



PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL
Fortalecendo a gestão de riscos e de desastres no Brasil

PN-PDC

2024-2034

SUMÁRIO EXECUTIVO

SET/2024

PRODUTO 3

Princípios e Diretrizes Estratégicas de
Atuação em Proteção e Defesa Civil

Instituições participantes da equipe técnica



Fundação Oswaldo Cruz



Universidade Federal do
Recôncavo da Bahia



Universidade
Metodista
de São Paulo



MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL



Instituições conveniadas



PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Fortalecendo a gestão de riscos e de desastres no Brasil

PN-PDC

2024-2034

PRODUTO 3

Princípios e Diretrizes Estratégicas de Atuação em Proteção e Defesa Civil

Elaboração

Carlos Machado de Freitas
Eliane Lima e Silva

Revisão

Adriana Leiras

Sumário executivo - Produto 3

Redação e Edição¹

Cilene Victor e Lilian Sanches

1 Adaptação do conteúdo original do Produto 3

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
Cynthia da Silva Oliveira

Coordenador de Projetos do Departamento de Articulação e Gestão
Luiz Felipe Lopes de Lima Lima

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 Partiotto

PRODUTO 3 - COMITÊ TEMÁTICO POLÍTICAS PÚBLICAS

Karine Lopes – Diretora do DAG
Armin Braun – Diretor do Cernad
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 – CNDAG

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

Coordenação geral
Adriana Leiras

Gestão de Projeto
Daniel Ricardo Eckhardt da Silva

Especialistas
Luiza Ribeiro Alves Cunha
Antonio Andrei Pinho Braga
Brenda de Farias Oliveira Cardoso
Fabiola Nogueira
Maria Angelica 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 e 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 Salemm

Coordenação – Comunicação de Riscos e Divulgação
Cilene Victor

Especialistas
Roberto Chiachiri
Filomena Salemm
Francisco Marques
Isabella Pandolfelli
Lilian Sanches
Louis Edna
Marcelo Simões Damasceno
Nádia Moraga^{**}
Renata Julioti

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA (UFRRB)

Coordenação – Capacitação e Planejamento Participativo^{***}
Alexandra Cruz Passuello

Especialista^{***}
Eloisa Maria Adami Giazon

Projeto Gráfico
Rennan Andrade



¹A partir de 29 de fevereiro de 2024

^{**} Entre 1º de 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

Sumário

04

Introdução

7

A gestão de riscos
e desastres -
conceitos,
contextualização e
abordagens

11

Fundamentação legal e marcos norteadores

18

Princípios e diretrizes estratégicas em Proteção e Defesa Civil

06

Metodologia

9

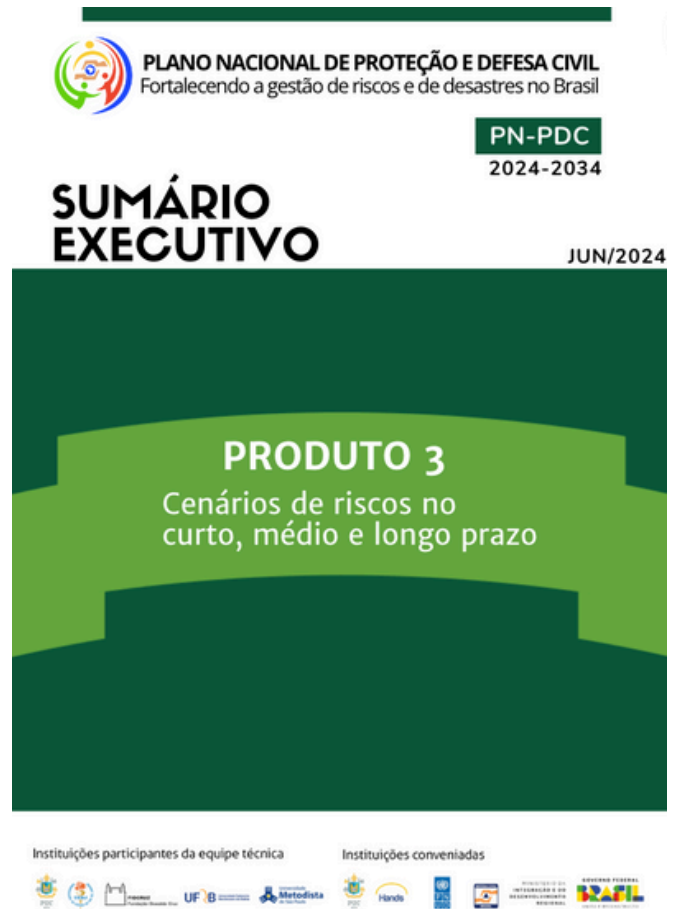
O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e o processo de gestão de risco e gestão de desastres

17

Processo Participativo:
percepção dos atores
de Proteção e Defesa
Civil

21

Conclusões



1. Introdução

Este sumário executivo apresenta uma síntese do **Produto 3 - Princípios e Diretrizes Estratégicas de Atuação em Proteção e Defesa Civil**, um dos **11 produtos** que compõem o projeto de elaboração do primeiro **Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC)**, estabelecido pela **Lei 12.608** de 10 de abril de 2012, com o objetivo de definir princípios, diretrizes, objetivos, metas e indicadores para a atuação da proteção e defesa civil no enfrentamento dos riscos e dos desastres no país.

O PN-PDC tem a supervisão geral da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com a cooperação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), coordenação técnica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e participação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Metodista de São Paulo (UMESP).

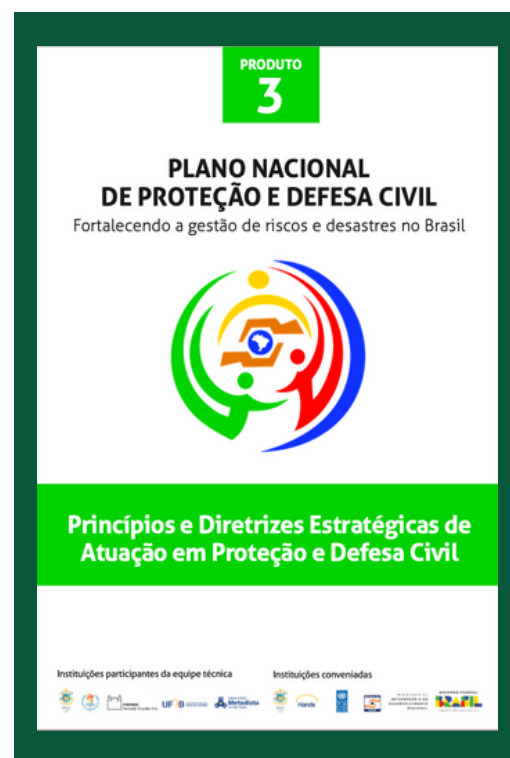
Objeto central deste sumário executivo, o Produto 3 aborda a temática da gestão de riscos e de desastres com ênfase na redução da vulnerabilidade e exposição da população a desastres, no aumento da resiliência das comunidades e na garantia de proteção da vida, propriedade e meio ambiente, em alinhamento com marcos internacionais e legislações nacionais. Seu objetivo é fortalecer a gestão de riscos e de desastres no Brasil por meio da concepção e desenvolvimento de princípios e diretrizes estratégicas para atuação em proteção e defesa civil, visando a implementação de ações preventivas, de mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres de forma integrada e coordenada entre os diferentes níveis de governo e a sociedade.

