotado o Marco de Ação de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, que sucede ao Marco de Ação de Hyogo 2005-2015, proporcionando à comunidade internacional uma oportunidade para melhorar a coerência entre políticas, instituições, metas, indicadores e sistemas de implementação, sendo reconhecido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas à época, Ban Ki-Moon, hoje Antonio Guterres, como um elemento chave da agenda de desenvolvimento pós-2015.

Como antecedente desse compromisso, havia sido estabelecido o Marco de Ação de Hyogo (MAH) 2005-2015, cujos resultados relativos à avaliação e monitoramento da sua implementação foram considerados para a redação do Marco de Sendai. O MAH foi adotado em 2005 na 2ª Conferência Mundial para a Redução do Risco de Desastres, realizada em Kobe, no Japão. Este Compromisso foi o primeiro documento orientador onde foram enumeradas tarefas e ações para redução do risco de desastres em nível global, por parte dos diversos atores e setores, e por meio de um sistema comum de coordenação, tendo sido definidas 5 prioridades de ação onde cada Estado-membro designou pontos focais para a implementação deste Quadro de Ação, função que no Brasil foi assumida pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, bem como todas as instituições que fazem parte do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Com a adoção do Marco de Ação de Sendai para a Redução do Risco de Desastres - 2015-2030 verifica-se uma mudança de paradigma quando comparado com o preconizado no Marco de Ação de Hyogo, com a

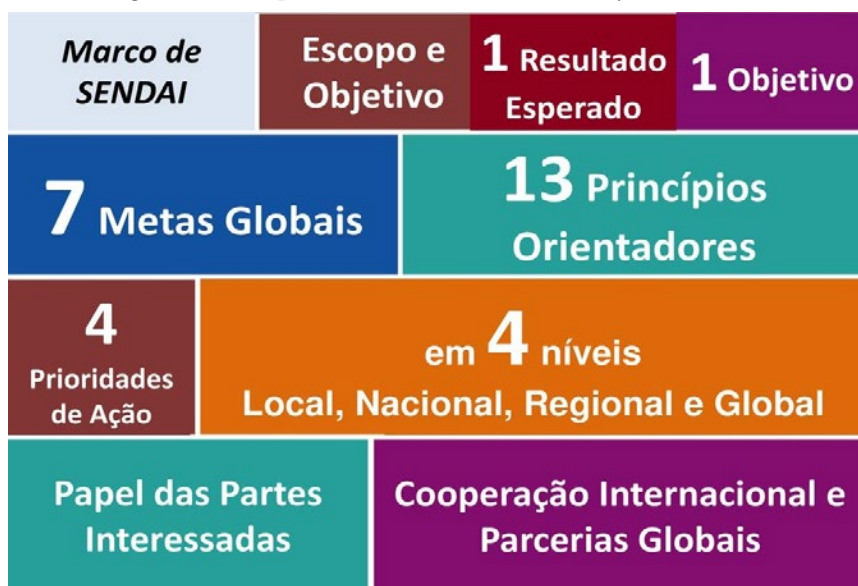
passagem do conceito de gestão de desastres para o conceito de gestão do risco de desastres e introduzindo novas temáticas ou reforçando outras constantes no anterior Marco de Ação 2005-2015.

Vale ressaltar que, enquanto o Marco de Ação de Hyogo foi bastante eficaz como catalisador das ações do setor público na redução do risco de desastres, este novo Marco pós-2015 realça o envolvimento entre os diversos setores e partes interessadas, com uma abordagem muito mais participativa, com funções claras em todos os níveis, incluindo o setor privado, que tem neste quadro um papel reforçado. Neste quadro pós-2015 destacam-se ainda as referências ao nível local, a uma articulação clara das medidas a nível nacional/local e global/regional e ao reforço da importância da Plataforma Global, Plataformas Regionais e Plataformas Nacionais para a redução do risco de desastres. A fase de recuperação, reabilitação e reconstrução tem um maior destaque, nomeadamente por meio da referência ao conceito.

O principal objetivo do Marco de Sendai é *“prevenir novos riscos e reduzir os riscos de desastres existentes, através da implementação de medidas integradas e inclusivas ao nível econômico, estrutural, legal, social, da saúde, cultural, educacional, ambiental, tecnológico, político e institucional, para prevenção e redução da exposição a perigos e vulnerabilidades a desastres, aumentar o grau de preparação para resposta e recuperação e, assim, reforçar a resiliência”*. Para alcançar este resultado foram identificados 13 princípios orientadores, 4 prioridades de ação e 7 metas globais quantitativas.

Com este Marco de Sendai, o âmbito da redução de risco de desastres passou a ser mais amplo, com uma gestão dos desastres a partir de uma abordagem multirrisco e multissetorial e a inclusão de riscos que não foram suficientemente discutidos ou explicitamente mencionados no Marco de Ação de Hyogo. Aplica-se agora aos riscos de pequena e grande escala, de frequência intensa ou eventual, desastres súbitos e progressivos, causados por riscos naturais e por ação antrópica, bem como aos riscos e perigos ambientais, tecnológicos e biológicos relacionados.

Figura 5. Principais elementos do Marco de Ação de Sendai



Fonte: UNISDR, 2015.

Com a adoção do Marco de Ação de Sendai 2015-2030 torna-se agora necessário definir, em nível global, regional, nacional e local, as ações e metas concretas para promover a sua implementação a curto, médio e longo prazo, estando prevista a elaboração de propostas de “roadmaps” ou cronograma em nível regional e global nos próximos meses. As peças bases para implementar o novo Marco estão definidas, mas é necessário iniciar a reflexão envolvendo todas as partes interessadas para a definição das metas e objetivos a atingir no Brasil a médio e longo prazo, à luz dos princípios adotados no Quadro de Sendai (Figura 5).

5.1.2 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Foram concluídas em agosto de 2015 as negociações que culminaram na adoção, em setembro, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Processo iniciado em 2013, seguindo mandato emanado da Conferência Rio+20, os ODS deverão orientar as políticas nacionais

e as atividades de cooperação internacional até 2030, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

O Brasil participou de todas as sessões da negociação intergovernamental. Chegou-se a um acordo que contempla 17 objetivos e 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação (Figura 6).

Figura 6. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS.



Fonte: ONU, 2015

O Brasil desempenhou papel fundamental na implementação dos ODM e tem mostrado grande empenho no processo em torno dos ODS, com representação nos diversos comitês criados para apoiar o processo pós-2015. Tendo sediado a primeira Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), bem como a Conferência Rio+20, em 2012, o Brasil tem um papel importante a desempenhar na promoção da Agenda Pós-2015.

As inovações brasileiras em termos de políticas públicas também são vistas como contribuições para a integração das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável.

A coordenação nacional em torno da Agenda Pós-2015 e dos ODS resultou no documento de “Elementos Orientadores da Posição Brasileira”, elaborado a partir dos trabalhos de seminários com representantes da sociedade civil; de oficinas com representantes das entidades municipais organizadas pela Secretaria de Relações Institucionais/PR e pelo Ministério das Cidades; e das deliberações do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda Pós-2015, que reuniu 27 Ministérios e órgãos da administração pública federal.

Os ODS estão sendo construídos sobre as bases estabelecidas pelos ODM, procurando completar o trabalho inacabado referente a eles e responder a novos desafios. Esses objetivos constituem um conjunto integrado e indivisível de prioridades globais para o desenvolvimento sustentável.

Um dos objetivos se refere aos meios de implementação e financiamento da sustentabilidade. Já os outros 16 objetivos são temáticos, e procuram aumentar a abrangência e o que ambicionavam os ODM (pobreza, saúde, educação, gênero) e promover a sustentabilidade econômica (crescimento inclusivo, empregos e infraestrutura) e a sustentabilidade ambiental (mudança do clima, oceanos e ecossistemas, consumo e produção sustentável). Tudo isso aliado às sociedades pacíficas e inclusivas (agenda de governança, Estado de direito, violência).

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e

promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Os ODS devem focar nos três pilares fundamentais da sustentabilidade: o social, o ambiental e o econômico. Documentos das Nações Unidas afirmam que o sucesso da nova agenda vai depender do poder de inspirar e mobilizar agentes essenciais, novos parceiros, governantes e cidadãos

de todo o mundo. Para isso, ela deverá ser baseada nas experiências e nas necessidades das pessoas e deverá assegurar que a transição dos ODM para objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável seja efetiva e que faça parte dos planos regionais de cada país.

As metas dos ODS, que influenciam diretamente ou indiretamente os temas relacionados a RRD e GRD, se apresentam como um desafio para que o país também estabeleça seu quadro de ação para tornar os objetivos propostos alcançáveis em âmbito nacional e superar as dificuldades inerentes às negociações complexas como as dos ODS dotando essa discussão de qualidade técnica e política. Emerge a necessidade de mostrar como a RRD é essencial para o desenvolvimento global inclusivo e um futuro sustentável para o planeta. Afinal, os esforços dos ODS são para garantir uma vida melhor e mais segura para todos em um mundo que queremos, assegurando vidas saudáveis e promovendo o bem-estar.

5.1.3 CONVENÇÃO-QUADRO DE MUDANÇA DO CLIMA E ACORDO DE PARIS

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) foi assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como RIO-92, por 175 países que reconheceram a mudança do clima como “uma preocupação comum da humanidade”. Nela foi proposta a elaboração de uma estratégia global “para proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras”. Um dos seus principais objetivos é assegurar a estabilização da concentração de gases de efeito estufa da atmosfera em um nível que evite a interferência antrópica perigosa no sistema climático do planeta.

Dentre os avanços no processo de discussão e internalização do olhar de mudança do clima nas políticas públicas nacionais, no Brasil, foi estabelecida a Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC, por meio da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que trouxe amparo legal para a elaboração do Plano Nacional de Mudança do Clima. Em seu inciso V,

artigo 4º, a PNMC estabelece a necessidade de implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas três esferas da Federação. Determinações que prevejam diretrizes e condutas gerais para todos os entes da Federação, a exemplo daquelas constantes neste Plano, são norteadoras para a cooperação, direcionamento e alinhamento de esforços de tais entes.

A PNMC também prevê como um dos seus instrumentos, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Este Plano propõe a elaboração do Plano Nacional de Adaptação, afirmando que o mesmo deve se somar às iniciativas e aos avanços de mitigação dos impactos das mudanças climáticas realizados até o momento, a fim de orientar a implementação de medidas adaptativas recomendadas.

A discussão sobre adaptação à mudança do clima ganha relevância na medida em que evidências indicam a ocorrência de impactos associados a esse fenômeno, que podem influenciar de forma positiva ou negativa, os sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura, a exemplo da biodiversidade, zonas costeiras, recursos hídricos, energia, indústria, transportes, cidades, mobilidade urbana, agricultura, segurança alimentar, povos e comunidades vulneráveis e a gestão de riscos a desastres naturais.

O Acordo de Paris, firmado na 21ª Conferência do Clima (COP-21) realizada em dezembro de 2015, tem como objetivo diminuir a emissão de gases de efeito estufa, reduzindo o aquecimento global e em consequência limitar o aumento da temperatura global em 2ºC até 2100 (UN, 2015). Tem por objetivo reforçar a resposta global à ameaça das alterações climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza considerando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas bem como as respectivas capacidades, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais.

