



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 9

Atuação em Recuperação

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 9

Atuação em Recuperação

Elaboração

Luiza Ribeiro Alves Cunha, Brenda de Farias Oliveira Cardoso, Daniel Eckhardt, Antonio Andrei Pinho Braga, Maria Angélica Gomes da Silva, Fabiola Negreiros de Oliveira, Renato Quiliche, Eliane Lima e Silva

Revisão

Adriana Leiras, Carlos Machado de Freitas e Cilene Victor

SUMÁRIO EXECUTIVO - PRODUTO 9

Redação e Edição ¹

Cilene Victor e Lilian Sanches

1 Adaptação do conteúdo original do Produto 9

EQUIPE

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

Ministro
Waldez Góes

SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – Sede

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
Luís Felipe Lopes de Lima Lins

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

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 Salemm

Coordenação – Comunicação de Riscos e Divulgação
Cilene Victor

Especialistas
Roberto Chiacchiri
Filomena Salemm
Francisco Marques
Isabella Pandolfelli
Lilian Sanches
Louis Edo
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

PRODUTO 9 - COMITÊ TEMÁTICO PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Tiago Schnorr – CGGD/Cenad
Leno Queiroz – CGGR/Cenad
Rafael Machado – CGEA/DOP
Rodrigo Oliveira – CGRR/DOP
Rosilene Vaz – CGRA/DOP
Lucas Mikosz – CCAP/DAG
Reinaldo Estelles – CGA/DAG

*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



04

Introdução

06

Fundamentos

09

Estratégia de governança e responsabilidades

11

Análise das ações, programas e projetos por Eixo de atuação

14

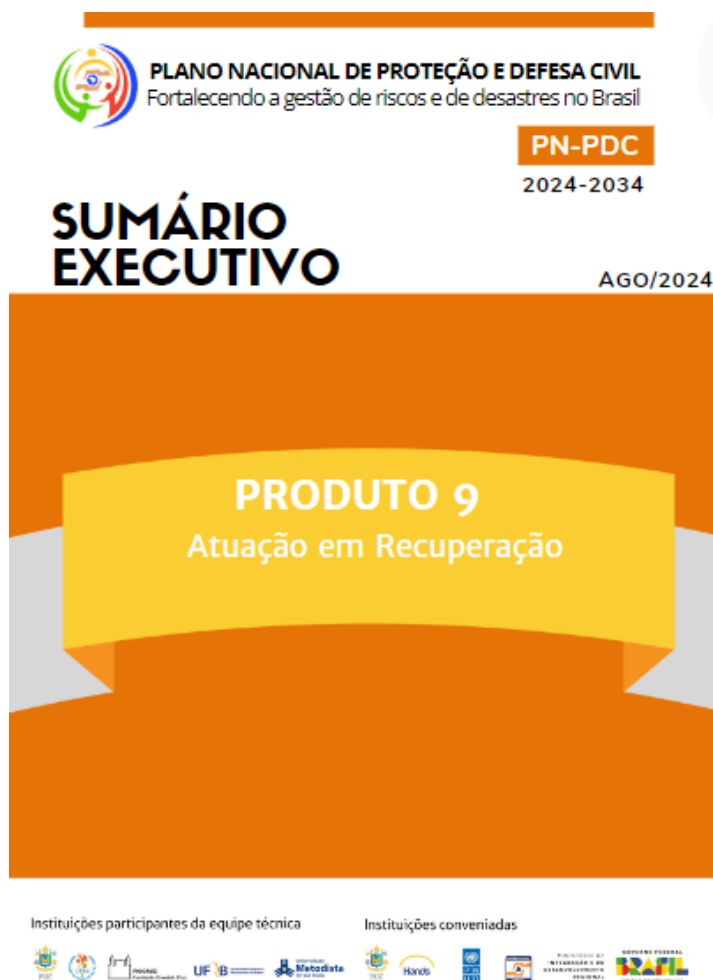
Transversalidade das ações

15

Cadeia lógica

16

Síntese de orientações para proteção e defesa civil



1 Introdução

Este sumário executivo apresenta uma síntese do **Produto 9 - Atuação em Recuperação**, 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).

A crescente ocorrência de desastres de grande impacto social tem mobilizado esforços na proteção e defesa civil. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelecida pela Lei nº 12.608 de 2012, aborda ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres de maneira cíclica e interconectada.

Cada uma das cinco frentes de atuação da defesa civil pode ser estudada e analisada para proporcionar melhoria em seus processos e, sobretudo, reduzir o impacto de desastres no Brasil. O Produto 9, objeto deste sumário executivo, apresenta conceitos, exemplos, características, implicações e direcionamentos voltados para a **etapa de recuperação de desastres**.

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), define ações de **recuperação** como medidas desenvolvidas após o desastre para retornar à situação de normalidade. Abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a reabilitação do meio ambiente e da economia, visando o bem-estar social (MIDR, 2024). A recuperação de desastres envolve proteger eficazmente as populações e as infraestruturas, reduzir as perdas humanas e de propriedade (Altay e Green, 2006).

A **recuperação** de desastres ainda pode ser definida como a restauração e aprimoramento dos meios de subsistência, saúde, bens, e das atividades econômicas, físicas, sociais, culturais e ambientais de comunidades ou sociedades atingidas por catástrofe, seguindo os princípios do desenvolvimento sustentável e adotando a estratégia de “reconstruir melhor” (UNDRR, 2024).