Elaborado por Carlos Machado de Freitas e Eliane Lima e Silva, ambos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Produto 3 tem 102 páginas e foi aprovado pela Sedec em 10 de outubro de 2023.

Antes da aprovação, porém, a metodologia e os resultados parciais do Produto 3 foram amplamente apresentados, divulgados e compartilhados nos eventos e iniciativas que compõem o processo participativo, como workshops presenciais, encontros virtuais e comitês temáticos.

Essas ações do processo participativo já alcançaram cerca de 4 mil atores estratégicos que representam os segmentos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), como as defesas civis estaduais e municipais, Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdec), movimentos sociais, organizações da sociedade civil, academia, organismos internacionais e entidades privadas.

Figura 1: Capa do Produto 3



Além dos eventos e reuniões técnicas, a elaboração do Produto 3 contou com o Plano Integrado de Divulgação, Comunicação e Ações de Intervenções de Mídia, que consiste em um conjunto de estratégias de comunicação e divulgação para engajamento social com o PN-PDC, resultando em uma série de produções audiovisuais, como vídeos, reels e episódios do Plano em Pauta, o podcast do projeto.

A proposta dessas produções foi explorar a linguagem e o alcance do audiovisual para traduzir o conteúdo de base técnico-científica do Produto 3. Esse material, incluindo o texto integral do produto em questão, está disponível no portal do PN-PDC (www.pndc.com.br), nas mídias sociais das instituições parceiras do projeto, no canal do Youtube (www.youtube.com/@ComunicaPNDC) e no Spotify ([Plano em Pauta](#)).

No escopo do Plano Integrado de Divulgação e alinhado com o seu propósito de ampliar a difusão das etapas do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, este sumário executivo tem o objetivo de garantir aos diversos públicos de interesse do PN-PDC um claro entendimento da essência e da proposta do Produto 3, com a descrição do seu conteúdo, metodologia e principais resultados que irão compor o texto final do PN-PDC.

Para facilitar o acesso ao documento original e às demais informações e produções referentes ao Produto 3, este texto dispõe de vários hiperlinks.

Este sumário executivo está dividido em oito seções: Introdução, metodologia, A gestão de riscos e de desastres - conceitos, contextualização e abordagens, O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e o processo de gestão de risco e gestão de desastres, Fundamentação legal e marcos norteadores, Processo Participativo: percepção dos atores de Proteção e Defesa Civil, Princípios e diretrizes estratégicas em Proteção e Defesa Civil, Conclusões.

Somadas, elas apresentam as pistas trazidas pelo Produto 3 para a construção de estratégias de mitigação de riscos e o aprimoramento das políticas públicas de proteção e defesa civil.

Boa leitura!

O sumário é composto de **oito seções**:

1. Introdução
2. Metodologia
3. Gestão de riscos e de desastres
4. Sinpdec e Gestão de Riscos
5. Fundamentação legal
6. Processo Participativo
7. Princípios e Diretrizes
- 8 Conclusão

2. Metodologia

A **metodologia do Produto 3** incluiu várias etapas e abordagens para garantir a efetividade e relevância das diretrizes propostas para o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034), como descritas a seguir.

1. Levantamento bibliográfico - Literatura científica

Realização de uma revisão extensa da literatura científica existente sobre gestão de risco e de desastres, com o objetivo de identificar conceitos, práticas e tendências atuais.

2. Análise documental e de conteúdo

Exame detalhado de uma série de normativas e documentos governamentais de maior relevância para a proteção e defesa civil. Essa análise incluiu tanto legislações nacionais quanto acordos internacionais adotados, como o Marco de Sendai e Agenda 2030, e ratificados pelo Brasil, como o Acordo de Paris.

3. Discussão técnica

Realização de discussões técnicas com profissionais que fazem parte da equipe do projeto de elaboração da proposta do PN-PDC e do Comitê Temático de Políticas Públicas, do qual fazem parte membros da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec).

4. Identificação de princípios e proposição de diretrizes:

a) Marcos Internacionais

Consideração de marcos internacionais que envolvem a agenda de gestão de risco e de desastres, destacando compromissos e obrigações do Brasil como parte e signatário de tratados e convenções globais.

b) Normativas Nacionais

Análise de normativas nacionais que fundamentam e regulamentam a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, garantindo que as diretrizes estejam em conformidade com a legislação vigente.

c) Políticas Públicas Setoriais

Integração de políticas públicas setoriais que afetam diretamente a proteção e defesa civil, incluindo áreas como ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, e assistência social.

d) Documentos Institucionais

Revisão de documentos institucionais da Sedec para identificar os principais aspectos relacionados à gestão de risco e de desastres, e as medidas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação necessárias.

A elaboração do Produto 3, intitulado "Princípios e Diretrizes Estratégicas de Atuação em Proteção e Defesa Civil", foi amparada no levantamento bibliográfico, em análise de conteúdo e documental e discussões técnicas com profissionais atuantes na área. Foram consideradas normas internacionais e nacionais, documentos de referência e diagnósticos de capacidades para sistematizar os princípios e diretrizes para a gestão de risco e de desastres nos cinco eixos de atuação: **Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação**. O processo incluiu a produção de conteúdo multimídia sobre o Produto 3 e a realização de reuniões técnicas e consultas com atores estratégicos, alinhando a elaboração do produto com a abordagem integrada e participativa adotada em todas as ações do PN-PDC.

3. A gestão de riscos e de desastres – conceitos, contextualização e abordagens

O desenvolvimento dos conceitos de Redução de Risco de Desastres (RRD) e Gestão de Riscos de Desastres (GRD) tem evoluído desde a Primeira Conferência Mundial sobre Redução de Desastres, em 1994, ampliando a compreensão do conceito de desastre e das políticas associadas. Marcos importantes, como Hyogo (2005) e Sendai (2015), refletem mudanças significativas nessas abordagens. Nesta seção, são apresentados os conceitos atuais de referência para GRD, seguido do contexto atual e seus desafios, bem como as abordagens que orientam a implementação da GRD no país.