Dentre os pontos pactuados, o acordo de Paris inclui o compromisso da redução das emissões no intuito de manter o aumento médio global da temperatura inferior a 2º C em relação aos níveis pré-industriais, também

reconhece a urgência de prosseguir com os esforços em limitar o aumento da temperatura a 1,5 ° C. Além disso, são destaques os seguintes pontos:

- O acordo também prevê o compromisso de acompanhamento e revisão a cada cinco anos de como os países estão aplicando seus planos climáticos, com o primeiro encontro realizado em 2023¹.
- Um mecanismo de perdas e danos, para lidar com os prejuízos financeiros que os países vulneráveis sofrem com os fenômenos extremos, como cheias, tempestades e temperaturas recordes.
- Um pedido para que os países revissem seus planos climáticos nacionais em 2018, antes de entrarem em efeito pós-2020.
- Pediu ao Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas que apresente um relatório especial em 2018 sobre os impactos do aquecimento global de 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais.

Recentemente, em março de 2023, foi apresentado o Sexto Relatório de Síntese do IPCC, sendo a primeira avaliação abrangente produzida após o Acordo de Paris. Este Relatório alerta para a proximidade do ponto sem retorno e da superação do limite internacional acordado de 1,5°C de aquecimento global, ampliando os perigos e riscos envolvendo ondas de calor, tempestades, secas e inundações, por exemplo (IPCC, 2022).

5.2 MARCOS NACIONAIS

A atuação em GRD no Brasil apresenta um histórico importante e essa é uma atribuição da Defesa Civil desde meados da década de 60 do século passado, quando inundações importantes atingiram a região Sudeste e secas no Nordeste trouxeram impactos significativos. Essa atuação, que iniciou focada no combate a calamidades públicas, ampliou o seu escopo e passou a se organizar em forma de Sistema Nacional de Defesa Civil, em

1 Na COP, o monitoramento é anual, com as comunicações nacionais sendo periódicas e o primeiro balanço global do acordo de Paris ocorre em 2023, conforme Artigo 14, item 2: "A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Acordo de Paris deverá promover seu primeiro balanço global em 2023 e de cinco em cinco anos daí em diante, salvo decisão em contrário da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Acordo de Paris."

1988 com a publicação do Decreto 97.274, composto por atores públicos e privados que exerciam atividades de planejamento, coordenação e execução de medidas assistenciais às populações atingidas bem como ações preventivas e de recuperação dos danos (BRASIL, 2022)

A partir da instituição do SINDEC, a Defesa Civil estabeleceu um protagonismo na coordenação da atuação em situações de desastres, ampliando as parcerias com outros atores dessa agenda e aprimorando seu modelo de atuação e seus instrumentos de gestão.

Ao longo de sua trajetória, fatores diversos oriundos da própria reavaliação institucional do SINDEC, de agendas internacionais no âmbito da ONU bem como de ocorrências de desastres de origem natural, antropogênica e socionatural, contribuíram para o aperfeiçoamento do Sistema (Figura 7). A Década Internacional de Redução de Desastres e os marcos subsequentes a essa estratégia – Acordos da Rio-92, Estratégia de Yokohama, Marco de Ação de Hyogo, Marco de Sendai, dentre outros adjacentes - nortearam as decisões políticas, os processos regulatórios e de trabalho nessa agenda. Corroborou ainda as lições aprendidas com o manejo de desastres de grande magnitude – inundações de 2024, de alcance nacional, em todas as regiões do Brasil, atingindo 1.224 municípios. As regiões com maior impacto foram Sudeste e Nordeste; deslizamentos em Santa Catarina em 2008, inundações e deslizamentos na Região Serrana do RJ em 2011, secas severas de 2012 a 2017, rompimento das barragens da Samarco (2015) e da Vale (2019), derramamento de petróleo da costa brasileira em 2019, a pandemia da Covid-19, dentre outros – que demonstraram a necessidade de ampla articulação e atuação coordenada para uma atuação efetiva bem como a relevância de que todos os atores do sistema estejam preparados para exercer aquilo que é de sua atribuição.

Essa experiência acumulada resultou no que hoje é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDC e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sinpdec, estabelecendo uma mudança de paradigma onde estratégias de gestão do risco avançam em conjunto com as de ges-

tão de desastres envolvendo ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e reconstrução na GRD. Nessa conjuntura, quando observados os princípios estabelecidos para nortear a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034), preconizado pelo Decreto nº 10.593/2020, fica claro o alinhamento do Governo Brasileiro com as estratégias adotadas em âmbito global e com os acordos assumidos junto às Nações Unidas, demonstrando o compromisso nacional com a redução do risco de desastres, com o manejo adequado quando de sua ocorrência e ainda com a recuperação dos seus efeitos, no intuito de tornar o Sinpdec dotado das capacidades necessárias para atuar oportunamente.

Assim, promover o diálogo contínuo e estabelecer estratégias de articulação entre os diferentes setores que compõem o Sinpdec, bem como instituir espaços de diálogo e participação, instrumentos e ferramentas que possam orientar uma atuação articulada entre os atores responsáveis é essencial para materializar nos territórios e nível local uma efetiva gestão de riscos e gestão de desastres.

Um dos espaços primordiais para o diálogo sobre Proteção e Defesa Civil são as Conferências Nacionais. A primeira delas foi realizada em 2010 e teve como tema “Defesa Civil e Assistência Humanitária: por uma Ação Integral e Contínua” apresentando três eixos de atuação:

1. Desafios para a efetivação da Defesa Civil no Séc. XXI: estado, sociedade, clima, desigualdade e desenvolvimento;
2. Políticas públicas de atenção integral ao cidadão: o paradigma da assistência humanitária;
3. Mobilização e participação da sociedade na prevenção e no controle social sobre a efetivação da política pública de Defesa Civil.

Naquele momento ainda não havia sido publicada a lei que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, assim, as discussões no evento permearam a relevância de institucionalização das políticas, bem como a necessidade de reorganização do SINDEC, para dar mais ênfase às estratégias estabelecidas em âmbito global, com o reforço da atuação em estratégias de redução do risco e ainda ao fortalecimento da participação social no planejamento, gestão e operação do então SINDEC (BRASIL, 2010). As discussões no evento resultaram na aprovação na plenária nacional de 104 diretrizes, três moções e a primeira Carta Nacional de Defesa Civil.

As diretrizes da 1ª Conferência foram organizadas a partir dos eixos de atuação, sendo consolidadas em 14 temáticas no eixo 1; 2 no eixo 2 e 6 no eixo 3.

A 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil foi realizada em 2014 e teve como tema “Proteção e Defesa Civil: novos paradigmas para o Sistema Nacional”. A própria temática já incorporou “proteção” como linha norteadora da atuação, demonstrando avanços em relação ao evento anterior. Na 2ª Conferência foram debatidos 4 eixos temáticos:

1. Gestão integrada de riscos e resposta a desastres
2. Integração de políticas públicas relacionadas à Proteção e Defesa Civil
3. Gestão do conhecimento em Proteção e Defesa Civil
4. Mobilização e promoção de uma cultura de Proteção e Defesa Civil na busca de cidades resilientes.

Como resultado das discussões foram aprovadas 30 diretrizes para a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no país. O elenco de diretrizes aprovadas nas duas conferências é apresentado no Anexo 1, contendo temas e diretrizes para cada um dos eixos.

As diretrizes oriundas das Conferências apontam avanços na Proteção e Defesa Civil no Brasil. Enquanto a primeira aborda de forma mais incisiva a necessidade de institucionalização da agenda, com a formalização da Política Nacional e respectiva estruturação, a segunda destaca a importância de garantir fontes e mecanismos de orçamento e financiamento, estruturação de carreira e a profissionalização dos órgãos de Proteção e Defesa Civil, o fortalecimento das ações de prevenção e mitigação, o investimento na ampliação do conhecimento, tanto por meio de estudos e pesquisas quando pela formação e capacitação dos profissionais que atuam na agenda.

Além das Conferências, a Sedec adotou outras iniciativas que contribuíram para a compreensão do cenário institucional e normativo da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a partir do desenvolvimento de projetos de cooperação e desenvolvimento de pesquisas para o fortalecimen-

to da cultura de gestão de riscos de desastres no Brasil, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Dentre os resultados estão o diagnóstico de capacidades municipais, o mapeamento de expectativas do Sinpdec, além da estruturação de um modelo lógico para Plano Nacional, visando identificar elementos relevantes a serem considerados na elaboração do documento.

O diagnóstico de capacidades foi realizado no âmbito da Pesquisa Municipal em Proteção e Defesa Civil - “Projeto Elos”, executado pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – Cemaden. Foi elaborado a partir da coleta, sistematização e análise de dados referente às capacidades e necessidades das estruturas municipais de Proteção e Defesa Civil para atuarem na gestão local do risco de desastres e na resposta a emergências. Para isso, foram utilizados dados primários - oriundos de questionários, entrevistas e grupos focais aplicados nas esferas estadual e municipal do Sinpdec, observações de campo – a partir de visitas técnicas às localidades selecionadas – e dados secundários, provenientes de pesquisa documental. Participaram da pesquisa cerca de 2000 defesas civis e a análise das capacidades foram organizadas em três eixos: i) estruturação; ii) capacitação; e, iii) governança (BRASIL, 2021). Como resultado, foi identificado que:

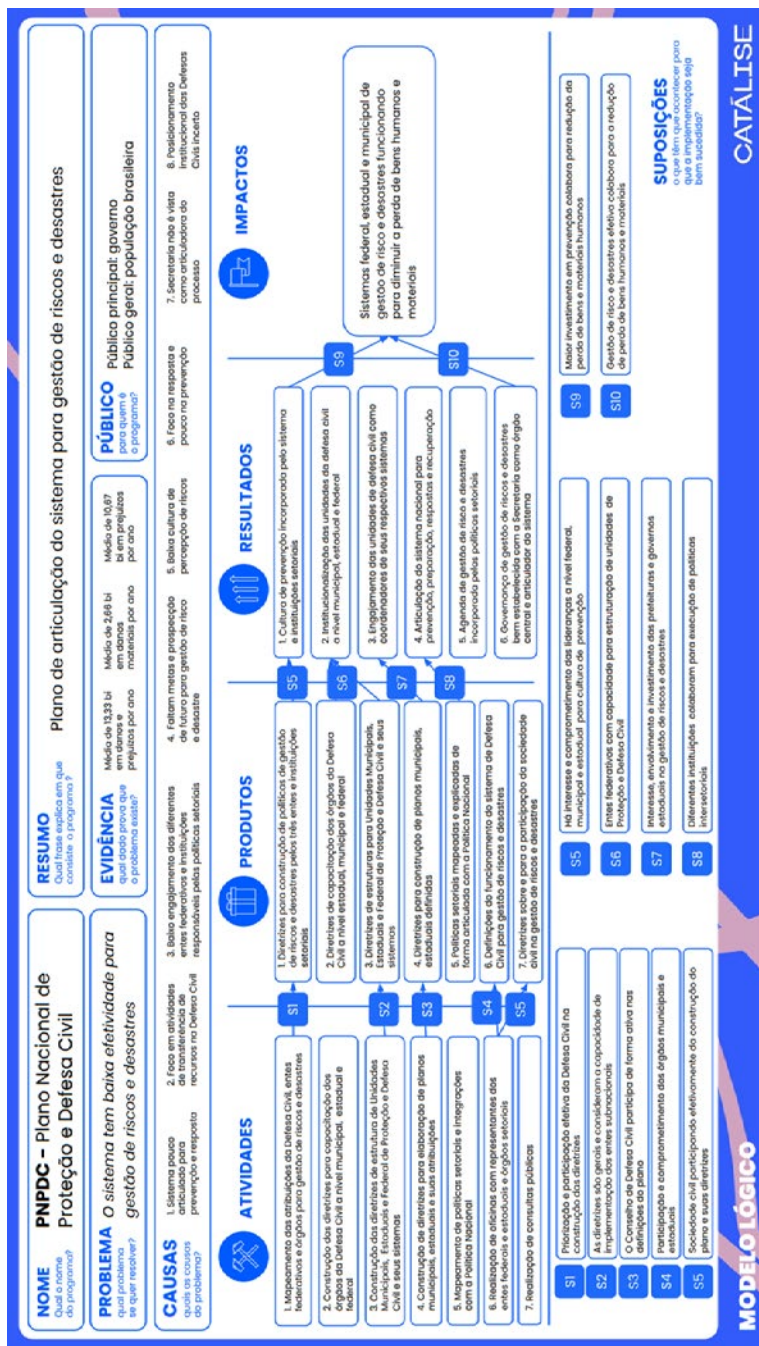
- 65% das defesas civis dividem seu espaço físico com outra secretaria;
- há predomínio em todo o país, de equipes compostas por uma ou duas pessoas;
- as necessidades em estruturação estavam relacionadas, em especial, a equipamentos como telefone fixo exclusivo para defesa civil e viaturas adequadas às condições locais;
- falta de recursos financeiros é o maior desafio em relação à estruturação;
- as defesas civis se sentem capacitadas para declarar Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública, promover interação com outras secretarias municipais e avaliar danos materiais;
- monitoramento, mapeamento e alertas de riscos foram os temas de maior interesse para capacitação;
- os custos foram indicados como o maior desafio quanto à capacitação;

- 49% das defesas civis estão lotadas no gabinete do prefeito;
- 56% utilizam redes sociais para ações de comunicação;
- 9% oferecem cursos aos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil;
- Somente 9% possuem parcerias formalizadas com outros municípios;
- 69% dos participantes afirmaram que existe legislação municipal sobre defesa civil ou gestão de risco de desastres; e
- O maior desafio em relação à governança diz respeito à necessidade de apoio para fiscalizar e coibir ocupação em áreas de risco.

Complementar ao mapeamento de expectativas, foram analisados documentos legislativos relacionados ao Plano Nacional (leis e decretos) para identificar o que é estabelecido nesses marcos legais para orientar o processo subsequente para chegar ao documento. Essa análise resultou no estabelecimento de um Modelo Lógico a ser utilizado como um instrumento que apresenta de forma sucinta os elementos essenciais a serem observados na elaboração do Plano Nacional, desde seus componentes estruturantes até aqueles que apresentam como materializar a sua implementação (CATÁLISE, 2021).

Assim, o Modelo lógico apresenta uma síntese do que é o Plano Nacional, seu objetivo, o problema identificado, os atores envolvidos em sua execução, seus componentes estratégicos e operacionais, elencando as atividades, os produtos e resultados esperados, os condicionantes para o sucesso de sua implementação bem como o impacto esperado com isso, conforme Figura 8.

Figura 8. Modelo lógico do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: CATÁLISE, 2021

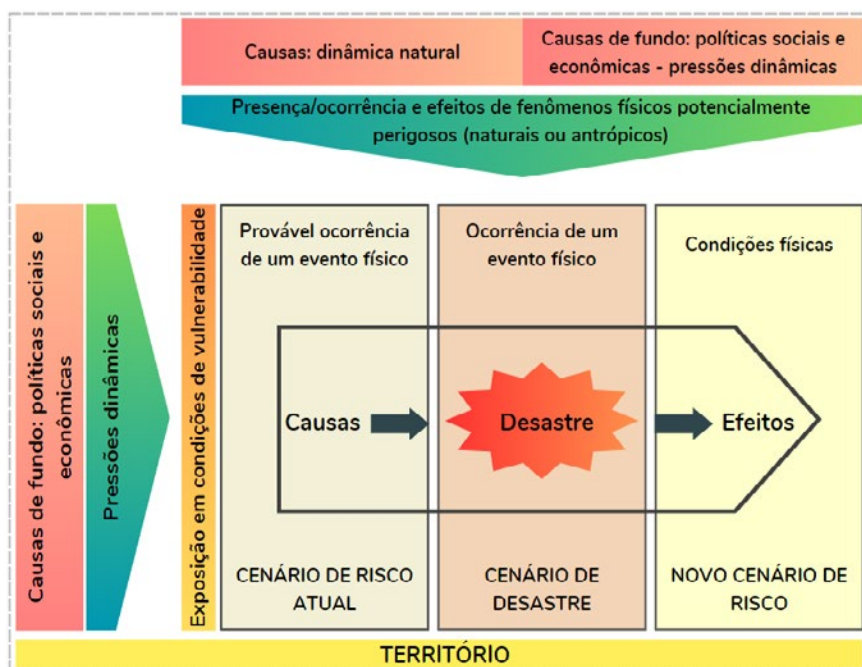
5.2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E TRANSVERSAIS NO SINPDEC

A GRD, como já observado anteriormente, envolve processos complexos. Envolve uma diversidade de temáticas e de conhecimentos que se inserem em uma multiplicidade de áreas das ciências e tecnologias, bem como de atores governamentais, não governamentais, incluindo as comunidades expostas e atingidas. Possui caráter intersetorial e transversal, multidisciplinar e interinstitucional e, na agenda governamental, ainda que ancorada na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDC, perpassa por inúmeras outras políticas públicas como parte integrante do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sinpdec, em que cada uma delas possui suas singularidades, com objetivos, atribuições e responsabilidades específicas estabelecidas nos marcos legais (BRASIL, 2012; BRASIL, 2020).

Tomando como exemplo a Figura 9, desenvolvida por Narváez, Lavell e Ortega (2009) para desastres de origem natural, podemos considerar que as políticas públicas possuem fundamento no desenvolvimento de estratégias e ações para prevenção, mitigação ou preparação, quanto para resposta, restabelecimento e recuperação. Sua importância e atuação vai desde as causas de fundo e pressões dinâmicas (sociais, políticas, econômicas e também ambientais) que conformam os cenários de riscos atuais e que estão na origem destes eventos, bem como os cenários de futuros riscos.

Vale salientar que o cenário de risco é dinâmico e o conhecimento deste perpassa pela análise de múltiplos fatores que influenciam ou condicionam perigos, condições de vulnerabilidades, incluindo resiliência social e institucional bem como as capacidades de respostas, a dinâmica de exposição, dentre outros elementos. Nesse sentido, o cenário de risco pode ser atualizado de forma constante por meio de intervenções realizadas nos elementos que o compõem e/ou a partir da ocorrência de um desastre e seus respectivos efeitos.

Figura 9. Transformação do cenário de risco



Fonte: NARVÁEZ, LAVELL e ORTEGA, 2009

No contexto governamental, a compreensão e a intervenção nos cenários de risco permeiam uma cadeia de processos e perpassa por inúmeras políticas públicas uma vez que a GRD possui caráter intersetorial e transversal, multidisciplinar, intersetorial e interfederativo. Isso se aplica tanto em uma abordagem proativa para a redução desse risco, quanto reativa para manejo de desastres ou recuperação dos seus efeitos. Também está preconizado na Lei 12.608/2012 quando estabelece que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil deve se integrar a outras políticas públicas, conforme estabelecido em seu artigo 3º (BRASIL, 2012).

Cada política setorial apresenta um grau de relevância para o Sinpdec e em sua inserção no processo de GRD. Elas possuem suas próprias estruturas de governança, diretrizes, normas e instrumentos de implementação que são coordenados por órgãos e instituições em esfera federal, estadual

e municipal, com atribuições específicas e, em alguns casos, podem envolver mais de um setor. A articulação dessas políticas públicas e a definição de estratégias de gestão intersetorial apresenta-se como um desafio na implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2012; BRASIL, 2020).

Nesse sentido, compreender o papel de cada ator no processo de GRD e como ele se insere nas diferentes tipologias de eventos que podem deflagrar um desastre bem como nas causas de fundo que definem o grau de vulnerabilidade é fundamental para estabelecer uma atuação oportuna e efetiva no desenvolvimento de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação e para a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC).

Além da intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas, adiciona-se que a GRD possui um caráter contínuo, olhar multirrisco, atuação articulada e organização sistêmica, envolvendo uma rede de entes governamentais e não-governamentais em diferentes esferas - federal, estadual, Distrito Federal e municipal. Esta última requer especial atenção, pois é no território que se apresentam contextos sobrepostos de fatores de risco, onde os desastres se materializam e a instância que primeiro atua em uma situação de crise (BARCELLOS *et al.*, 2022). A **Figura 10** apresenta alguns exemplos das políticas públicas interssetoriais à GRD no Sinpdec.

Figura 10. Políticas públicas intersetoriais à gestão de risco e de desastres no Sinpdec



Fonte: Elaborado pelos autores

Quadro 2. Políticas públicas envolvidas na Gestão do Risco e de Desastres

Política	Marco Legal	Objetivo	Contextualização	Eixos
Desenvolvimento Regional	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) - Decreto nº 9.810/2019	Reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.	A PNDR envolve os entes federados, os setores produtivos e a sociedade e estabelece programa e projetos com estratégias comuns para promover a redução das desigualdades e da pobreza extrema, o que contribui para a diminuição da vulnerabilidade de populações expostas a precárias condições de vida.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação
Meio Ambiente	Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) - Lei Federal nº 6.938/81	Preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.	Contempla princípios, objetivos e instrumentos para proteção da flora, da fauna e da biodiversidade, controle da poluição e da degradação ambiental, e a gestão das relações entre as atividades antrópicas e seus efeitos no ambiente, que refletem na gestão do risco de desastres.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação

Política	Marco Legal	Objetivo	Contextualização	Eixos
Mudanças do Clima	Política Nacional de Mudanças do Clima (PNMC) - LEI Nº 12.187/2009	A compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático.	Promover a redução da vulnerabilidade aos impactos do clima, causado mudança no comportamento climáticos relacionados a temperatura (ondas de calor/frio), extremos de precipitação (tempestades ou secas), dentre outros.	Prevenção, Mitigação e Preparação
Recursos Hídricos	Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei Federal nº 9.433/1997	Assegurar à atual e às futuras gerações disponibilidade de água, utilização racional e integrada dos recursos hídricos, e prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.	A implementação dos instrumentos previstos se articula com a PNPDC e com a gestão de risco de desastres.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação
Ordenamento Territorial	A Política Nacional de Ordenação do Território está em discussão e resultou em alguns instrumentos norteadores, contudo, ainda não foi publicada uma normativa única para instituí-la.	Definir os usos e ocupação do solo	A regulamentação do ordenamento territorial é prevista da CF-88, artigo 21, inciso IX, e é composta por diversos instrumentos legais e paralegais e se dá em diferentes escalas, envolvendo todas as instâncias federativas. O ordenamento territorial é fundamental a RRD pois é onde se estabelecem os usos do solo de um território e as restrições a usos danosos ao ambiente, consideradas as características e fragilidades físico-ambientais e as vulnerabilidades.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação
Desenvolvimento Urbano	Política Urbana - 182 e 183 da Constituição Federal e Lei Federal nº 10.257/2001.	Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.	As ações de prevenção e de mitigação de desastres devem se inserir também no que dispõe o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.	Prevenção, Mitigação e Preparação
Habitação e Urbanismo	Política Nacional de Habitação - Lei Federal nº 11.124/2005	Dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do referido Fundo.	Uma das principais estratégias que contribuem com a RRD é a política de habitação de interesse social.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação

Política	Marco Legal	Objetivo	Contextualização	Eixos
Saneamento	Política Nacional de Saneamento Básico - Lei Federal nº 11.445/2007 Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei Federal nº 12.305/2010	Dispor sobre a política federal de saneamento básico, entendido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento público de água potável; coleta, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Dispor sobre princípios, objetivos e instrumentos para estabelecer a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos.	A sua contribuição com a RRD integra a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante. Os planos municipais e os de gerenciamento de resíduos perigosos são instrumentos relevantes para a integração com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e para a RRD.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação
Saúde	Política Nacional de Saúde – Lei nº 8.080/1990	Regular, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde.	A definição de estratégias para a gestão de emergência em saúde pública inclui aquelas decorrentes de desastres que contribuem com a RRD.	Prevenção, Mitigação, Preparação e Resposta
Educação	Política Nacional de Educação - Lei Federal nº 9.394/1996	Estabelecer diretrizes e bases da educação nacional.	A regulamentação prevê a inserção de princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios no ensino fundamental e médio, o que insere a RRD nas escolas.	Prevenção, Mitigação, Preparação e Resposta

Política	Marco Legal	Objetivo	Contextualização	Eixos
Direitos Humanos	Constituição Federal de 1988	Princípio da Dignidade Humana; Prevalência dos Direitos Humanos nas Relações Internacionais; Direito à Vida; Direito à Liberdade (Liberdade Religiosa); Direito à Igualdade; Direito à Segurança; Direitos Sociais; Direitos Políticos; Direito à Nacionalidade; Direito ao Meio Ambiente; Direito dos Povos Indígenas; Direitos das Mulheres; Direitos dos Afrodescendentes; Direito à Livre Orientação Sexual; Direitos das Crianças e Adolescentes; Direitos dos Idosos; Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (http://www.dhnet.org.br/direitos/anthistbr/redemocratizacao1988/dh_constituicao_88.htm)	A garantia dos direitos humanos deve ser observada em todos os eixos de gestão do risco e de desastres, em qualquer política pública.	Prevenção, Mitigação, Preparação e Resposta
Assistência Social	Política Nacional de Assistência Social - Lei nº 8.742/1993	A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos.	A prestação de serviços de proteção social básica e serviços de proteção social especial de média e alta complexidade prevê atendimento a população atingidas por desastres e contribui com a RRD, principalmente no manejo de emergências.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação
Infraestrutura	Não há um marco legal específico para estabelecer a Política Nacional de Infraestrutura. Ela permeia temáticas diversas, a exemplo de infraestrutura hídrica, de transportes, dentre outras, no intuito de auxiliar o processo de desenvolvimento nacional.	Estruturar e fortalecer Infraestrutura Resiliente no país, auxiliando no desenvolvimento econômico e atendimento aos anseios de segurança, qualidade e sustentabilidade.	Infraestrutura resiliente é primordial no processo de gestão de risco e de desastres para garantir as condições adequadas e seguras em todas as suas fases pré-desastres, durante respostas de emergências e nas fases pós-desastres	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação

Política	Marco Legal	Objetivo	Contextualização	Eixos
Meteorologia e Climatologia	Há uma proposta de instituição de uma Política Nacional de Meteorologia e Climatologia, contudo, ela ainda não foi efetivada em um único instrumento, perpassando hoje por diversos setores.	Estabelecer estratégias conjuntas de trabalho e produção, utilização compartilhamento de infraestrutura, de recursos e de bancos de dados	Orienta toda a abordagem de gestão de risco e de desastres, uma vez que é fundamental conhecer o comportamento histórico, o esperado e as prospecções das condições envolvendo meteorologia e climatologia.	Prevenção, Mitigação, Preparação e Resposta
Mineração	Política Mineral Brasileira	Orientar formulação, coordenação e articulação de planos, programas e ações do Poder Executivo Federal na mineração com foco no aproveitamento econômico, social e ambientalmente responsável dos recursos minerais do país.	A exploração de recursos minerais está presente no território brasileiro e pode apresentar riscos diversos de exposição humana a situações de desastres. A definição de estratégias que observe fundamentos de gestão de riscos e de desastres é essencial para riscos associados a essa atividade.	Prevenção, Mitigação, Preparação e Resposta
Geologia	Não há uma política específica para tratar de geologia, contudo, diversos marcos legais abordam o conhecimento geológico como fundamental na gestão de riscos e de desastres (recursos minerais, recursos hídricos, uso e ocupação do solo, atividades econômicas, dentre outras)	Orientar a adoção de medidas de médio e longo prazo, principalmente envolvendo estratégias de redução do risco.	O conhecimento das características geológicas é essencial para a adoção de medidas de redução do risco de desastres e para orientar o uso e ocupação do solo, bem como observar atividades envolvendo, por exemplo, recursos minerais. As estratégias são essenciais para a adoção de medidas de médio e longo prazo.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação
Ciência, Tecnologia e Inovação	Ciência, tecnologia e inovação perpassam por diversos instrumentos legais e não estão estabelecidas em um marco específico. Contudo, há uma Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação definida que envolve diversos setores.	Orienta o SNCTI a buscar soluções para os grandes desafios sociais, ambientais e econômicos, contribuindo para a construção das bases do desenvolvimento sustentável do País	Conhecimento e tecnologia apropriada é essencial na adoção de medidas para a redução do risco, o manejo de emergências e para a recuperação.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação

Política	Marco Legal	Objetivo	Contextualização	Eixos
Trabalho, Emprego e Renda	Há uma diversidade de instrumentos legais que regulamentam trabalho, emprego e renda.	As políticas de apoio ao desempregado, como o seguro-desemprego e o abono salarial; as políticas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra; as políticas de microcrédito; as políticas voltadas para a economia popular solidária; as políticas de incentivo ao primeiro emprego. (https://politicas-publicas.almg.gov.br/temas/trabalho_emprego_renda/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=10&tagAtual=10&:;:text=A%20pol%C3%ADtica%20de%20trabalho%2C%20emprego%20popular%20solid%C3%A1ria%3B%20as%20pol%C3%ADticas%20de	A redução de vulnerabilidades e a ampliação das capacidades de resiliência está diretamente relacionada a essa política, pois promove elementos importantes para a redução da exposição a situações de risco.	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação
Segurança Pública	Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018	Preservação da vida, à manutenção da ordem pública, ao meio ambiente conservado a garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o enfrentamento e prevenção à criminalidade e à violência em todas as suas formas.	A segurança pública é imprescindível na gestão de risco e de desastres, tanto no processo de preparação quanto na resposta e recuperação.	Prevenção, Preparação, Resposta e Recuperação
Comunicação	Não há um instrumento legal específico que estabeleça uma Política Nacional de Comunicação. Contudo, o processo de Comunicação envolve infraestrutura, instrumentos e ferramentas diversas para diferentes tipos de desastres e contextos, além do enfrentamento das <i>fake-news</i> .	Promover estratégias e ações nacionais para sistemas de informação e comunicação como ferramentas fundamentais nos processos de gestão de riscos de desastres.	Investir, desenvolver, manter e fortalecer sistemas de informação e mecanismos de comunicação adequados aos diferentes tipos de desastres, considerando a diversidade de contextos e necessidades dos usuários, bem como o enfrentamento das <i>fake-news</i> .	Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação

Fonte: Elaborado pelos autores

6. PROCESSO PARTICIPATIVO: PERCEPÇÃO DOS ATORES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL



Dentre os princípios expressos no Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que orientam a construção do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC), encontra-se o *estímulo à expansão da participação de organizações da sociedade civil*. Este princípio segue, por um lado, as orientações da Lei 12.608, que dentre as seis diretrizes que integram a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelece que a *participação da sociedade civil* é uma delas. Por outro a Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020, no título da Ordem Social, estabelece o seguinte: *O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas*. E, por fim, importante também citar que entre os Princípios Norteadores do Marco de Sendai (2015), encontra-se definido que a redução do risco de desastres exige engajamento e cooperação de toda a sociedade, com empoderamento e participação inclusiva, acessível e não-discriminatória, com especial atenção para as pessoas desproporcionalmente afetadas por desastres, especialmente os mais pobres, incluindo uma perspectiva de gênero, idade, deficiência e cultura em todas as políticas e práticas. Este princípio do Marco de Sendai complementa a Resolução das Nações Unidas A/RES/70/1, de setembro de 2015, sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que aponta a responsabilidade primária dos governos no monitoramento e avaliação em relação aos progressos alcançados e apoiar a prestação de contas aos cidadãos (ONU, 2015).

Recentemente, na Declaração Política de avaliação intermediária do Marco de Sendai, foi reafirmado que uma governança compreensiva de riscos de desastres deve envolver a promoção da “... *participação e contribuição plena, igualitária, significativa e inclusiva das mulheres, idosos, pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas e comunidades locais, bem como o papel dos jovens, voluntários, universidades, entidades científicas e de investigação e redes, empresas, associações profissionais, instituições financeiras do sector privado e meios de comunicação social, em todos os fóruns e processos relacionados com a redução do risco de desastres e na concepção e implementação de políticas, planos e programas de redução do risco ...*” (UN, 2023)

O processo participativo é um dos pilares e princípios para a gestão de risco e de desastres, sendo fundamental para a atuação em proteção e defesa civil. No Sinpdec há a previsão de espaços de participação e isso permite o diálogo com os atores que compõem o Sistema, possibilitando a identificação das demandas e a contribuição para o aprimoramento da atuação. Esta participação é fundamental, pois a atuação na GRD é um processo de caráter contínuo e permanente que lida com cenários que estão em constante transformação uma vez que a dinâmica dos territórios envolve diversos fatores – sociais, ambientais, dentre outros – que influencia, direta ou indiretamente, as condições de vulnerabilidades e de resiliência.

O acúmulo de conhecimento e experiências em gestão de risco e de desastres, em âmbito internacional e nacional, o histórico da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e ainda os avanços alcançados até o momento na gestão de risco e de desastres no Brasil são essenciais para a compreender os cenários de risco, bem como as capacidades instaladas em todo o território nacional. Além dos marcos normativos, esses foram elementos fundamentais para estabelecer os princípios e diretrizes que orientam o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil.