Uma ferramenta do Governo Federal associada ao eixo de atuação de **recuperação** é o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), que facilita a obtenção de recursos do governo federal para ações de resposta e recuperação e permite registro de desastres e a solicitação de reconhecimento federal (MIDR, 2023). Outra iniciativa do Governo Federal que proporciona acesso a recursos para a resposta e recuperação em municípios afetados por desastres é a Sala Virtual de Gestão Aproximada.

Figura 1: Capa do Produto 9





Trata-se de uma iniciativa inovadora, que estabelece um espaço virtual dedicado a resolver dúvidas sobre o processo de reconhecimento de situações de emergência ou estados de calamidade pública (MIDR, 2023). Nesse sentido, investir na **recuperação** de desastres e na redução de riscos oferece retornos significativos, tanto em termos econômicos quanto na melhoria da resiliência comunitária. Afinal, as ações de **recuperação** têm associação direta nas ações de prevenção e redução de riscos, isto é, sempre que possível, ações de recuperação devem servir como instrumento de redução da vulnerabilidade das comunidades fragilizadas.

Existe uma preocupação mundial no que diz respeito à **recuperação** de desastres, devido a sua associação direta com a diminuição de riscos. Neste contexto, avalia-se que a atuação em **recuperação** de desastres é crucial para restaurar a normalidade e a estabilidade de sociedades afetadas por eventos adversos. Essa fase envolve reconstrução, reabilitação e reestruturação das áreas impactadas, visando não apenas reparar os danos físicos, mas também apoiar a recuperação emocional e econômica das comunidades. A eficácia da **recuperação** determina a rapidez com que uma sociedade pode retomar suas atividades habituais, reduzindo as consequências de longo prazo dos desastres. Investir em planos e estratégias de recuperação robustos é fundamental para assegurar que os recursos sejam alocados de forma eficiente e para que as necessidades das populações vulneráveis sejam prioritárias. Essa atuação auxilia na construção de sistemas mais resilientes, preparando melhor as comunidades para enfrentar futuros desafios.

As principais discussões, abordagens e pistas trazidas pelo **Produto 9 - Atuação em Recuperação** estão sintetizadas neste sumário executivo, que está dividido em sete seções, como descritas na coluna ao lado. Elaborado por Luiza Ribeiro Alves Cunha, Brenda de Farias Oliveira Cardoso, Antonio Andrei Pinho Braga, Maria Angélica Gomes da Silva, Fabiola Negreiros de Oliveira, Renato Quiliche e Daniel Eckhardt, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), e Eliane Lima e Silva, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Produto 8 tem 84 páginas e foi aprovado pela Sedec em 12 de junho de 2024.

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

As fontes citadas entre parênteses, como vão aparecer em algumas passagens deste sumário executivo, estão detalhadas nas referências bibliográficas do Produto 9, que pode ser acessado na íntegra pelo heperlink usado no início desta introdução.

Boa leitura!

O sumário é composto de sete seções:

- 1. Introdução
- 2. Fundamentos
- 3. Estratégia de governança e responsabilidades
- 4. Análise das ações, programas e projetos por eixo de atuação
- 5. Transversalidade das ações
- 6. Cadeia lógica
- 7. Síntese de orientações para proteção e defesa civil

2 Fundamentos

A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (BRASIL, 2012), que estabelece as diretrizes para a PNPDEC, define **recuperação** de desastres como *ações de caráter definitivo tomadas após a ocorrência de acidente ou desastre, destinado a restaurar os ecossistemas, a restabelecer o cenário destruído e as condições de vida da comunidade afetada, a impulsionar o desenvolvimento socioeconômico local, a recuperar as áreas degradadas e a evitar a reprodução das condições de vulnerabilidade, incluídas a reconstrução de unidades habitacionais e da infraestrutura pública e a recuperação dos serviços e das atividades econômicas, entre outras ações definidas pelos órgãos do Sinpdec.*

É importante destacar que esse processo de **recuperação** não é apenas reparação de danos, pois procura evitar ou atenuar os riscos associados a potenciais desastres futuros (UNDRR, 2024b). Ao alinhar a reconstrução com os princípios de sustentabilidade e resiliência, assegura-se que os benefícios alcançados permeiam todos os aspectos da vida comunitária. Isso inclui não apenas a restauração física de infraestruturas, mas também o fortalecimento das bases econômicas, sociais, culturais e ambientais da comunidade.

Recentemente, a promulgação da Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023a), representou um avanço significativo na legislação brasileira voltada para a gestão de riscos e de desastres. Esta lei modifica leis anteriores, especificamente a nº 12.608, de 2012, e nº 12.340, de 2010, introduzindo refinamentos nos mecanismos de prevenção e recuperação de desastres.

As alterações visam fortalecer as ações de monitoramento e alerta antecipado, constituindo uma resposta normativa aos desafios impostos pela crescente frequência e intensidade de desastres. A nova legislação reconhece a importância de aprimorar os instrumentos de prevenção de desastres e de recuperação de áreas atingidas.

Conforme estipulado pelo Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020), as iniciativas de preparação são medidas desenvolvidas após a ocorrência do desastre, destinadas a restabelecer a normalidade social que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e da economia.

No Brasil, quando se trata da implementação de ações de **recuperação** após um desastre, é obrigatório que a entidade beneficiada desenvolva e submeta um plano de trabalho detalhado ao Sinpdec (Brasil, 2012). Este plano deve ser apresentado dentro de um prazo estipulado de no máximo 90 dias após a ocorrência do desastre. Este procedimento, conforme estabelecido pela Lei nº 12.608, é essencial para garantir controle e organização na recuperação dos danos causados pelo evento adverso.