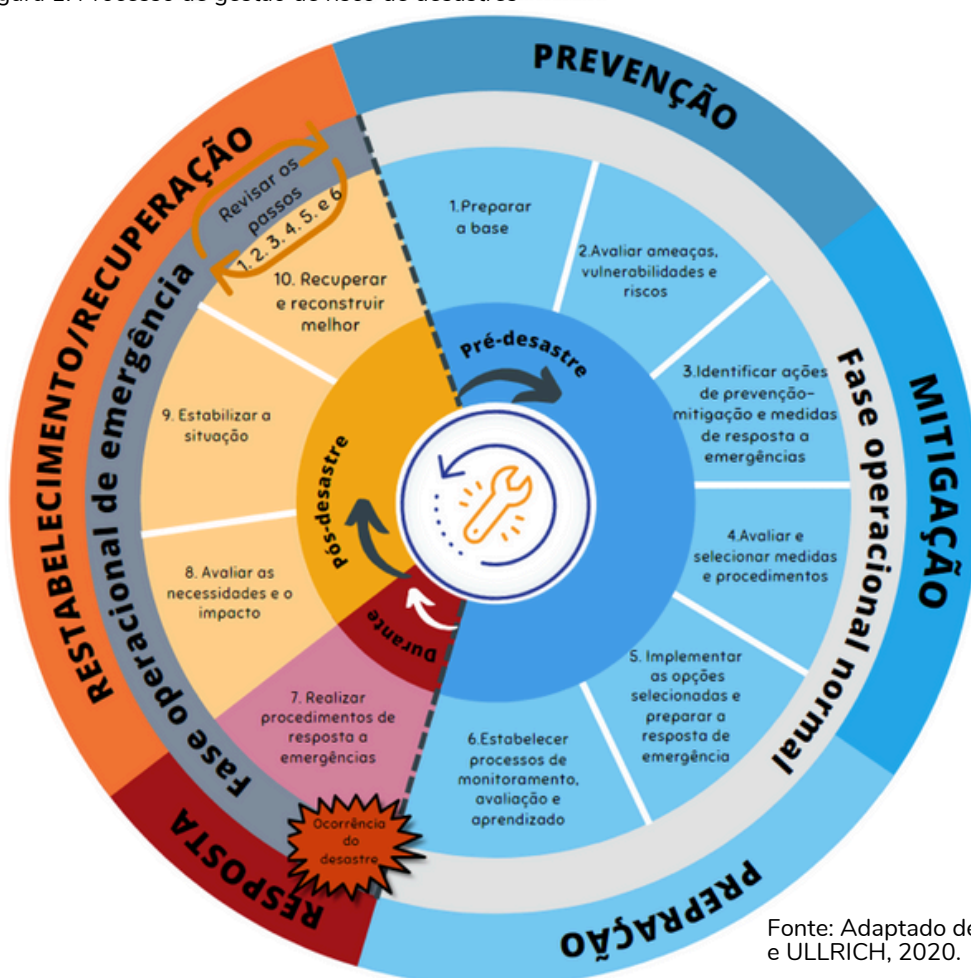
3.1. Conceitos relacionados à gestão de riscos e de desastres

O conceito de **desastre**, segundo o Marco de Sendai (UNDRR, 2023), refere-se a uma grave perturbação no funcionamento de uma comunidade ou sociedade, causada por eventos perigosos que interagem com condições de exposição, **vulnerabilidade**, **resiliência** e **capacidade**. Isso resulta em perdas humanas, materiais, sociais, econômicas e ambientais, com efeitos que podem ser imediatos ou prolongados. Pode-se afirmar que, frequentemente, os desastres excedem às capacidades locais para gestão, necessitando assistência externa.

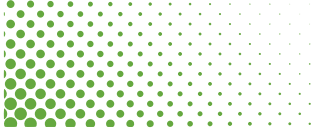
O conceito de **desastre** é composto por **perigo** ou **ameaça** (eventos potencialmente danosos), **exposição** (situação de pessoas e bens em áreas de risco), **vulnerabilidade** (condições que aumentam a susceptibilidade ao impacto de perigos), e **capacidade** (recursos e atributos para gerenciar e reduzir riscos).

A **resiliência** está relacionada à capacidade de adaptação e recuperação de uma dada população frente aos impactos de um desastre. A gestão de riscos e de desastres inclui ações nos eixos de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, integrando políticas nacionais e orientações internacionais, especialmente do Marco de Sendai. As ações de gestão de riscos e de desastres visam reduzir riscos e promover a resiliência, alinhadas ao desenvolvimento sustentável e adaptação às mudanças climáticas.

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, na sede da ONU, em Nova Iorque, foi realizada a reunião de Revisão Intermediária da Implementação da Estrutura de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030. Esse evento destacou a crescente complexidade e gravidade dos riscos de desastres, que estão superando nossa capacidade de antecipação e gestão, com impactos severos nas condições de vida, infraestrutura, sistemas socioeconômicos e ecossistemas. O relatório do Grupo Principal da Comunidade Científica e Tecnológica da ONU alertou sobre a rápida intensificação dos desastres climáticos, com recordes de temperatura global em julho de 2023, e a interação crescente entre riscos ambientais, tecnológicos e biológicos, resultando em padrões de risco mais complexos e multifacetados. Esses desastres, além de alterarem cenários de riscos existentes, criam novos cenários e revelam riscos previamente desconhecidos.

Os impactos dos desastres têm provocado retrocessos significativos nos ganhos de desenvolvimento socioeconômico, ampliando vulnerabilidades e reduzindo a capacidade de resposta das nações e comunidades. A elaboração do PN-PDC está alinhada e atenta às preocupações com esse tema, como a apontada no relatório do Conselho Internacional de Ciência, em 2023, que destaca a necessidade de uma compreensão mais profunda dos riscos de desastres, a melhoria da governança e gestão multissetorial, e o aumento de investimentos sustentáveis na redução de riscos e resiliência. Adicionalmente, ressalta a importância de uma maior participação da sociedade civil e das instituições científicas nas decisões políticas.

Importante salientar, no entanto, que as abordagens de gestão de riscos e de desastres evoluíram desde a Primeira Conferência Mundial sobre Redução de Desastres, passando pelo Marco de Hyogo e chegando ao Marco de Sendai, que ampliaram o escopo para incluir desastres naturais e antropogênicos. A gestão de riscos e de desastres mudou de uma postura reativa para uma preventiva, com foco na redução de riscos futuros, dividindo-se em abordagens prospectiva, corretiva e compensatória.

A Gestão de Riscos de Desastres (GRD) envolve três abordagens principais: **prospectiva**, **corretiva** e **compensatória**.

- A GRD **prospectiva** visa evitar a criação de novos riscos por meio de um melhor planejamento futuro, como o uso adequado do solo e sistemas de abastecimento de água resilientes a crises climáticas.
- A GRD **corretiva** foca na redução de riscos atuais, como a modernização de infraestrutura crítica e a realocação de populações expostas.
- A GRD **compensatória** fortalece a resiliência social e econômica contra riscos residuais por meio de instrumentos financeiros como seguros e fundos de contingência.