As manifestações expressas nos relatórios das Conferências Nacionais de Proteção e Defesa Civil, consolidadas em formato de diretrizes a partir dos eixos de discussão estabelecidos para cada uma delas, foram outra

fonte de informação para subsidiar este documento, conforme detalhado nos itens 5.2, 6.1 e seu Anexo 1. Adicional a isso, no âmbito do Projeto de elaboração da proposta do PN-PDC, foram realizadas reuniões técnicas com profissionais da Sedec, oficinas de trabalho intersetoriais e encontros virtuais regionais, com os segmentos governamental, sociedade civil organizada e entidades privadas, que possibilitaram apresentar os resultados preliminares do projeto e ainda promover a discussão sobre as temáticas relevantes com esses atores e registrar suas percepções sobre as políticas públicas setoriais na Proteção e Defesa Civil no processo de GRD no Brasil, a partir dos seus olhares e experiências. A síntese dos resultados desse diálogo será apresentada a seguir, pois foi também importante para a sistematização dos princípios e diretrizes presentes no próximo item.

A partir de um mapeamento prévio das políticas públicas setoriais envolvidas na gestão de risco e de desastres foi questionado aos participantes dos encontros virtuais quais delas eles identificavam como integradas no seu ente federativo ou espaço de atuação e solicitado ainda se poderiam apontar outras políticas públicas não apresentadas, que consideravam importantes incluir.

De forma geral, considerando a média da participação de todos os encontros, as dez políticas setoriais definidas como mais relevantes foram: Infraestrutura, Assistência Social, Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, Saneamento, Meteorologia e Climatologia, Habitação, Ordenamento Territorial, Educação e Comunicação, correspondendo a mais de 70% da opinião dos participantes, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1. Principais políticas públicas na gestão do risco e de desastres, por segmento

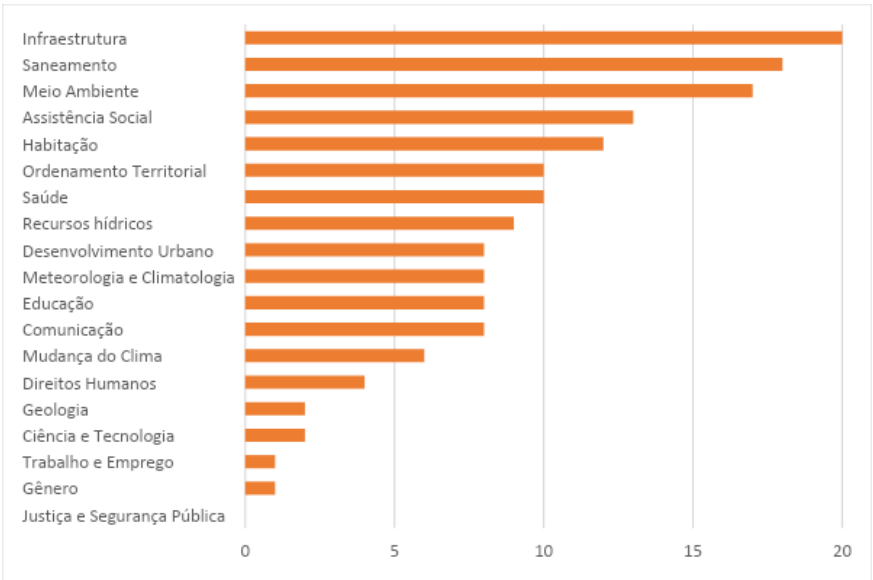
Políticas Públicas	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Soc. Civil	Privada	Média
Assistência Social	13	46	60	84	12	9	3	32
Infraestrutura	20	52	52	83	8	11	1	32
Meio Ambiente	17	37	47	95	12	8	1	31
Desenvolvimento Urbano	8	24	23	86	5	8	2	22
Saneamento	18	20	30	71	8	7	1	22
Meteorologia e Climatologia	8	25	27	77	7	3	2	21
Habitação	12	31	22	63	6	11	1	21
Ordenamento Territorial	10	22	20	77	4	5	4	20
Comunicação	8	22	30	63	5	7	4	20
Educação	8	28	25	64	7	6	1	20
Mudança do Clima	6	23	24	48	5	11	1	17
Saúde	10	18	27	50	6	6	1	17
Recursos hídricos	9	25	15	54	10	2	2	17
Geologia	2	9	16	50	5	1	2	12
Ciência e Tecnologia	2	10	8	31	8	1	1	9
Direitos Humanos	4	15	3	25	2	10	0	8
Justiça e Segurança Pública	0	15	5	20	3	6	3	7
Trabalho e Emprego	1	3	5	18	2	2	0	4
Gênero	1	2	0	7	1	2	0	2

Fonte: Encontros virtuais com atores estratégicos

Considerando as políticas públicas adicionais, indicadas pelos participantes, destacam-se as relacionadas à agricultura, segurança alimentar e nutricional e ao ministério público, que aparece em praticamente todos os segmentos.

No encontro com a Região Norte, na interação com os participantes sobre as políticas públicas setoriais e sua integração no processo de gestão de risco e de desastres, cerca de 80% dos participantes da Região Norte convergiram para 10 políticas públicas como as mais integradas, com destaque para Infraestrutura, Saneamento e Meio Ambiente, seguidas das demais, conforme apresentado no Gráfico 1. Adicionalmente a essas, apontaram ainda como relevantes políticas de recursos humanos, recursos financeiros e de governança municipal para a intersectorialidade.

Gráfico 1. Principais políticas públicas na gestão do risco e de desastres – Região Norte

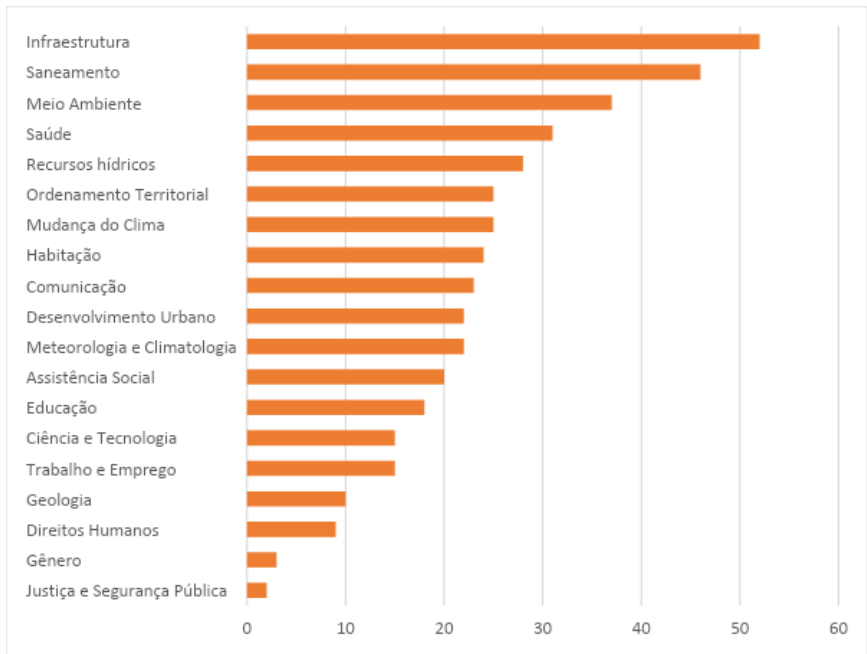


Fonte: Encontro virtual Região Norte, agosto de 2023

Com a Região Nordeste, a interação com os participantes resultou em cerca de 73% concentradas em 10 políticas públicas em que também apresenta a Infraestrutura e Saneamento como essenciais na agenda, seguidas das políticas que envolvem Meio Ambiente, Saúde, Recursos hídricos, Mudança do Clima, Ordenamento Territorial, Habitação, Comunicação

e Desenvolvimento Urbano. As demais foram elencadas segundo o disposto no Gráfico 2.

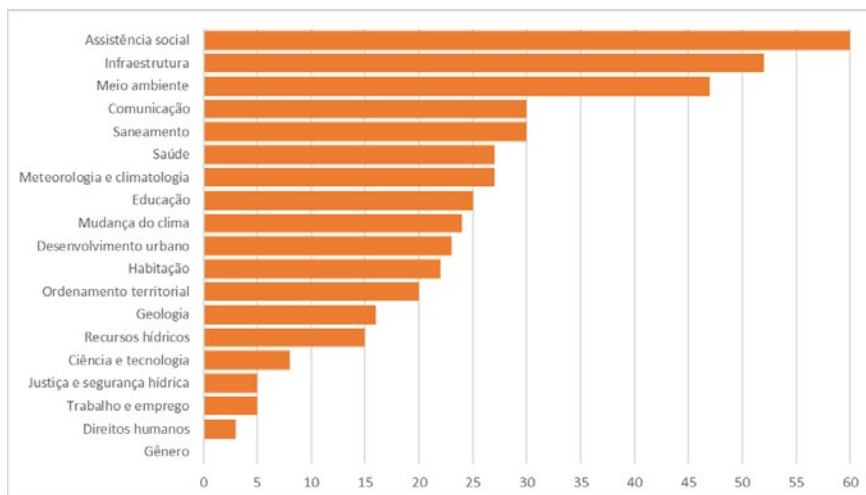
Gráfico 2. Principais políticas públicas na gestão do risco e de desastres – Região Nordeste



Fonte: Encontro virtual Região Nordeste, agosto de 2023

O diálogo promovido com os participantes do segmento governamental que representaram a Região Sul seguiu a mesma lógica dos encontros com as regiões Norte e Nordeste, concentrando quase 80% das indicações em dez políticas públicas setoriais relevantes, com ênfase na de Assistência Social, seguida de Infraestrutura. Adicional a essas apontaram: Meio Ambiente, Comunicação, Saneamento, Saúde, Meteorologia e Climatologia, Educação, Mudança do Clima e Desenvolvimento Urbano (Gráfico 3).

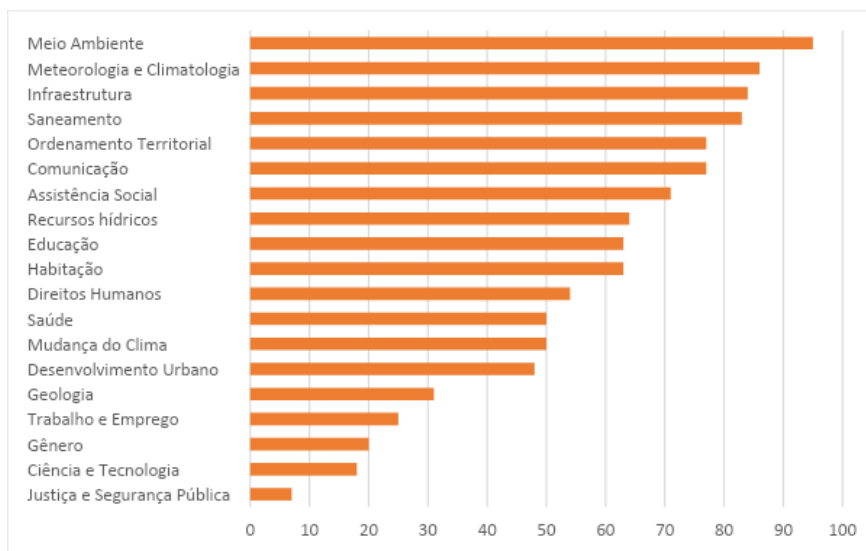
Gráfico 3. Principais políticas públicas na gestão do risco e de desastres – Região Sul



Fonte: Encontro virtual Região Sul, agosto de 2023

O encontro com os representantes do segmento governamental da Região Sudeste apontou a política pública de Meio Ambiente como a mais relevante quando se observa a integração no território no processo de gestão de risco e de desastres, seguida de outras nove políticas – que representam mais de 70% do rol de políticas apresentadas, sendo elas: Meteorologia e Climatologia, Infraestrutura, Saneamento, Comunicação, Ordenamento Territorial, Assistência Social, Recursos hídricos, Habitação e Educação (Gráfico 4).