Além dos conteúdos apresentados nessa seção do Produto 9, também foram utilizados os Princípios estabelecidos no Decreto nº 10.593/2020, em consonância com as prioridades do Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres (UNDRR, 2015), e as diretrizes definidas e listadas (Produto 3).

Princípios são premissas básicas, crenças orientadoras, conceitos fundamentais que devem orientar a estrutura da sociedade e que servem como fundação para tomada de decisões e ações. Eles orientam a conduta, influenciando decisões e comportamentos de acordo com valores fundamentais (Rawls, 1971).



2.1 Princípios do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC)

PRINCÍPIO I

Compreensão e identificação dos riscos de desastres

PRINCÍPIO II

Fortalecimento da governança com vistas ao gerenciamento de riscos e de desastres

PRINCÍPIO III

Investimento na redução de riscos de desastres e fortalecimento da cultura de resiliência

PRINCÍPIO IV

Estímulo à expansão da participação de organizações da sociedade civil

Os princípios estabelecidos alinham-se ao contexto atual, destacando a importância de uma estratégia abrangente e focada na redução e gestão de riscos de desastres. Esta abordagem promove a integração de políticas públicas, estratégias e iniciativas que abarcam a diversidade de ameaças, sejam elas naturais, antropogênicas ou socionatural, assim como os riscos e desastres, sejam estes frequentes ou raros, de início imediato ou progressivo (Produto 3).

Enfatiza-se ainda a necessidade de que tais políticas sejam inclusivas e acessíveis a todos os indivíduos impactados (Produto 3).

3 Estratégia de governança e responsabilidades

Segundo o Relatório de Revisão Intermediária do Marco Sendai, elaborado pelo Conselho Internacional de Ciência (ISC), em 2023, a **governança** é um dos grandes desafios para a gestão de riscos e de desastres. A governança não segue um modelo único, sendo uma abordagem dinâmica e complexa de processos decisórios que respondem aos desafios das diferentes circunstâncias, como os desastres e seus riscos. Há quase 30 anos, a Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas (CGG) já destacava que a governança envolvia processos amplos e dinâmicos.

O relatório de 1995 da Comissão sobre Governança Global (CGG) listava **princípios** que deveriam orientar a governança, e o Marco de Sendai, estabelecido 20 anos depois, em 2015, está alinhado com esses princípios. Entre eles, destacam-se: 1) Estados e governos são instituições públicas primárias para a gestão de riscos e de desastres; 2) Estados e governos devem envolver diversas instituições e setores, além de atores não governamentais que possuam poder e recursos necessários (financeiros, humanos, tecnológicos, sociais e culturais) para alcançar os objetivos da gestão de riscos e de desastres. A governança também exige congruência e coerência interna das ideias e planos que orientam a gestão de riscos e de desastres para evitar falhas e manter a confiança da sociedade civil e das instituições.

A governança para a gestão de riscos e de desastres abrange ações e estratégias que envolvem um conjunto de instituições, políticas e estruturas em todos os eixos e fases, desde a prevenção até a recuperação. Para sistematizar o conjunto de ações e estratégias, tomamos como referência principal os resultados do Projeto Reforçando as Sinergias para a Prevenção de Desastres na Europa, tendo como referência as recomendações estratégicas nos seis temas que compõem o Modelo SHIELD (Albris et al., 2020), apresentados na sequência e sintetizados na Figura 2.

Figura 2: Adaptação do Modelo SHIELD para melhoria da governança na gestão de risco de desastres



Fonte: Adaptado de Albris et al. (2020)

3.1. Conhecimento compartilhado

O conhecimento compartilhado é crucial em todas as fases da gestão de riscos e de desastres, envolvendo o reconhecimento e valorização dos diferentes tipos de conhecimento, saberes e experiências que diversos atores e comunidades trazem para o diálogo. Nas fases de **prevenção, mitigação e preparação**, a troca de dados, informações, ideias, conceitos centrais, conhecimentos e experiências locais é essencial para produzir diagnósticos precisos e envolver as comunidades na construção da resiliência. Na **fase de resposta** aos desastres, a gestão eficaz depende da combinação de informações precisas e oportunas com outras menos estruturadas e formais, facilitando a coordenação das ações. Na **fase de recuperação**, é necessário atualizar continuamente o conhecimento para tornar o processo de reconstrução mais seguro e transparente, além de promover a cultura de resiliência.

3.2. Harmonização das capacidades

É fundamental que em todas as fases da gestão de riscos e de desastres haja uma harmonização das capacidades governamentais entre as diferentes regiões, estados e municípios. Ao mesmo tempo em que envolve a inclusão dos recursos sociais e habilidades que diferentes grupos da sociedade e comunidades possuem como recursos (March e Ravetz, 1998; Albris et al.).

3.3. Institucionalizando a coordenação para governança

Este processo de institucionalização considera não só os dispositivos legais e responsabilidades institucionais dos diferentes setores, mas também mecanismos de articulação entre áreas da política pública, bem como diferentes esferas/níveis federativos e outros atores da sociedade (coordenação vertical interfederativa entre esferas/níveis federal, estadual e municipal; coordenação horizontal entre os diferentes governos, setores e atores em cada uma das esferas/nível).

Assim, o processo de institucionalização da coordenação deve ser pensado para as diferentes fases da gestão de riscos e de desastres e não somente como um aspecto central da resposta. Também deve incluir processos de diálogos e aprendizados para o enfrentamento de problemas emergentes, o que requer esforços de coordenação abrangentes e grandes transformações nas estruturas institucionais tradicionais responsáveis pela gestão de riscos e de desastres.