Duas abordagens centradas nas pessoas também são destacadas: a gestão comunitária do risco, que promove o envolvimento local, e o reconhecimento de conhecimentos tradicionais, que complementam a ciência na avaliação e planejamento de riscos. A GRD, em suas diversas abordagens, deve ser vista como um processo contínuo e transformador, integrado a políticas de desenvolvimento sustentável e necessitando de estruturas organizacionais intersetoriais e processos de coordenação eficazes em todos os níveis governamentais.

4. O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e o processo de gestão de risco e gestão de desastres

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), instituído pela Lei 12.608/2012, implementa a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil de forma integrada, abrangendo todas as etapas da gestão de risco e de desastres, como prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação. Composto por órgãos federais, estaduais, distritais, municipais, entidades privadas e organizações da sociedade civil, o Sinpdec é coordenado pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério do Desenvolvimento Regional, que garante a articulação entre as esferas de governo e a proteção da população. A Figura 2 ilustra a estrutura do Sinpdec, conforme previsto na legislação vigente.

Figura 2. Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil



No Brasil, estabelecer uma cultura preventiva para resposta a desastres tem sido desafiador, sobretudo devido à diversidade de riscos e vulnerabilidades em um território vasto e diverso, como pode ser observado com a frequência e o número de municípios que têm decretado situação de emergência.

Nesse contexto, é importante fortalecer o diálogo entre os órgãos do Sinpdec para consolidar a visão de Proteção e Defesa Civil como um sistema integrado. A gestão de desastres deve combinar abordagens reativas e preventivas, integrando ações pós-desastre com medidas preventivas para reduzir riscos, minimizar danos e aumentar a resiliência, incluindo políticas e ações para prevenir novos riscos e gerenciar os riscos residuais, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3. Ciclo de gestão em Proteção e Defesa Civil



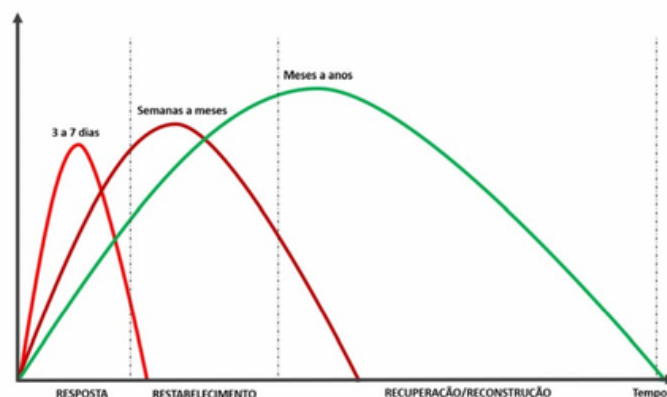
Fonte: UFSC/CEPED, 2014.

A Gestão de Riscos e Desastres (GRD) no Brasil é interdisciplinar e multissetorial, focando na redução de riscos, manejo de desastres e recuperação.

A cultura de redução de riscos é essencial, sobretudo por integrar conhecimento científico e local e requerer a articulação de políticas públicas em todos os níveis governamentais. A GRD deve ser contínua, com ações antes, durante e após desastres, para minimizar impactos e promover resiliência, adaptada à complexidade dos riscos e vulnerabilidades no Brasil.

Fortalecer o Sinpdec na sua atuação intersetorial e garantir a articulação contínua entre os seus diversos atores é indispensável para uma resposta eficaz e compatível com os desastres, facilitando a redução de riscos e a compreensão dos impactos de curto, médio e longo prazos, como exemplificado na Figura 4

Figura 4. Exemplo de temporalidade dos impactos potenciais dos desastres



Fonte: Adaptado de UNISDR, 2011.

4.1 Atores e competências no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

O artigo 9º da Lei nº 12.608/12 define seis competências comuns aos três esferas de governo - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - para adotar medidas que fortaleçam estratégias de prevenção e segurança, cada um dentro de suas atribuições.

Art. 9º Compete à União, aos Estados, Distrito Federal 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 União, conforme o **artigo 6º da Lei nº 12.608/12**, é responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), incluindo a criação de normas, coordenação do Sinpdec, promoção de estudos sobre desastres, apoio a entidades federativas no mapeamento de áreas de risco, e gestão de sistemas de informações e monitoramento.

Também deve criar um cadastro de municípios suscetíveis a desastres, implementar o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de material educativo sobre prevenção de desastres.

4.1.2 Sinpdec: contexto estadual

O **artigo 7º da Lei nº 12.608/12** define as competências dos Estados na gestão de proteção e defesa civil, incluindo a execução da PNPDEC a nível estadual, coordenação das ações do Sinpdec em parceria com a União e Municípios, e a criação do Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil.

Os Estados devem identificar e mapear áreas de risco, realizar monitoramento de desastres, apoiar a União na declaração de emergências e auxiliar os Municípios na elaboração de Planos de Contingência. O Plano Estadual deve também abordar bacias hidrográficas em risco e diretrizes para redes de monitoramento.

Deve-se registrar que o Distrito Federal acumula as atribuições referentes a estados e municípios.

4.1.3 Sinpdec: contexto municipal

O **artigo 8º da Lei nº 12.608/12** atribui aos municípios a responsabilidade de executar a PNPDEC localmente, coordenar ações com União e Estados e integrar a proteção e defesa civil no planejamento municipal. Os municípios devem identificar e mapear áreas de risco, fiscalizar e prevenir ocupações, declarar emergências, realizar vistorias e intervenções preventivas, organizar abrigos, informar a população, realizar exercícios simulados, controlar suprimentos, avaliar danos, e estimular a participação de entidades privadas e voluntários. Também devem prover moradia temporária para famílias afetadas.

5. Fundamentação legal e marcos norteadores

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) são baseados na Constituição Federal (CF) de 1988, que busca construir uma sociedade justa e solidária, promover o desenvolvimento nacional e reduzir desigualdades. Inicialmente, a defesa civil no Brasil foi formalizada na década de 1960, mas foi com a CF-88 e o Decreto nº 97.274 de 1988 que se organizou de forma sistêmica, incorporando medidas preventivas e de mitigação de riscos. O Sinpdec, antigo Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), foi estruturado com um conselho superior, a Sedec como órgão central, e uma rede de coordenadorias e entidades de apoio em todos os níveis federativos. O sistema evoluiu ao longo dos anos, alinhando-se a estratégias internacionais da ONU sobre sustentabilidade e gestão de riscos de desastres. Em 2012, a Lei 12.608 instituiu a PNPDEC, estabelecendo objetivos de redução de riscos por meio de medidas integradas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e promovendo o desenvolvimento sustentável em consonância com a Estratégia Internacional de Redução de Desastres e o Marco de Sendai.