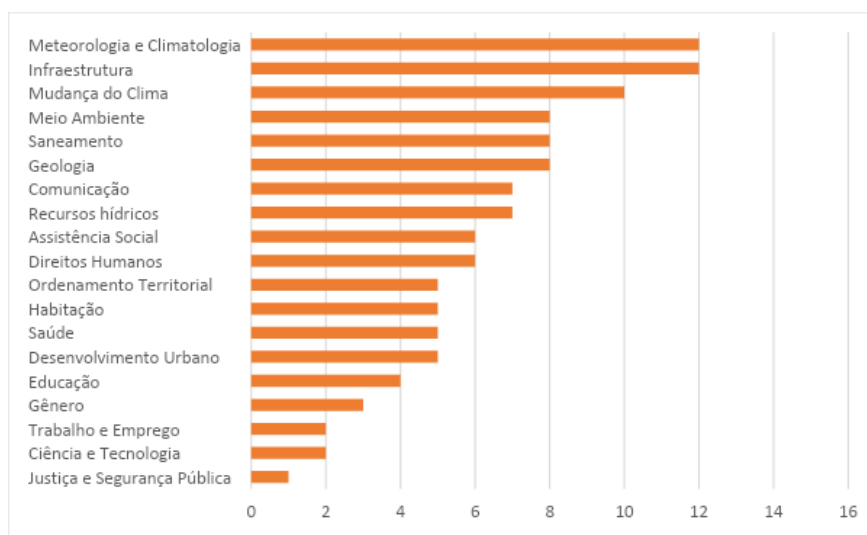
Gráfico 4. Principais políticas públicas na gestão do risco e de desastres – Região Sudeste



Fonte: Encontro virtual Região Sudeste, agosto de 2023

Os representantes da sociedade civil concentraram 76% de suas indicações nas seguintes políticas públicas: Habitação, Mudança do Clima, Infraestrutura, Direitos Humanos, Meio ambiente, Desenvolvimento Urbano, Assistência social, Comunicação, Saneamento e Justiça e Segurança Pública, indicando com o mesmo nível de relevância as três primeiras (Gráfico 6).

Gráfico 5. Principais políticas públicas na gestão do risco e de desastres – Região Centro-Oeste

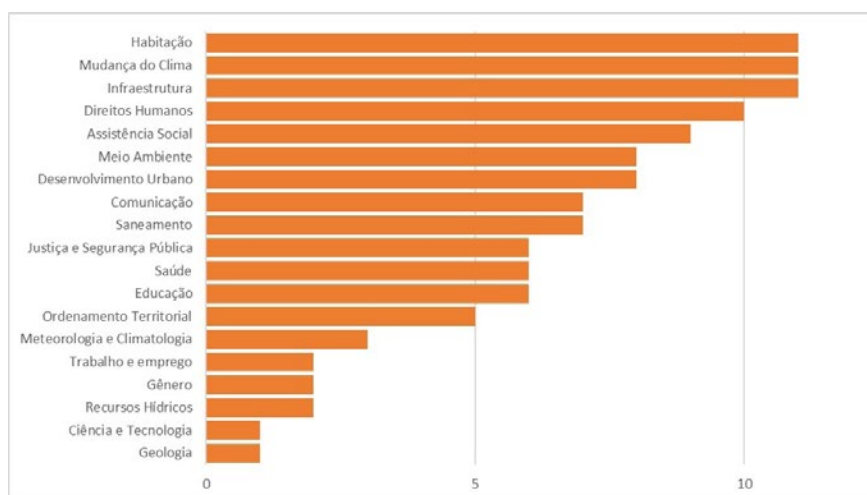


Fonte: Encontro virtual Região Centro-Oeste, agosto de 2023

Além dos encontros com o segmento governamental, também foram promovidas duas reuniões com o segmento não-governamental, incluindo o diálogo com a Sociedade Civil Organizada e as Entidades Privadas. Buscando o mesmo alinhamento dos momentos anteriores, foi solicitado que estes segmentos também indicassem as políticas públicas que julgavam mais integradas e relevantes para a gestão de risco e de desastres.

Os representantes da sociedade civil concentraram 76% de suas indicações nas seguintes políticas públicas: Habitação, Comunicação, Meteorologia e Climatologia, Gênero, Infraestrutura, Saneamento, Mudança do Clima, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Recursos hídricos, indicando com o mesmo nível de relevância as três primeiras (Gráfico 6).

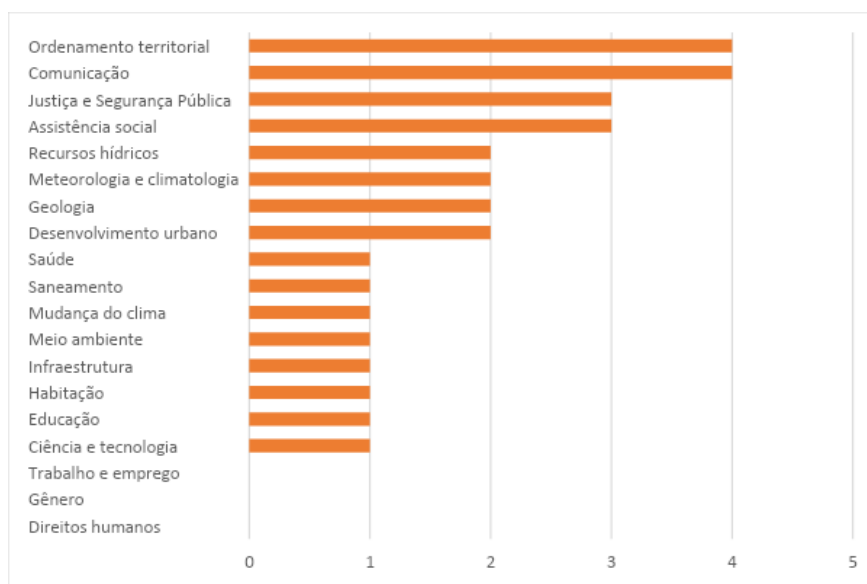
Gráfico 6. Principais políticas públicas na gestão do risco e de desastres – Sociedade Civil Organizada



Fonte: Encontro virtual Sociedade Civil Organizada, setembro de 2023

O encontro com a iniciativa privada contou com menos participantes e isso refletiu nos resultados da enquete. Contudo, os representantes desse segmento indicaram oito políticas públicas, que correspondem a 73% do total, como as mais relevantes: Comunicação, Ordenamento territorial, Assistência social, Justiça e segurança pública, Desenvolvimento urbano, Geologia, Meteorologia e climatologia e Recursos hídricos (Gráfico 7).

Gráfico 7. Principais políticas públicas na gestão do risco e de desastres – Entidades Privadas



Fonte: Encontro virtual Entidades Privadas, setembro de 2023

A indicação das políticas públicas com maior integração e de maior relevância, na percepção desses atores estratégicos do Sinpdec contribui para compreender melhor a percepção da intersectorialidade e transversalidade da atuação na gestão de risco e de desastres e na importância do processo de articulação na implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Compreender as perspectivas apresentadas e envolvendo processos participativos subsidia a abordagem a ser adotada na elaboração do PN-PDC e a execução das próximas etapas do processo de elaboração do documento.

Por fim, a Declaração Política de avaliação intermediária do Marco de Sendai (UN, 2023) reafirma que o reforço da governança para a gestão de riscos de desastres não só demanda e envolve a participação da sociedade, mas também o completo envolvimento de todas as instituições do Estado, inclusive por meio do estabelecimento ou fortalecimento de mecanismos

de coordenação entre as diferentes políticas públicas, envolvendo diferentes ministérios, instituições e setores, de modo a garantir que todos os setores, em todos os níveis, tenham políticas e estratégias de redução do risco de desastres integradas.

7. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES ESTRATÉGICAS EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL



A definição de uma política pública envolve um processo contínuo de tomada de decisão governamental, a partir de um problema priorizado, pela ação ou inação, expressas em instrumentos legais ou decorrentes do que neles está estabelecido, que se materializa a partir do estabelecimento de estratégias e ações de intervenção para produzir impactos reais na vida das pessoas, exigindo o empreendimento de recursos financeiros, materiais e humanos na sua formulação, implementação e avaliação (SARAVIA & FERRAREZI, 2006; RUA, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2022). Essa abordagem permeia diretrizes que envolvem a produção de informações e conhecimento necessários para orientar estratégias de governança no campo das políticas públicas, no intuito de possibilitar ao Estado atuar com eficiência, visando buscar melhorias nas condições de vida da população.

Segundo Birkland (2001), uma política pública deve possuir uma série de atributos, sendo a principal ser estabelecida em nome do “público” ou da “causa pública”, geralmente iniciada pela tomada de decisão do Governo, incluindo a sociedade, envolvendo atores públicos e privados na sua implementação.

As diretrizes em políticas públicas são definidas com base em uma série de fatores, tendo como referência os marcos legais estabelecidos, os quais são essenciais para orientar a atuação dos entes governamentais, nas três esferas de gestão federativa – federal, estadual e municipal. A sua definição é um processo complexo em que é importante considerar alguns fatores que influenciam a efetividade das estratégias a serem estabelecidas para

materializar as recomendações e/ou orientações definidas. Dentre eles, vale destacar:

- a) **Análise de dados e informações relevantes:** antes de definir as diretrizes em uma política pública, é importante realizar uma análise cuidadosa dos dados e informações relevantes para o tema em questão. Isso pode incluir dados estatísticos, pesquisas acadêmicas, informações de especialistas, informações de entes governamentais e opiniões de partes interessadas.
- b) **Identificação dos objetivos e metas:** As diretrizes devem contribuir para a definição de planos, objetivos e metas definidos para a política pública em questão, que devem ser claros, mensuráveis e realistas;
- c) **Participação e consulta de partes interessadas:** É importante envolver as partes interessadas na definição das diretrizes de uma política pública. Isso pode incluir, por exemplo, especialistas no assunto, organizações da sociedade civil, grupos de interesse, setor privado e outros atores relevantes;
- d) **Análise de custo-benefício:** as diretrizes devem levar em consideração os custos e benefícios da implementação da política pública, o que inclui avaliar os impactos econômicos, sociais, ambientais, entre outros;
- e) **Adoção de abordagens baseadas em evidências:** as diretrizes devem ser baseadas em evidências sólidas e comprovadas. Isso inclui considerar a evidência científica, as melhores práticas e as experiências anteriores, incluindo de outros países ou regiões;
- f) **Desenvolvimento de planos de ação e definição de estratégias:** As diretrizes devem ser complementadas por planos de ação e estratégias claras para sua implementação. Esses planos devem incluir metas específicas, atividades, prazos e responsabilidades;

- g) Avaliação e monitoramento contínuos: É importante avaliar e monitorar continuamente a implementação das diretrizes de uma política pública. Isso ajuda a garantir que a política está produzindo os resultados desejados e a fazer ajustes e melhorias, conforme necessário.