3.4. Envolvimento das partes interessadas

Embora Estados e governos permaneçam como instituições públicas primárias para a governança na gestão de riscos e de desastres, é fundamental que sejam capazes de envolver outros atores não governamentais, incluindo o setor privado, comunidades locais, grupos de interesse e cidadãos de um modo geral. Para esse envolvimento, há a necessidade de criar mecanismos de participação sustentada, como mediadores que possam facilitar a participação das partes interessadas. Com isso, é possível garantir a continuidade e o acompanhamento desse processo, bem como a inclusão de conhecimentos, experiências e saberes locais nas ações e estratégias de gestão de riscos e de desastres em todas as suas fases.

3.5. Alavancar os investimentos na redução de riscos de desastres

Ampliar os compromissos e arranjos políticos para aumento do financiamento do setor público e investimentos do setor privado na redução de riscos de desastres é uma mensagem clara de fortalecimento das capacidades de governança na prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (Albris et al).

Esse processo envolve conectar os atores do legislativo, em todas as esferas e níveis, com as comunidades afetadas pelos desastres, de modo a criar mecanismos de financiamento não só para as ações de resposta e recuperação de curto prazo, mas também de financiamento e investimentos, incluindo parcerias com o setor privado, para a prevenção e construção da resiliência.

Para isso, é necessário envolver simultaneamente mecanismos de compromissos políticos de financiamento e investimentos de longo prazo (Albris et al.2020).

3.6. Desenvolvendo a comunicação

A comunicação constitui parte fundamental da governança, pois envolve simultaneamente aspectos relacionados à transparência e à confiança nas instituições e nas informações produzidas e divulgadas por elas, firmando-se ainda como uma das formas de ampliar e fortalecer a participação da sociedade e a construção de uma cultura de resiliência. Nessa perspectiva, é fundamental o desenvolvimento de ações e estratégias para o desenvolvimento e fortalecimentos de formas e modelos de comunicação abrangentes e eficientes entre grupos, pessoas e instituições, como governos, comunidades locais, público em geral e comunidade científica.

Nesse processo, as instituições de governo têm papel central na inovação e na eficiência das ações, iniciativas e programas de comunicação, utilizando para isso diferentes mídias e plataformas de comunicação, com suas respectivas linguagens e públicos. Importante salientar que atribuir às instituições governamentais papel central nas ações de comunicação é uma forma de garantir o caráter oficial ao que está sendo divulgado, reduzindo com isso a propagação de rumores, desinformação, fake news e desencontro de informações (Victor, 2019).

Em todas as fases da gestão de riscos e de desastres, o desenvolvimento de ações e estratégias de comunicação é indispensável, pois potencializa as fases de prevenção, mitigação e recuperação como fundamentais para a construção de uma cultura de resiliência e, sobretudo, potencializa os sistemas de alerta para a população em geral. Na fase de resposta, é imperativo reconhecer o papel da comunicação, preferencialmente com ações coordenadas pelas instituições competentes. O mapeamento de atores e suas responsabilidades é o ponto de partida para um planejamento coerente, uma vez que a gestão de risco e de desastres, em todas as suas etapas, possui um caráter multirrisco, intersetorial e transversal. Isso é determinante para prevenir os riscos de desastres, considerando estratégias multissetoriais, inclusivas e acessíveis, como essenciais para a redução do risco de exposição e dos impactos (UNDRR, 2015).

Com isso, garante-se que a presença da comunicação e a divulgação segura, ética e responsável de informações inibam a ampliação social dos desastres e, consequentemente, os danos humanos decorrentes dessas ocorrências. A identificação das instituições, organizações, empresas, grupos sociais, dentre outros, com atuação relevante na gestão de riscos e de desastres em todas as suas fases é essencial para ampliar a capacidade de atuar de forma oportuna, tanto nos processos de redução do risco e ampliação de resiliência, quanto na resposta e reconstrução.

4 Análise das ações, programas e projetos por eixo de atuação

O PN-PDC contempla ações, programas e projetos voltados à proteção de toda a população brasileira e residentes no país, tornando-os resilientes quando expostos a riscos e desastres. Essas ações, programas e projetos são norteadores de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) nos eixos de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

As **ações** contemplam iniciativas específicas, como políticas públicas e programas setoriais, que visam atingir objetivos ou metas estabelecidas. Podem ser parte de programas ou projetos, mas também existir de forma independente.

Projetos são conjuntos de ações planejadas e coordenadas focados em entregar um produto, serviço ou resultado. E **programas**, por sua vez, são conjuntos de projetos e atividades de amplo escopo gerenciados de forma coordenada para obter benefícios que não estariam disponíveis se fossem gerenciados individualmente (Brasil, 2024).

Neste contexto, esta seção visa apresentar uma **análise** do estado atual da **implementação**, bem como os desafios enfrentados nas ações de **recuperação** de desastres nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal no Brasil. Esta análise tem como objetivo não apenas identificar as lacunas existentes e os obstáculos que se apresentam na implementação efetiva de políticas e programas de resposta em diferentes escalas governamentais, mas também propor orientações que possam superar tais barreiras.

Para entender o status dessas ações, programas e projetos de **recuperação** de desastres, é imprescindível, em primeiro lugar, proceder com a identificação desses elementos. Neste sentido, foi realizado um mapeamento dessas ações, programas e projetos em escala federal, distrital, estadual e municipal. Após a identificação, foi desenvolvido o questionário **“Mapeamento de programas, projetos e ações implementados para a gestão de riscos e de desastres”**, dirigido à proteção e defesa civil nesses níveis de governo, com três objetivos centrais: 1) mapear o estado de implementação das ações, programas e projetos; 2) identificar os motivos que impediram implementações bem-sucedidas de ações, programas, projetos; 3) identificar planos de gestão de riscos e de desastres existentes em vigor.