A 3ª Conferência Mundial para a Redução do Risco de Desastres, realizada em Sendai, Japão, em março de 2015, resultou na adoção do Marco de Ação de Sendai 2015-2030, que sucedeu o Marco de Hyogo 2005-2015.

O Marco de Sendai visa melhorar a coerência entre políticas, metas e sistemas de implementação, introduzindo uma abordagem mais participativa que envolve diversos setores, incluindo o setor privado.

O principal objetivo do Marco de Sendai é prevenir novos riscos e reduzir os existentes por meio de medidas integradas e inclusivas, reforçando a resiliência.

Ele estabelece 13 princípios orientadores, 4 prioridades de ação e 7 metas globais, aplicando-se a riscos de diversas escalas, frequências e origens, tanto naturais quanto antrópicas, abrangendo também riscos ambientais, tecnológicos e biológicos.

5.1 Marcos Internacionais

A necessidade de uma abordagem ampla e centrada nas pessoas para prevenir riscos de desastres é amplamente reconhecida e refletida nos acordos da ONU. A redução de riscos de desastres requer envolvimento multissetorial e uma visão multiriscos, com práticas inclusivas e acessíveis sendo essenciais para sua eficácia.

A Agenda Pós-2015, incluindo o Marco de Sendai, o Acordo de Paris e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, aborda essas demandas. A Conferência Mundial de 2015 em Sendai foi fundamental para definir diretrizes de desenvolvimento sustentável, enfatizando a importância de ações articuladas em todos os níveis, com compromissos governamentais para implementar medidas e estratégias com objetivos de curto, médio e longo prazo.

5.1.1 Marco de Sendai

O Marco de Sendai 2015-2030 foca na prevenção e redução de riscos de desastres por meio de medidas integradas e inclusivas para aumentar a resiliência.

Alinhado aos objetivos da Constituição de 1988, à PNPDEC e ao Marco de Sendai, o Decreto nº 10.593 de 2020 estabelece a criação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil para priorizar a compreensão dos riscos, fortalecimento da governança, investimento na redução de riscos e promoção da resiliência, além de estimular a participação da sociedade civil.

A Declaração Política da reunião de Revisão Intermediária da Implementação da Estrutura de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030, realizada em 2023, ressalta a preocupação com o aumento dos desastres e seus impactos, que comprometem o desenvolvimento sustentável, especialmente em países menos desenvolvidos. Nesse sentido, o PN-PDC deve adotar uma abordagem ampla e centrada nas pessoas para a Redução do Risco de Desastre (RRD), integrando políticas públicas que consideram diversos tipos de perigos e riscos de forma inclusiva e acessível.

Com a adoção do Marco de Ação de Sendai 2015-2030, tornou-se necessário definir ações e metas concretas em níveis global, regional, nacional e local para promover sua implementação a curto, médio e longo prazo. Embora as bases para implementar o novo Marco estejam definidas, é importante envolver todas as partes interessadas para definir metas e objetivos no Brasil a médio e longo prazo, conforme os princípios do Quadro 5 de Sendai.

Figura 5. Principais elementos do Marco de Ação de Sendai



Fonte: UNISDR, 2015.

5.1.2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Em setembro de 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada por unanimidade durante a Cúpula da ONU para o Desenvolvimento Sustentável.

A Agenda 2030 estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para orientar políticas nacionais e cooperação internacional até 2030, sucedendo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Em 2013, um ano após a Rio+20, o Brasil participou ativamente das negociações que resultaram na Agenda 2030, que cobre temas como erradicação da pobreza, saúde, educação, igualdade de gênero, mudanças climáticas, cidades sustentáveis, proteção ambiental, crescimento econômico inclusivo e governança, como mostra a Figura 6.

O Brasil desempenhou papel de destaque na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e tem seguido comprometido com a implementação dos ODS. Como anfitrião de importantes conferências ambientais, o Brasil tem se destacado na promoção da Agenda Pós-2015.

Inovações em políticas públicas brasileiras vêm contribuindo para integrar as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Nessa linha, a coordenação nacional dos ODS levou à criação do documento "Elementos Orientadores da Posição Brasileira", elaborado com ampla participação social.

Figura 6. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS



Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) devem focar nos pilares social, ambiental e econômico da sustentabilidade. A ONU destaca que o sucesso dessa agenda depende da mobilização de diversos agentes, com base nas experiências e necessidades das pessoas, garantindo a transição dos ODM para objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável.

Para o Brasil, a implementação das metas dos ODS, que influenciam na redução e gestão de riscos de desastres (RRD e GRD), representa um desafio que requer um quadro de ação nacional eficaz, sobretudo ao considerar a RRD como uma das condições fundamentais para um desenvolvimento global inclusivo e sustentável, promovendo saúde, bem-estar e segurança para todos.

5.1.3 Mudança do Clima e Acordo de Paris

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), iniciada na Rio-92, busca estabilizar a temperatura global por meio da redução da emissão de gases de efeito estufa.

No Brasil, a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) foi estabelecida em 2009 para promover a adaptação climática. O Acordo de Paris, firmado na COP-21, em 2015, visa limitar o aquecimento global a 2°C, com esforços para mantê-lo abaixo de 1,5°C, incluindo compromissos de revisão dos planos climáticos e um mecanismo de perdas e danos. O Sexto Relatório do IPCC, divulgado em 2023, alerta que os desastres relacionados ao clima estão atingindo especialmente as pessoas em situação de maior vulnerabilidade e os ecossistemas mais frágeis.

O diálogo contínuo e a articulação entre os setores do Sinpdec são essenciais para uma gestão eficaz de riscos e de desastres em nível local. As Conferências Nacionais de Proteção e Defesa Civil desempenham um papel central, com a primeira realizada em 2010, que teve como foco a institucionalização da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e a reorganização do Sindec. A segunda, em 2014, abordou na sua essência a gestão integrada de riscos e a promoção da resiliência. Ambas conferências resultaram em diretrizes centrais para o tema, com destaque à necessidade de financiamento, profissionalização dos órgãos de defesa civil e ao fortalecimento das ações preventivas.

A Sedec, em parceria com o PNUD, vem contribuindo ainda mais com diagnósticos e o desenvolvimento de um modelo lógico para garantir o alcance e a efetividade do primeiro Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Entre as iniciativas nacionais, destaca-se o **Projeto Elos**, conduzido pelo Cemaden, que realizou um diagnóstico das capacidades municipais em Proteção e Defesa Civil, focando na gestão local de riscos de desastres e resposta a emergências. A pesquisa, que envolveu cerca de 2000 defesas civis, utilizou dados primários (questionários, entrevistas, grupos focais) e observações de campo, além de dados secundários de pesquisas documentais. As capacidades foram analisadas em três eixos principais: estruturação, capacitação e governança.