Nesse sentido, após a definição e priorização de uma agenda e/ou problema, é importante adotar uma abordagem baseada em evidências, envolver as partes interessadas e definir estratégias e monitorar continuamente a implementação do que estabelecem as diretrizes para garantir que a política pública esteja produzindo os resultados desejados.

Considerando o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034) como integrante das políticas públicas de GRD e RRD, é fundamental situar suas metas para monitoramento e avaliações em um contexto mais amplo de objetivos e princípios que envolvem a formulação de qualquer política pública. A definição de objetivos e princípios é de grande importância, pois a depender de como são definidos, problemas e circunstâncias similares podem envolver abordagens bastante distintas nas políticas públicas por meio de planos, estratégias e ações.

A Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil e seus Objetivos Fundamentais e a Lei nº 12.608 de 2012 com seu conjunto de objetivos que envolvem a RRD, tem como pilares combinar o desenvolvimento sustentável no país com a redução das desigualdades sociais e regionais para uma sociedade justa e solidária e com promoção do bem de todos, sem preconceitos. Objetivos que em sintonia com os do Marco de Sendai contribuam para a redução de exposição e vulnerabilidade, bem como aumento das capacidades e resiliência.

Como já observado no item 4, a construção do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e de GRD ocorre em um contexto mais amplo e global expressos na “Declaração política da reunião de alto nível sobre a revisão intermediária do Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres 2015–2030” adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 maio

de 2023. Um contexto que envolve a profunda preocupação com o aumento da frequência e intensidade dos desastres e seus impactos.

Os princípios do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, definidos no Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, estão em completa sintonia com este contexto no que se relaciona a necessidade de uma abordagem ampla e centrada nas pessoas para RRD, integrando políticas públicas, estratégias e ações que considerem os diferentes tipos de perigos (de origem natural, antropogênica ou socionatural), riscos (ambientais, tecnológicos e biológicos) e desastres frequentes ou infrequentes; de início súbito ou gradual; únicos, múltiplos, compostos ou em cascata e concatenados; que sejam inclusivas e de acesso à todos que necessitam, não deixando ninguém para trás nos processos de GRD.

O princípio I - **compreensão e identificação dos riscos de desastres** encontra-se em sintonia com os princípios G e I do Marco de Sendai.

O princípio G do Marco de Sendai define que “A redução do risco de desastres requer uma abordagem para vários perigos e tomada de decisões inclusiva e informada sobre os riscos, com base no livre intercâmbio e na divulgação de dados desagregados, inclusive por sexo, idade e deficiência, bem como em informações sobre riscos de fácil acesso, atualizadas, de fácil compreensão, com base científica e não confidenciais, complementadas por conhecimentos tradicionais”.

O princípio I do Marco de Sendai define que “Embora os fatores de risco de desastres possam ser locais, nacionais, regionais ou globais, os riscos de desastres têm características locais e específicas que devem ser compreendidas para determinar as medidas de redução do risco de desastres”.

O princípio II - **fortalecimento da governança com vistas ao gerenciamento de riscos e de desastres** encontra-se em sintonia com os princípios A, B, E e F do Marco de Sendai.

O princípio A do Marco de Sendai define que “Cada Estado tem a responsabilidade fundamental de prevenir e reduzir os riscos de desastres,

inclusive por meio de cooperação internacional, regional, sub-regional, transfronteiriça e bilateral. A redução do risco de desastres é uma preocupação comum a todos os Estados”.

O princípio B do Marco de Sendai define que “A redução do risco de desastres demanda que as responsabilidades sejam compartilhadas pelos governos centrais e por autoridades, setores e partes interessadas nacionais relevantes, conforme apropriado às circunstâncias nacionais e ao sistema de governança”.

O princípio E do Marco de Sendai define que “A redução e a gestão do risco de desastres dependem de mecanismos de coordenação intra e intersetoriais e com as partes interessadas em todos os níveis, exigindo também o empenho integral de todas as instituições públicas de natureza executiva e legislativa em nível nacional e local e uma articulação clara das responsabilidades de cada uma das partes interessadas públicas e privadas, incluindo empresas e universidades, para garantir a comunicação, parceria e complementaridade de funções, bem como responsabilidade e acompanhamento”.

O princípio F do Marco de Sendai define que “Embora o papel dos governos nacionais e federais dos Estados em facilitar, orientar e coordenar ações permaneça essencial, é necessário habilitar as autoridades e comunidades locais para reduzir o risco de desastres, inclusive por meio de recursos, incentivos e responsabilidades de tomada de decisões, conforme apropriado”.

O princípio III - **investimento na redução de riscos de desastres e fortalecimento da cultura de resiliência** encontra-se em sintonia com os princípios C, H, J e K do Marco de Sendai.

O princípio C do Marco de Sendai define que “A gestão do risco de desastres é destinada a proteger as pessoas e seus bens, saúde, meios de vida e bens de produção, bem como seu patrimônio cultural e ambiental, além

de promover e proteger todos os direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento”.

O princípio H do Marco de Sendai define que “O desenvolvimento, o fortalecimento e a implementação de políticas, planos, práticas e mecanismos precisam visar a coerência, conforme necessário, entre as agendas de desenvolvimento sustentável e crescimento, segurança alimentar, saúde e segurança, mudanças e variabilidade climática, gestão ambiental e redução de risco de desastres. A redução do risco de desastres é essencial para alcançar o desenvolvimento sustentável”.

O princípio J do Marco de Sendai define que “Abordar os fatores subjacentes de risco de desastres por meio de investimentos públicos e privados informados sobre riscos é mais custo-eficiente do que concentrar-se principalmente em resposta pós-desastres e recuperação, contribuindo, também, para o desenvolvimento sustentável”.

O princípio K do Marco de Sendai define que “Na fase de reconstrução e reabilitação pós-desastres é fundamental evitar a criação e reduzir os riscos de desastres por meio de uma estratégia de “Reconstruir Melhor”, com aumento da educação e sensibilização da sociedade sobre o risco de desastres”.

Por fim, o princípio **IV - estímulo à expansão da participação de organizações da sociedade civil** encontra-se em sintonia com o princípio D do Marco de Sendai, o qual define que “A redução do risco de desastres exige engajamento e cooperação de toda a sociedade”. Exige, também, empoderamento e participação inclusiva, acessível e não-discriminatória, com especial atenção para as pessoas desproporcionalmente afetadas por desastres, especialmente os mais pobres. Uma perspectiva de gênero, idade, deficiência e cultura em todas as políticas e práticas; e a promoção da liderança de mulheres e jovens; neste contexto, especial atenção deve ser dada para a melhoria do trabalho voluntário organizado dos cidadãos”.

Figura 11. Princípios da gestão e risco e gestão de desastres



Fonte: Elaborado pelos autores

7.1 DIRETRIZES PARA PREVENÇÃO, MITIGAÇÃO, PREPARAÇÃO, RESPOSTA, RESTABELECIMENTO E RECUPERAÇÃO

As diretrizes aqui apresentadas têm como propósito orientar a implementação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC) e são fundamentadas considerando o que indicam os acordos internacionais e os marcos legais nacionais na gestão de risco e de desastres.

A diretrizes expressas no artigo 4º da Lei 12.608/2020 direcionam a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e devem ser observadas pelas três esferas de gestão do Sinpdec, se estabelecendo como diretrizes doutrinárias e estratégicas na esfera federal e como táticas e operacionais nas esferas estadual e municipal no intuito de observar como essencial a atuação interfederativa articulada, a observância da abordagem sistêmica das ações em todo o ciclo de gestão de risco e de desastres, a definição de recorte espacial para a atuação, o planejamento com base em evidências além da garantia da participação social no processo.

Adiciona-se a isso o que preconiza os demais instrumentos norteadores da atuação na área de Proteção e Defesa Civil, nacionais e internacionais, os resultados das discussões estabelecidas em âmbito nacional nos espaços de participação coletiva promovidos nas Conferências Nacionais e ainda os projetos conduzidos pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sedec para a produção de subsídios para a elaboração do Plano Nacional (BRASIL, 2010; 2014; BRASIL, 2021).

As diretrizes indicadas neste documento têm o intuito de nortear a implementação do PN-PDC, contudo, essa lista não tem a pretensão de ser exaustiva, sendo flexível para adicionar outros elementos quando necessário, a partir da análise de situação de cada localidade, respeitando as singularidades locais e regionais, bem como a tipologia de evento que pode resultar em desastre.

Antes de elencar diretrizes específicas por eixo de gestão, identifica-se como essencial a compreensão de que alguns elementos são transversais a todo o processo GRD, conforme pontuado a seguir:

Diretrizes transversais

- 1. Atuação articulada** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a Gestão de Risco e de Desastres
- 2. Abordagem sistêmica** das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação
- 3. Conhecimento dos riscos** e de desastres envolvendo todas suas dimensões de perigos, vulnerabilidades, capacidades, exposição.
- 4. Investimento na redução de riscos** de desastres e fortalecimento da cultura de resiliência
- 5. Participação da sociedade civil** nos processos envolvendo a gestão de riscos e de desastres
- 6. Intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas** envolvidas na gestão de risco e de desastres

Para o eixo de Prevenção e Mitigação, as diretrizes estabelecidas buscam orientar a adoção de medidas anteriores à ocorrência de desastres para dotar o Sinpdec da capacidade necessária para que seja viável mudar as

condições de base para a atuação na gestão de risco e de desastres. Vão desde a formalização da estrutura administrativa, principalmente nos municípios, a garantia de recursos – financeiros, materiais e humanos – para possibilitar o seu funcionamento bem como o conhecimento dos aspectos relevantes para a gestão de risco e de desastres em âmbito federal, estadual e municipal. Elemento essencial nesse processo é a intersetorialidade e transversalidade da temática em pauta, que demanda a articulação e coordenação com outros setores e outras políticas públicas fundamentais para reduzir a instalação de novos riscos bem como minimizar ou evitar suas consequências negativas, tornando o Sinpdec com maior capacidade de atuação oportuna.

No eixo de Preparação as iniciativas são empregadas previamente à ocorrência de desastres no intuito de prover o sistema da capacidade necessária para uma atuação oportuna e eficiente na resposta, reduzindo os impactos e os danos. Para que essa capacidade seja alcançada, o trabalho de organização antecipada é primordial e envolve a coordenação de esforços entre entes governamentais e não governamentais, além da comunidade, principalmente das áreas de risco. Assim, preparar-se adequadamente otimiza a execução das ações de resposta, reduzindo os danos e as perdas decorrentes de um desastre.