O questionário obteve resposta da União, do Distrito Federal, de 24 estados (abstendo-se os estados de Alagoas e Maranhão) e 648 municípios.

O mapeamento resultou na identificação de um total de **211 ações**, programas e projetos, englobando todos os eixos de atuação. Como mencionado na introdução deste sumário executivo, essas frentes acabam se correlacionando, levando uma ação a ser classificada em mais de um eixo.

As **88 ações**, programas e projetos voltados ao eixo de **recuperação** estão distribuídos em diferentes níveis de governo, com **18 ações identificadas no âmbito federal**, **26 no nível estadual** (se aplicam ao Distrito Federal) e **44 no âmbito municipal**. Esses números correspondem a **49% do total das ações mapeadas no nível federal**, **37% no estadual** e **42% no municipal**, respectivamente.

O questionário aplicado não se limitou apenas à identificação e à análise de ações, programas e projetos existentes, mas também incluiu uma questão direcionada aos entes estaduais, com o objetivo de **investigar a existência de Planos Estaduais de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC)** ou de quaisquer outros documentos norteadores que delineiam as estratégias e ações em proteção e defesa civil em nível estadual, ou, a inexistência de documentos.

A análise dos dados coletados revela uma disparidade significativa entre os estados, evidenciando que **cinco estados possuem PEPDEC**, sendo eles: Amazonas, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

Destaca-se que nenhum estado da região Centro-Oeste ou o Distrito Federal possui PEPDEC. **14 outros estados possuem outros tipos de documentos** estruturados para a gestão de riscos e desastres. O restante, **oito estados, ainda carecem de um plano formalizado nesta área**. Vale destacar ainda que as defesas civis dos estados de Alagoas e Maranhão decidiram não participar do questionário.

4.1. Ações de tipo estrutural ou não estrutural

As **medidas estruturais** são definidas como aquelas que envolvem alterações tangíveis e físicas no ambiente, abrangendo desde obras simples de estabilização de encostas e controle de erosão até sistemas complexos de drenagem, tanto superficial quanto profunda, além de obras de proteção superficial e estruturas de contenção (BRASIL, 2021). Por outro lado, **as intervenções não estruturais** estão materializadas em estratégias de gerenciamento, governança e capacitação. Por isso, incluem políticas de planejamento do uso do solo, assistência e legislação específica, desenvolvimento e implementação de planos de defesa civil, atividades de mapeamento e pesquisa, bem como iniciativas de conscientização pública, treinamento e educação (Brasil, 2021).

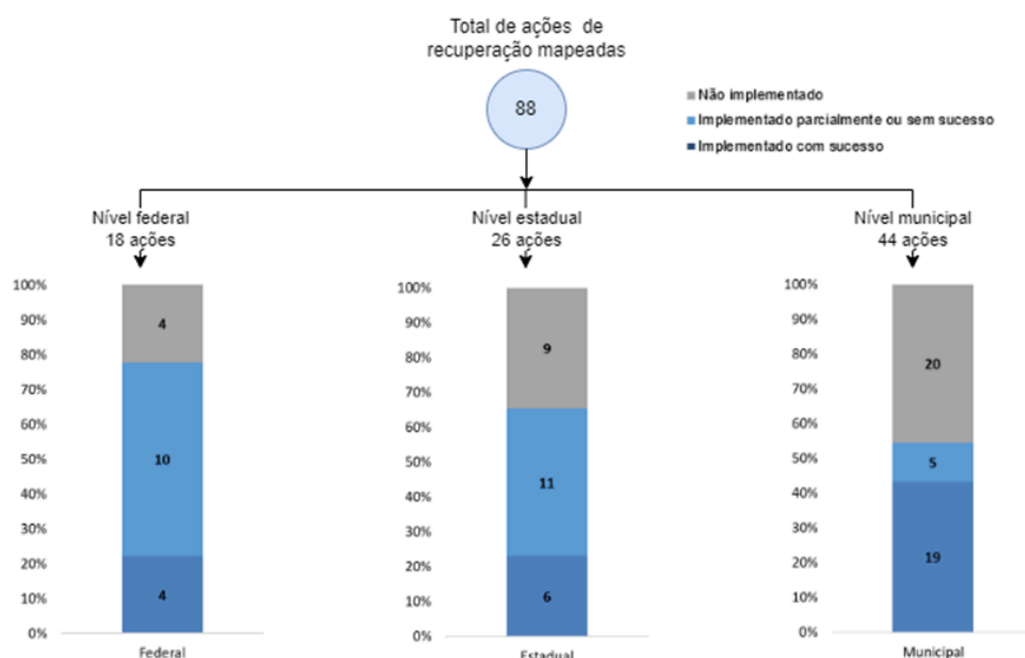
A estratégia de **recuperação** se baseia principalmente em um equilíbrio entre medidas estruturais e não estruturais, que visam restabelecer a normalidade social e abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e da economia (Brasil, 2021a).

No **âmbito federal**, foram **contabilizadas 13 ações, programas e projetos não estruturais** (72% das ações federais de recuperação) e **5 ações, programas e projetos estruturais**. No **nível estadual**, identificou-se **18 ações, programas e projetos não estruturais** (69% das ações estaduais de recuperação) e **8 ações, programas e projetos não estruturais**. Por fim, no **nível municipal**, foram identificadas **33 ações, programas e projetos não estruturais** (75% das ações municipais de resposta) e **11 ações, programas e projetos estruturais** (25% das ações municipais de recuperação).