O diagnóstico do Projeto Elos revelou que:

- 65% das defesas civis compartilham espaço físico com outras secretarias.
- A maioria das equipes é composta por uma ou duas pessoas.
- As necessidades de estruturação incluem equipamentos como telefones fixos exclusivos e viaturas adequadas.
- A falta de recursos financeiros é o maior desafio para a estruturação.
- As defesas civis se sentem capacitadas para declarar situações de emergência, interagir com outras secretarias e avaliar danos.
- Monitoramento, mapeamento e alertas de riscos são os temas de maior interesse para capacitação, com custos sendo o principal desafio.
- 49% das defesas civis estão no gabinete do prefeito e 56% usam redes sociais para comunicação.
- Apenas 9% oferecem cursos aos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil e têm parcerias formalizadas com outros municípios.
- 69% afirmam existir legislação municipal sobre defesa civil ou gestão de risco de desastres.
- O maior desafio de governança é a necessidade de apoio para fiscalizar e coibir ocupações em áreas de risco.

5.2 Marcos Nacionais

A Gestão de Risco e Desastres (GRD) no Brasil começou com a Defesa Civil na década de 1960, focada em calamidades como inundações e secas. Com a criação do Sindec em 1988, atual Sinpdec, a atuação foi ampliada para incluir planejamento, coordenação e medidas preventivas.

A evolução do Sindec, influenciada por parcerias internacionais e desastres de grande importância, resultou na criação da PNPDEC e do Sinpdec. Essas iniciativas têm contribuído para promover uma gestão integrada de riscos, alinhada a estratégias globais.

A proposição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034) reflete esse compromisso, fortalecendo a capacidade do Sinpdec para atuar eficazmente em todas as fases de gestão de riscos e de desastres.

Figura 7. Modelo lógico do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil



A gestão de riscos e de desastres é um processo complexo que integra várias áreas de conhecimento e envolve múltiplos atores, tanto governamentais quanto não governamentais, incluindo as comunidades expostas e afetadas. Caracteriza-se por ser intersetorial, transversal, multidisciplinar e interinstitucional, abrangendo diversas políticas públicas dentro do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec). As estratégias de gestão de riscos e de desastres visam a prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, abordando causas subjacentes e riscos futuros. Por ser dinâmico, o cenário de risco exige análise contínua para atualizar as vulnerabilidades e capacidades de resposta por meio de intervenções ou pela própria ocorrência de desastres, como pode-se observar na figura 9.

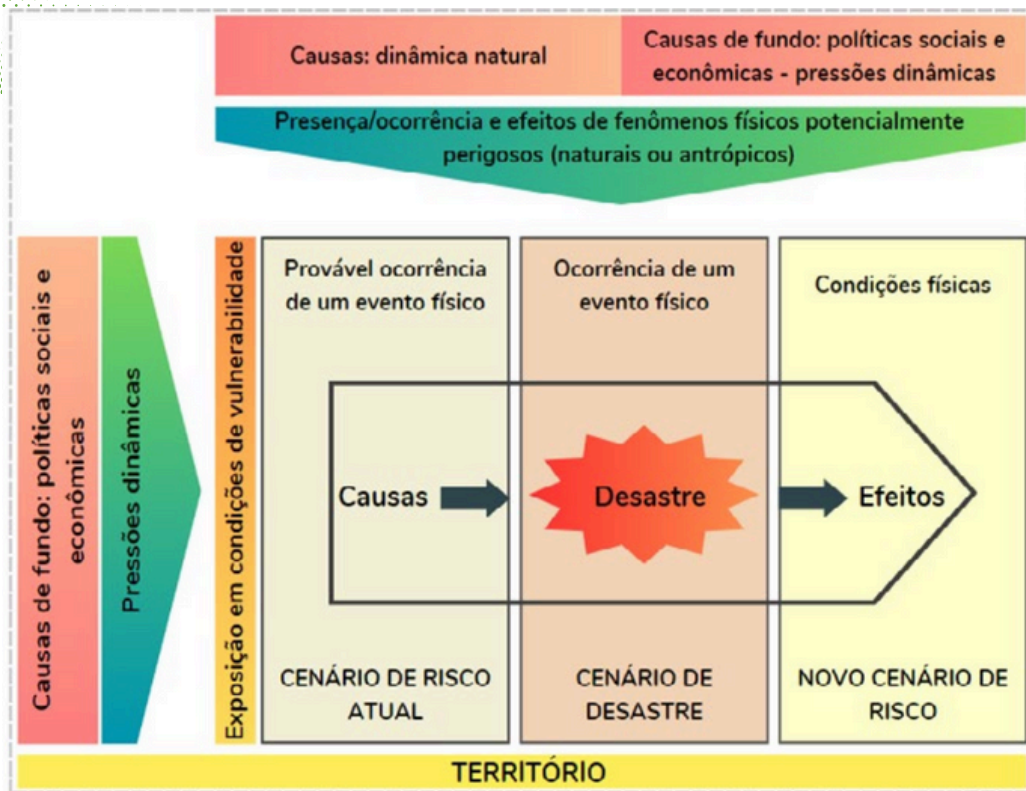


Figura 8. Transformação do cenário do risco

Fonte: NARVÁEZ, LAVELL e ORTEGA, 2009

A gestão de riscos e de desastres no governo envolve processos intersetoriais e transversais que integram várias políticas públicas, conforme a Lei 12.608/2012. A gestão de riscos e de desastres exige tanto ações preventivas quanto reativas e depende da articulação entre diferentes políticas setoriais coordenadas em níveis federal, estadual e municipal. Compreender o papel de cada ator e como eles se inserem nos diversos tipos de desastres é importante para uma atuação eficaz. A gestão de riscos e de desastres é contínua, multiriscos e requer uma organização sistêmica, com foco especial no nível municipal, onde os riscos se manifestam e as respostas iniciais ocorrem. A Figura 9 apresenta alguns exemplos das políticas públicas intersetoriais no Sinpdec.

Figura 9. Políticas públicas intersetoriais à gestão de risco e de desastres no Sinpdec



No texto integral do Produto 3, entre as páginas 65 e 70, há um quadro que sintetiza as políticas públicas relacionadas à gestão do risco e de desastres, como demonstra o Quadro 2, com um recorte parcial do que é encontrado nas páginas mencionadas.

Estão condensados no quadro marcos legais, objetivos e eixos de atuação. São políticas que abordam áreas diversas, incluindo Trabalho, Segurança Pública, Comunicação, Meio Ambiente, Saneamento, Saúde, Educação, Direitos Humanos, Assistência Social e Infraestrutura. Cada política contribui para reduzir vulnerabilidades, promover a resiliência e enfrentar riscos, integrando-se ao Sinpdec.