As diretrizes para o eixo de Resposta a desastres estão relacionadas a medidas emergenciais ou imediatas para, prioritariamente, proteger e salvar vidas, garantir o retorno de serviços essenciais e mitigar os impactos causados pelo evento à propriedade e ao meio ambiente. A mobilização imediata e a coordenação de esforços para atendimento às necessidades identificadas é essencial nesse processo e envolve diversos atores, governamentais, não governamentais e a comunidade, principalmente, das localidades atingidas.

Por fim, estão as medidas de Restabelecimento e Recuperação compõem um processo de reabilitação e restauração das condições de vida na normalidade do local atingido, além da reconstrução de infraestruturas e ser-

viços e apoio à população atingida, no intuito de retornar à dinâmica de vida cotidiana daquela comunidade. Cabe ressaltar que nos processos de restabelecimento e recuperação há uma oportunidade de alterações dos cenários de risco, a partir de adoção de medidas que amplie a capacidade de resiliência e que altere as vulnerabilidades locais, como, por exemplo, as ações para reconstruir melhor, a realocação de população em condições de vulnerabilidades e a construção de infraestruturas que eliminem ou minimizem riscos futuros. O retorno à normalidade não significa retornar às mesmas condições de risco anteriores ao desastre.

Cabe ressaltar que as ações de proteção e defesa civil no contexto brasileiro observam as particularidades regionais e o conhecimento da dinâmica do território – em escala nacional, regional e local, principalmente em nível local – é essencial para que as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação sejam efetivas, considerando as necessidades inerentes ao cenário de cada região. Nesse contexto, o conhecimento sobre o perfil de ocorrências relacionadas a eventos de origem natural, antropogênica ou socionatural, conforme estabelece o artigo 6º, incisos I e II da Política Nacional, permite a adequação do processo de trabalho à realidade, ensejando em intervenções oportunas (BRASIL, 2012).

Assim, para promover uma atuação integrada e coordenada na GRD pelos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e ainda possibilitar que a intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas seja uma premissa substancial nesse processo e permitindo uma abordagem multiriscos, apresentam-se no Quadro 3, as diretrizes que orientam a implementação no Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC), a serem observadas nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação.

Quadro 3. Diretrizes do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil

Eixo	Diretriz
Prevenção	1. Instituição de órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil 2. Instituição e implementação estrutura de governança em Proteção e Defesa Civil no nível local, estadual e nacional 3. Estabelecimento mecanismos de coordenação do processo de gestão de risco e de desastres no nível local, estadual e nacional em uma perspectiva intersetorial, transversal e participativa 4. Instituição ou implementação de mecanismos de financiamento e de garantia de alocação de recursos financeiros para as ações de gestão do risco e de desastres 5. Profissionalização e formalização da carreira em Proteção e Defesa Civil 6. Criação de programa de formação e capacitação continuada em Proteção e Defesa Civil 7. Promoção contínua de medidas de educação nas escolas e conscientização de comunidades para a redução de riscos de desastres 8 Estruturação de estratégias para gestão da informação e comunicação para gestão de riscos de desastres
Mitigação	Formalização de protocolos de cooperação interinstitucionais para ações de mitigação em situações de riscos de desastres Incentivo e investimento em iniciativas intersetoriais voltadas para a preservação dos recursos ambientais com o envolvimento e participação social Fortalecimento e ampliação em campanhas educativas e de conscientização para ampliar a percepção social do risco Definição de estratégias e mecanismos para ampliação das medidas estruturais e não estruturais para fortalecer e ampliar as capacidades de resiliência

Eixo	Diretriz
Preparação	1. Investimento no processo de planejamento para ações em situações de desastres (planos, protocolos, procedimentos, etc) 2. Elaboração de instrumentos e ferramentas para subsidiar as ações de resposta (guias, formulários, sistemas de informação, etc.) 3. Capacitação e treinamento de equipes para atuar nas situações de resposta e recuperação em desastres 4. Monitoramento de riscos e alerta precoce em uma perspectiva multirrisco 5. Definição de estratégias para simulação das ações de resposta e recuperação, considerando os cenários de risco locais e regionais, com todos os atores envolvidos 6. Fortalecimento e melhoria dos sistemas de comunicação entre todas as partes envolvidas, governamentais, não governamentais e a comunidade da área atingida nos processos de planejamento.
Resposta	1. Acionamento e mobilização dos atores e recursos em situações de desastres para as ações imediatas 2. Atendimento às necessidades básicas imediatas da população atingida 3. Avaliação de danos e necessidades para a compreensão do cenário do desastre 4. Gestão da informação e comunicação para atualização e divulgação periódica da situação de risco e das medidas adotadas 5. Avaliação da resposta e registro das lições aprendidas

Eixo	Diretriz
Restabelecimento e Recuperação	1. Estabelecimento de plano estratégico para as ações de restabelecimento e recuperação (metas, ações, prioridades, cronograma, recurso e responsáveis) 2. Articulação e implementação de programas para apoiar o restabelecimento e recuperação econômica e do processo produtivo das comunidades afetadas 3. Acionamento de estratégias de atendimento pós-desastres para as comunidades atingidas (saúde, educação, assistência social, trabalho, etc.) 4. Adoção de estratégias que envolvam a comunidade da área atingida como parte ativa no processo de restabelecimento, recuperação e reconstrução 5. Avaliação e adequação do processo de planejamento para ocorrências futuras com definição de estratégias de longo prazo para eliminar ou reduzir os riscos de impactos relacionados aos potenciais cenários futuros de desastres. 6. Adoção aos princípios de Reconstruir Melhor e modo mais seguro e de Infraestruturas resilientes nos processos de reconstrução.

8. REFERÊNCIAS



BARCELLOS, C; CORVALÁN, C; SILVA, E.L (org). **Mudanças climáticas, desastres e saúde.** - Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2022. 347 p.

BIRKLAND, T. A. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making.** New York: M. E. Sharp. 2001. 448 p.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Brasil, 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sinpdec e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Brasília-DF. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1031606/lei-12608-12>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária - Por uma ação integral e contínua: caderno de diretrizes aprovadas** / Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED UFSC, 2010. 34 p.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil – Proteção e Defesa Civil - Novos paradigmas para o Sistema Nacional: Relatório Final: Princípios, Diretrizes e Moções**/ Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília, 2015. 54 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. **A P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil (1991-2020)**. Florianópolis: FEPESE, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-Sedec/A_p_amp_dc_e_os_30_anos_de_desastres_no_Brasil_20221_compressed.pdf Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil: Brasil** / coordenação Victor Marchezini. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021. 83 p.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020: Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988**: dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências. 1988b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d97274.htm. Acesso em: 20 mai 2023.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015. Dis-

ponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 7 mar. 2023.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. 298p.

CATÁLISE. Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil: Modelo Lógico, 2021

CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas. Uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256 p.

FURTADO, J. R. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Gestão de riscos de desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2012. 14 p. (Redução de Riscos de Desastres na Prática). Disponível em: http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/10/gestao_de_riscos_de_desastres_0.pdf Acesso em: 26 mai. 2023.

IPCC. The Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 p., Disponível em: https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf. Acesso em: 16 mai 2023.

ISC. International Science Council. 2023. **Report for the Mid-Term Review of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction**. Paris, France. International Science Council. Disponível em: <https://council.science/publications/mtr-sendai-framework-disaster-risk-reduction/>. Acesso em: 18 jun 2023.

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R. Transversalidade e Intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, 10(1), p. 22–33, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5289> Acesso em: 25 out. 2023.

MILDE, K. ; LÜCKERATH, D. ; ULLRICH, O. **The ARCH Project: ARCH Disaster Risk Management Framework** [ARCH D7.3], November 2020. Disponível em: https://savingculturalheritage.eu/fileadmin/user_upload/Deliverables/ARCH_D7.3_Disaster_Risk_Management_Framework_v20201130-FINAL.pdf Acesso em: 18 mar 2023.

MIZUTORI, M. **Reflections on the Sendai Framework for disaster risk reduction: Five years since its adoption**. International Journal of Disaster Risk Science, v. 11, n. 2, p. 147-151, 2020.

NARVAÉZ, L. ; LAVELL, A. ; ORTEGA, G. P. **La Gestión del Riesgo de Desastres: Un enfoque basado en procesos**. Peru: Comunidade Andina. 2009. Disponível em: https://www.cac.int/portals/default/files/Comunidad_Andina_Gesti%C3%B3n_del_Riesgo_desastres_un_enfoque_basado_en_procesos._2009.pdf Acesso em: 25 fev. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda-2030-pt-br.pdf> Acessado em: 27 abr. 2023.

POLJANŠEK, K. ; MARÍN FERRER, M. ; DE GROEVE, T. ; CLARK, I. ; FAIVRE, N. ; PETER, D. ; QUEVAUVILLER, P. K.; BOERSMA, K. E. ; KRAUSMANN, E. ; MURRAY, V. ; PAPADOPOULOS, G. A. ; SALAMON, P. ; SIMMONS, D. C.; WILKINSON, E. ; CASAJUS VALLES, A. ; DOHERTY, B. ; GALLIANO, D. 2017. **Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less. Executive Summary**. EUR 28034 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Disponível em: <https://drm.kc.jrc.ec.europa.eu/knowledge/science-for-drm/science-for-disaster-risk-management-2017> Acesso em 30 abr. 2023.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias** (Vol. 1). Brasília, DF: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. 2013. 147 p.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / Universidade Federal de Santa Catarina. 2009.

SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. **Políticas públicas; coletânea** / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP. 2006. 2 v

SOUZA, C.. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16 (Dossiê Sociedade e Políticas Públicas), p. 20–45, jul. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00046818, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00046818>

UFSC/CEPED. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. **Gestão de desastres e ações de recuperação** / [Organização Janaína Rocha Furtado]. - Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. Disponível em: <https://www.cepud.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/02/livro-completo-1-1.pdf> Acesso em: 27 abr. 2023.

UN. United Nations. **Framework Convention on Climate Change: Paris agreement** (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 12 december 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf> Acessado em: 27 abr. 2023.

UN. United Nations. General Assembly. **Resolution A/RES/77/289: Political declaration of the high-level meeting on the midterm review of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030** [18 May 2023]. Disponível em: <https://unfccc.int/portals/default/files/GST/2023-06/A-RES-77-289%20-%20Political%20Declaration%20-%20Midterm%20Review%20Sendai%20Framework.pdf> Acesso em: 23 jun. 2023.

UNDRR. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. **Sendai Framework Terminology on Disaster Risk Reduction**, 2023. Available: <https://www.undrr.org/terminology#R> Acesso em: 18 jul. 2023.

UNISDR. United Nations International Strategy for Disaster Reduction. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). 2015. 32 p.

UNISDR. **Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011: Revealing Risk, Redefining Development**. Geneva, Switzerland: United Nations International Strategy for Disaster Reduction. 2011. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/index.html> Acesso em: 13 fev. 2023.

PRODUTO

3

PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Fortalecendo a gestão de riscos e desastres no Brasil

PN-PDC 2024-2034



Princípios e Diretrizes Estratégicas de Atuação em Proteção e Defesa Civil

Instituições participantes da equipe técnica



Instituições conveniadas