4.2. Estado de implementação

No preenchimento do questionário, os responsáveis pela gestão de proteção e defesa civil nos diversos entes federativos foram convidados a fornecer informações detalhadas sobre estágio de implementação de cada ação, programa e projeto. **As respostas foram categorizadas em três níveis distintos** para refletir o grau de sucesso na implementação: **(i) implementadas com sucesso; (ii) implementadas parcialmente ou sem sucesso; ou (iii) não implementadas**. A Figura 3 apresenta a consolidação do estado de implementação de ações por nível de governo para o eixo **recuperação**.

Figura 3: Consolidado do estado de implementação

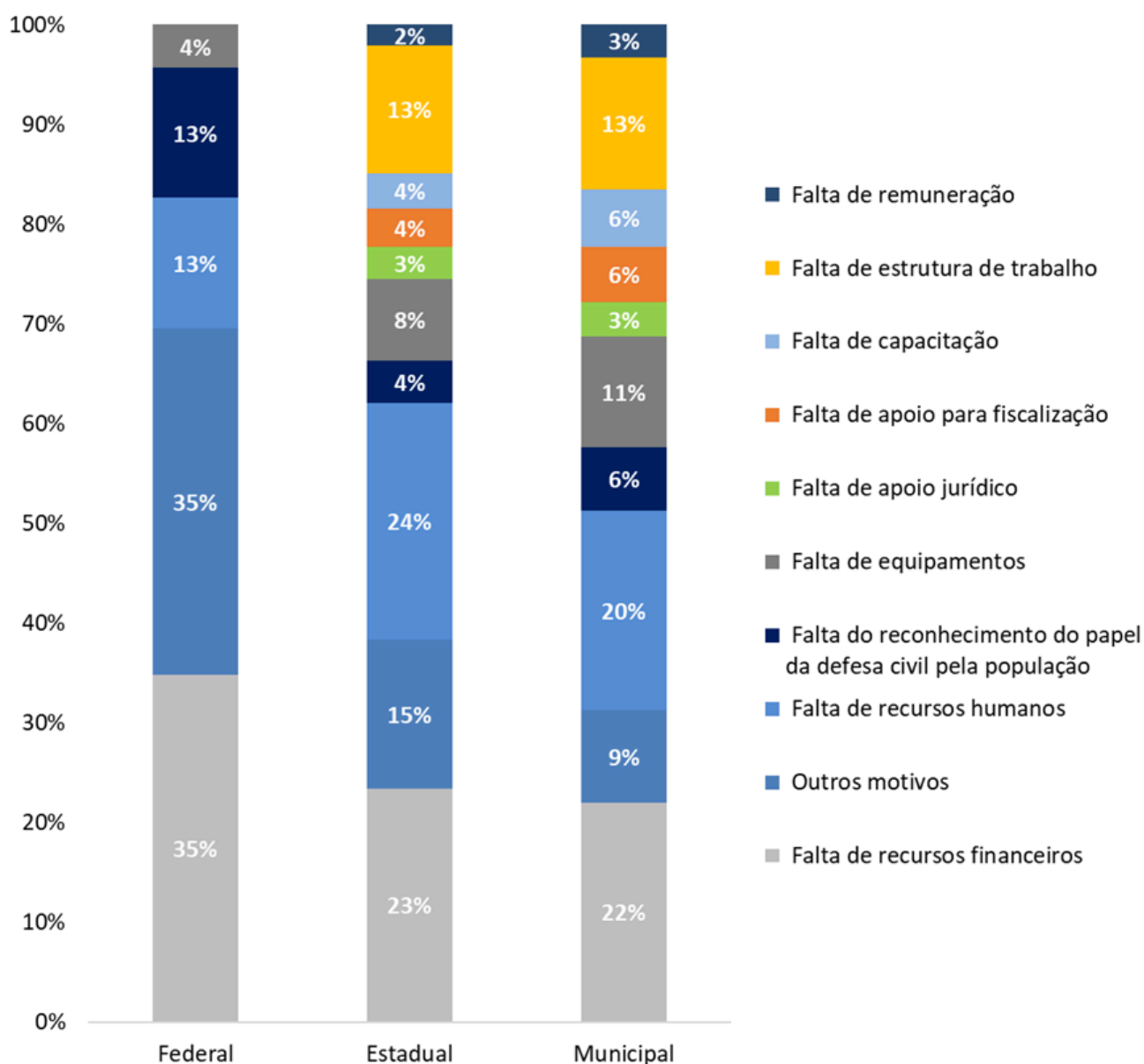


4.3. Análises de motivos de não implementação

O questionário elaborado permitiu que os gestores responsáveis pela defesa civil nos entes federativos pudessem indicar os fatores impeditivos relacionados à não implementação das ações, programas e projetos destinados à **recuperação**. Esse mecanismo de *feedback* foi importante para identificar e compreender as barreiras e desafios enfrentados no processo de execução dessas iniciativas essenciais à proteção e segurança da população.

Em relação aos motivos para as ações não terem sido implementadas, foram listados nove: falta de capacitação, falta de remuneração, falta de apoio para fiscalização, falta de apoio jurídico, falta de estrutura de trabalho, falta de equipamentos, falta de reconhecimento do papel da defesa civil pela população, falta de recursos humanos e falta de recursos financeiros.