Quadro 2: Políticas Públicas Envolvidas na Gestão de Risco e de Desastre

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 PNPDIC 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 parais 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
Habituação 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	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 efluentes sanitários; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.	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.	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.	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 e Resposta
Educação	Política Nacional de Educação - Lei Federal nº 9.394/1996	Estabelecer diretrizes e bases da educação nacional.	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

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 das Pessoas Idosas; Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (http://www.dhnet.org.br/direitos/authors/indemocracias/1988/ib_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

6. Processo Participativo: percepção dos atores de Proteção e Defesa Civil

O processo participativo na construção do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC) é orientado pelo Decreto nº 10.593/2020, que incentiva a participação das organizações da sociedade civil, seguindo as diretrizes da Lei 12.608 e a Emenda Constitucional nº 108/2020. Essa participação é fundamental para a formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas de proteção e defesa civil. Assim, observa-se um alinhamento direto com o Marco de Sendai de 2015, que reforça a necessidade de engajamento e cooperação de toda a sociedade, com uma participação inclusiva, acessível e atenta às pessoas mais vulneráveis, alinhamento que se dá também com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A Declaração Política de avaliação intermediária do Marco de Sendai reafirma a importância de uma governança abrangente de riscos de desastres, que deve incluir a participação de diversos grupos sociais, como mulheres, idosos, pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas e jovens. No Sinpdec, essa participação é fundamental para aprimorar a gestão de riscos e desastres, já que o processo é contínuo e os cenários de risco estão em constante mudança.

Além dos marcos normativos e experiências acumuladas, as contribuições coletadas em reuniões técnicas e encontros virtuais com diversos atores foram essenciais para identificar as políticas públicas mais relevantes para a gestão de riscos no Brasil, objeto central do Produto 3. As dez políticas setoriais mais destacadas pelos participantes incluem Infraestrutura, Assistência Social, Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, Saneamento, Meteorologia e Climatologia, Habitação, Ordenamento Territorial, Educação e Comunicação, representando mais de 70% das opiniões.

Os participantes dos encontros destacaram a importância de políticas públicas adicionais, como agricultura, segurança alimentar e nutricional, e a atuação do ministério público, que foram mencionadas em quase todos os segmentos.

1. Região Norte: Cerca de 80% dos participantes destacaram a Infraestrutura, Saneamento e Meio Ambiente como as políticas públicas mais integradas. Políticas de recursos humanos, financeiros e governança municipal também foram apontadas como relevantes.

2. Região Nordeste: Aproximadamente 73% das indicações concentraram-se em Infraestrutura e Saneamento, seguidas por Meio Ambiente, Saúde, Recursos Hídricos, Mudança do Clima, entre outras.

3. Região Sul: Quase 80% das indicações focaram em Assistência Social e Infraestrutura, com destaque adicional para Meio Ambiente, Comunicação, Saneamento e outras.

4. Região Sudeste: A política de Meio Ambiente foi considerada a mais relevante, seguida por outras nove políticas que incluem Infraestrutura, Saneamento, Comunicação e Educação.

5. Região Centro-Oeste: Destacaram-se Meteorologia e Climatologia, Infraestrutura e Mudança do Clima como as mais importantes.

6. Sociedade Civil e Iniciativa Privada: A sociedade civil destacou políticas como Habitação, Comunicação e Meio Ambiente, enquanto a iniciativa privada priorizou Comunicação, Ordenamento Territorial e Justiça e Segurança Pública.

A integração e relevância das políticas públicas na gestão de riscos e desastres são fundamentais para a efetiva implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC). A percepção de intersetorialidade e a participação ativa de todos os atores estratégicos, incluindo a sociedade e as instituições estatais, são essenciais para garantir a coordenação e eficácia das estratégias de redução de riscos, conforme reafirmado pela Declaração Política do Marco de Sendai.

7. Princípios e diretrizes estratégicas em Proteção e Defesa Civil

A definição de uma política pública é um processo contínuo de decisão governamental que, a partir da priorização de um problema, concretiza-se em estratégias e ações para gerar impactos na vida das pessoas.

Esse processo requer a mobilização de recursos financeiros, materiais e humanos, e depende da produção de informações para orientar a governança. Como levantado na bibliografia do Produto 3, uma política pública é estabelecida em nome do "público" e geralmente é iniciada por decisões governamentais, envolvendo tanto atores públicos quanto da sociedade civil. As diretrizes em políticas públicas são baseadas em fatores e marcos legais que orientam a atuação governamental em diferentes esferas. A definição dessas diretrizes envolve os tópicos listados no quadro abaixo.

Após a definição de uma agenda ou problema, é importante adotar uma abordagem baseada em evidências, envolver as partes interessadas e monitorar continuamente a implementação das diretrizes para garantir o sucesso da política pública.

No caso do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034), suas metas devem estar alinhadas com objetivos amplos de políticas públicas, como os da Constituição de 1988 e da Lei nº 12.608 de 2012, que combinam desenvolvimento sustentável com a redução de desigualdades.

Esses objetivos, em conformidade com o Marco de Sendai, tem como objetivo reduzir a exposição e vulnerabilidade aos desastres, aumentando a resiliência dentro de um contexto global, conforme destacado pela Declaração Política da reunião de Revisão Intermediária da Implementação da Estrutura de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030, realizada em 2023.

- **Análise de dados e informações relevantes:** Realizar uma análise detalhada de dados estatísticos, pesquisas acadêmicas e informações de especialistas antes de definir diretrizes.
- **Identificação dos objetivos e metas:** As diretrizes devem ajudar a estabelecer planos, objetivos e metas claros, mensuráveis e realistas para a política pública.
- **Participação e consulta de partes interessadas:** Envolver especialistas, organizações da sociedade civil, grupos de interesse e o setor privado na definição das diretrizes.
- **Análise de custo-benefício:** Considerar os custos e benefícios da política pública, incluindo impactos econômicos, sociais e ambientais.
- **Adoção de abordagens baseadas em evidências:** Fundar as diretrizes em evidências sólidas e práticas científicas comprovadas.
- **Desenvolvimento de planos de ação e definição de estratégias:** Acompanhar as diretrizes com planos de ação claros, contendo metas, atividades, prazos e responsabilidades definidos.
- **Avaliação e monitoramento contínuos:** Monitorar e avaliar constantemente a implementação das diretrizes para garantir os resultados desejados e possibilitar ajustes conforme necessário.

Os princípios do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC), conforme o Decreto nº 10.593/2020, promovem uma abordagem centrada nas pessoas para a Redução de Risco de Desastres (RRD), integrando políticas, estratégias e ações que consideram diversos tipos de riscos, naturais ou antropogênicos, de forma inclusiva e acessível.