Figura 4. Consolidado de desafios para a implementação efetiva das ações de recuperação



5 Transversalidade das ações

Como já mencionado ao longo deste sumário, a Lei nº 12.608, de 2012, estabeleceu em suas diretrizes e objetivos que as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação compõem o escopo de atuação na gestão de risco e desastres na proteção e defesa civil. A lei acentua ainda que isso deve se dar de forma integrada com outras políticas setoriais, estabelecendo com isso a transversalidade de suas ações. Essa **transversalidade** exige uma abordagem articulada entre os entes federativos, tanto em sua organização vertical, com atores que compõem o Sinpdec em cada uma de suas esferas ou níveis de gestão, quanto horizontal, com os diversos atores da União, dos estados e Distrito Federal e dos municípios.

Em **consulta realizada com os órgãos setoriais da esfera federal**, por meio da **aplicação de questionário** sobre em quais políticas ou temáticas atuavam e em que etapa da gestão do risco, foram obtidas **67 respostas**. Contudo, considerando que a consulta foi realizada com todos os entes que compõem o Sinpdec no poder executivo federal, as respostas por temáticas foram escassas, observando-se que o maior número de respondentes voltados ao eixo de **recuperação** foi relacionado à política de defesa civil (3), seguido de saúde (3) e mudança do clima (2).

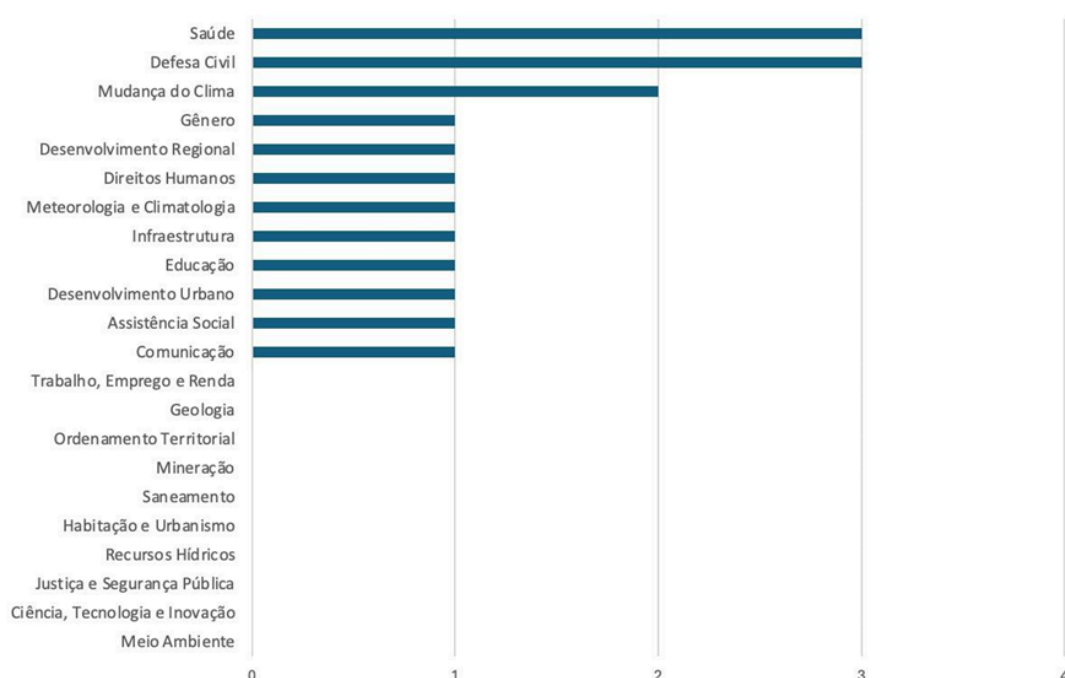
A identificação das instituições que de alguma forma estão envolvidas na gestão de risco e na gestão de desastres, em suas diversas tipologias e etapas, possibilita à coordenação do Sinpdec promover uma articulação contínua em todo o processo de trabalho, incluindo o acionamento dos atores necessários quando da ocorrência de um desastre.

Adicionalmente, foi feita uma análise sistemática para entendimento dessa integração transversal entre as agendas das políticas públicas pontuadas, acrescentadas de Defesa Civil, Comunicação, Desenvolvimento Regional, Direitos Humanos, Habitação e Urbanismo, Meteorologia e Climatologia, Mineração, Saneamento, Segurança Pública e Trabalho, Emprego e Renda.

Nesse sentido, é evidenciada a transversalidade entre ações, programas e projetos nos três níveis (**federal, estadual e municipal**), com percentuais altos (**64,49%; 30,99%; 47,12%**, respectivamente) de ações perpassando mais de uma agenda de política pública.

No contexto do eixo de atuação **recuperação**, no âmbito federal, observa-se que quatro ações abrangem os 21 setores identificados (22,22% do número de ações em resposta em nível federal), enquanto quatro ações se concentram exclusivamente em um setor específico (33,3% do número de ações de recuperação em nível federal).

Figura 5. Envolvimento dos atores federais do poder executivo nas políticas voltadas ao eixo de recuperação

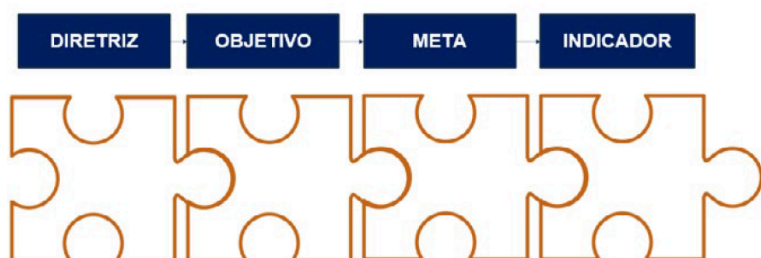


6 Cadeia lógica

Para elaborar as diretrizes que integram a **cadeia lógica da proposta do PN-PDC**, considerou-se as **diretrizes apresentadas no Produto 3**, os **inputs dos encontros virtuais, presenciais e interministeriais**, **reuniões técnicas internas**, **reuniões entre a equipe técnica e a Sedec** e o **benchmarking de planos nacionais e internacionais**.