Esses princípios estão alinhados com o Marco de Sendai (Figura 11): o **Princípio 1**, sobre a compreensão dos riscos, corresponde ao que, no Marco de Sendai, são os princípios G e I; o **Princípio 2**, focado na governança, se alinha com os princípios A, B, E e F; o **Princípio 3**, que trata do investimento em resiliência, reflete os princípios C, H, J e K; e o **Princípio 4**, que incentiva a participação da sociedade civil, está em harmonia com o princípio D de Sendai, que enfatiza a cooperação social inclusiva e o foco nos mais vulneráveis.

Figura 10. Princípios da gestão de risco e gestão de desastres



7.1 Diretrizes para prevenção, mitigação, preparação, resposta, restabelecimento e recuperação

As diretrizes para a implementação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC) são fundamentadas em acordos internacionais e marcos legais nacionais, como a Lei 12.608/2020, e devem ser seguidas em todas as esferas de gestão do Sinpdec.

A diretrizes destacam a importância de uma atuação articulada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, utilizando uma abordagem sistêmica ao longo de todo o ciclo de gestão de riscos e desastres. As diretrizes são flexíveis e podem ser ajustadas conforme as necessidades locais e regionais, assegurando a participação social e o investimento na redução de riscos e na cultura de resiliência.

Elementos transversais essenciais incluem o conhecimento amplo dos riscos, a intersetorialidade das políticas públicas e a integração de ações preventivas, mitigadoras, de preparação, resposta, restabelecimento e recuperação.

As ações de proteção e defesa civil no Brasil devem considerar as particularidades regionais e o conhecimento da dinâmica territorial, especialmente em nível local, para garantir a efetividade das intervenções.

O entendimento dos tipos de eventos permite ajustes adequados nas ações. Para assegurar uma atuação integrada e coordenada entre os entes federativos e promover a intersectorialidade e transversalidade das políticas públicas com uma abordagem multirrisco, foram estabelecidas diretrizes específicas para a implementação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC), como apresentadas no quadro 3.

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 intersectorial, 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 intersectoriais 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.

- **Prevenção e Mitigação:** Foca em medidas preventivas e fortalecimento estrutural do Sinpdec, com ênfase na intersectorialidade e coordenação para minimizar riscos.
- **Preparação:** Assegura que o sistema esteja organizado e pronto para responder eficazmente a desastres, com coordenação entre governos e comunidades.
- **Resposta:** Concentra-se em ações emergenciais para salvar vidas, restaurar serviços e mitigar impactos, com rápida mobilização e coordenação.
- **Restabelecimento e Recuperação:** Visa restaurar a normalidade, aproveitando para aumentar a resiliência e reduzir vulnerabilidades através de reconstrução e realocação.

8. Conclusões

A **metodologia** do Produto 3 incluiu levantamento bibliográfico, análise de normativas e documentos governamentais, e discussões técnicas com especialistas.

Foram considerados marcos internacionais e políticas setoriais para estabelecer diretrizes, com foco na articulação interfederativa, abordagem sistêmica, planejamento baseado em evidências e participação social.

A elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC 2024-2034) representa um avanço significativo na criação de uma política pública integrada para a Gestão de Riscos e de Desastres no Brasil.

Desenvolvido com ampla participação social e alinhado com marcos legais nacionais e internacionais, como o Marco de Sendai, o PN-PDC enfatiza a necessidade de articulação entre diferentes esferas governamentais e setores para enfrentar riscos e desastres. O PN-PDC destaca a importância de adaptar ações às particularidades regionais e de manter diretrizes flexíveis para atender a necessidades emergentes, promovendo a inclusão, sustentabilidade e redução de desigualdades.

A implementação do PN-PDC 2024-2034 requer compromisso contínuo dos entes federativos, recursos mobilizados e participação ativa da sociedade, visando construir um Brasil mais seguro e resiliente.

Principais achados do Produto 3

- Importância de uma abordagem multissetorial e intersetorial na gestão de riscos e desastres, enfatizando a necessidade de coordenação entre os entes federativos e a adaptação das ações às particularidades regionais.
- Participação social e inclusão foram identificadas como essenciais para fortalecer a resiliência e a eficácia das políticas de defesa civil.
- A flexibilidade nas diretrizes é importante para responder a novos desafios, e o investimento contínuo na redução de riscos e no fortalecimento da resiliência é fundamental.
- O alinhamento do PN-PDC com marcos legais nacionais e internacionais garante que ele esteja em sintonia com os objetivos globais de desenvolvimento sustentável.
- O plano também reforça o compromisso com a redução das desigualdades sociais e regionais, posicionando a gestão de riscos e de desastres como um componente essencial para um desenvolvimento justo e solidário no Brasil.

Principais desafios

A implementação eficaz do PN-PDC enfrenta desafios como:

- Necessidade de integração entre os diferentes níveis de governo e setores, adaptação das diretrizes às diversas realidades locais do Brasil,
- Gestão adequada de recursos financeiros, materiais e humanos, especialmente em municípios menores.
- Promoção da cultura de resiliência e garantia da participação inclusiva da sociedade, particularmente de grupos em vulnerabilidade.
- A abordagem multiriscos e multidisciplinar exige coordenação complexa, e o monitoramento contínuo é importante para ajustar as ações conforme necessário.

Assim, adaptar as políticas de gestão de riscos às mudanças climáticas emergentes, com eventos mais severos, é uma preocupação crescente.

Recomendações futuras

As recomendações para o fortalecimento da proteção e defesa civil no Brasil incluem:

- Intensificar a cooperação entre os diferentes níveis de governo;
- Investir em recursos e capacitação, especialmente nos municípios;
- Integrar políticas públicas de forma transversal para abordar múltiplos riscos;
- Fomentar a cultura de resiliência por meio de educação e campanhas;
- Ampliar a participação social, priorizando a inclusão de grupos vulneráveis;
- Implementar sistemas contínuos de monitoramento e avaliação;
- Adaptar-se às mudanças climáticas com estratégias específicas;
- Manter o plano flexível para atualizações e novas práticas;
- Desenvolver infraestruturas resilientes para mitigar riscos futuros.



PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Fortalecendo a gestão de riscos e de desastres no Brasil

PN-PDC

2024-2034

SUMÁRIO EXECUTIVO

SET/2024

PRODUTO 3

Princípios e Diretrizes Estratégicas de Atuação em Proteção e Defesa Civil

Carlos Machado de Freitas e Eliane Lima e Silva

Supervisão do projeto: Karine Lopes, Sedec

Coordenação geral: Adriana Leiras, PUC-Rio

Coordenação de Comunicação e

Processo Participativo: Cilene Victor, UMESP

Acesse o portal: www.pndc.com.br

Contato: participapnpdc@gmail.com

Instituições participantes da equipe técnica



Fundação Oswaldo Cruz



Universidade Federal do
Recôncavo da Bahia



Universidade
Metodista
de São Paulo



MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