As **diretrizes** são elaboradas para o PN-PDC a partir de uma estrutura lógica que tem bases conceituais para a definição dos **objetivos** e, posteriormente, **metas e indicadores**.

Figura 6. Cadeia lógica para definição de objetivos, metas e indicadores



Diretrizes do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil

- Conhecimento dos riscos e dos desastres
- Gestão de riscos
- Gestão de desastres
- Fortalecimento de órgãos de proteção e defesa civil
- Atuação interfederativa e intersetorial, transversal e articulada
- Cultura, capacitação e qualificação
- Gestão financeira e orçamentária
- Participação da sociedade civil
- Gestão da informação e comunicação

As **diretrizes** propostas no PN-PDC são orientações, instruções, abordagens e normas de procedimento que direcionam a definição de objetivos, complementarmente às diretrizes definidas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). É importante salientar o caráter sistêmico e integrado para o alcance dos objetivos pretendidos no âmbito do PN-PDC, considerando todos os eixos de atuação.

Os objetivos, por sua vez, são descrições concretas do que se deseja alcançar, de forma estratégica e abrangente. No contexto de **recuperação**, as ações possuem caráter definitivo sendo estas tomadas após a ocorrência de um desastre, destinadas a restaurar os ecossistemas, o cenário destruído e as condições de vida da comunidade afetada, além de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico, recuperar as áreas degradadas e evitar a reprodução das condições de vulnerabilidade (Lei nº 14.750).

Assim, os objetivos no eixo de **recuperação** estão relacionados a iniciativas pós-desastre que também proporcionam uma oportunidade valiosa para desenvolver e implementar medidas de redução do risco de desastres (UNISDR, 2009). Portanto, quando se planeja as ações do eixo de **recuperação**, deve-se pensar em estratégias coordenadas e abrangentes que integrem a redução do risco de potenciais desastres (Caderno GIRD).

7 Síntese de orientações para proteção e defesa civil

A necessidade de orientações para estados e municípios aprimorarem suas práticas de proteção e defesa civil é crucial diante dos desafios impostos por desastres e situações de emergência. As diretrizes nacionais para atuação nessa área, visando o alinhamento e complementaridade no planejamento e atuação, indicam além de objetivos, metas e indicadores claros em nível federal, orientações para estados e municípios.

Dessa forma, na sequência, apresenta-se uma síntese de orientações da literatura para o processo de planejamento e implementação das ações para proteção e defesa civil pelos órgãos estaduais e municipais, de acordo com os grupos de diretrizes.

Orientações para gestão de riscos

- Identificar a necessidade de provisões de materiais
- Implementar procedimentos para atender crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre
- Mobilizar os serviços profissionais para atendimento às demandas, assegurando o funcionamento ininterrupto
- Articular e coordenar o restabelecimento de serviços essenciais em casos de desastres
- Articular e coordenar reconstruções necessárias
- Assegurar encaminhamento de pessoas atingidas por desastres para serviços de assistência necessários
- Avaliar a manutenção das ações socioassistenciais empreendidas no período de alerta
- Articular e organizar a oferta de acolhimento às pessoas que necessitem de forma imediata, segura e em condições dignas

Orientações para fortalecimento de órgãos de proteção e defesa civil

- Fomentar o fortalecimento da estrutura de Proteção e Defesa Civil

Orientações gestão financeira e orçamentária

- Alocar um orçamento específico para a defesa civil

Orientações gestão da informação e da comunicação

- Definir indicadores de desempenho para gestão de risco e de desastres
- Registrar informações de atendimentos socioassistenciais realizados
- Utilizar as redes sociais para comunicação de riscos
- Disponibilizar informações sobre as ofertas de serviços e benefícios socioassistenciais que possam ser assegurados

Orientações para Articulação interfederativa e intersetorial, transversal e articulada

- Abordar de maneira sistêmica as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação
- Acionar Conselho de Assistência Social Estaduais para que auxiliem no acompanhamento de ações emergenciais
- Acionar Conselho de Assistência Social Municipal para que auxiliem no acompanhamento de ações emergenciais
- Apresentar aos entes federativos a importância do investimento em Proteção e Defesa Civil
- Coordenar ações do Sinpdec em articulação com a União e os municípios
- Coordenar ações do Sinpdec localmente em articulação com a União e os estados
- Coordenar e implementar, em articulação com os Municípios, ações conjuntas com os órgãos do Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec)
- Elaborar e implementar diretrizes, planos, programas e projetos para prevenção, minimização e respostas a desastres causados por ação da natureza e ação humana Articular e coordenar assistência e socorro às vítimas de calamidades
- Identificar, em todos os níveis, quais instituições são responsáveis pela atuação em redução de risco de desastres
- Integrar o PNPDEC a políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, com foco na promoção do desenvolvimento sustentável
- Articular juntamente aos serviços de saúde
- Organizar as ofertas do SUAS de modo articulado às ações de proteção e defesa civil



PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Fortalecendo a gestão de riscos e de desastres no Brasil

PN-PDC

2024-2034

SUMÁRIO EXECUTIVO

Setembro/2024

PRODUTO 9

Atuação em Recuperação

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



Instituições conveniadas