

## DEFESA E SEGURANÇA CIVIL NO BRASIL

### A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA (EFETIVAMENTE) NACIONAL

Airton Bodstein de Barros – [bodstein@vm.uff.br](mailto:bodstein@vm.uff.br)  
Mestrado em Defesa e Segurança Civil  
Universidade Federal Fluminense

Angela Maria Abreu de Barros – [amabreu@uol.com.br](mailto:amabreu@uol.com.br)  
Mestrado em Defesa e Segurança Civil  
Universidade Federal Fluminense

#### RESUMO

O presente artigo visa discutir a necessidade fundamental de implantação de Políticas Nacionais *efetivas* no Brasil, principalmente na área da Defesa e Segurança Civil, a fim de reduzir as nossas vulnerabilidades e conseqüentemente, o número de vítimas fatais nos desastres ocorridos no país. Uma das grandes dificuldades está associada ao pacto federativo e aos arranjos territoriais que definem as competências e operacionalidades das políticas públicas de abrangência nacional. As definições legais de territorialidade e os níveis de competência concorrentes no Brasil, entre as três esferas federativas, exigem um nível de cooperação elevado para garantir a eficácia de políticas nacionais, o que não ocorre em um sistema federativo, altamente competitivo, como o nosso. As experiências de outros países, tanto unitários quanto federativos, na concepção e aplicação dessas políticas, podem nos auxiliar a encontrar formas de superar essas dificuldades, desde que adaptadas à nossa realidade econômica, política, social e cultural. Alguns exemplos e propostas são aqui apresentados com a finalidade de estimular uma reflexão por parte daqueles que detêm o poder de decisão sobre as políticas públicas em nosso país.

Palavras-Chave: Defesa Civil, Segurança Civil, Política Nacional

#### ABSTRACT

This paper aims to discuss the basic need of implementation of effective National Policies in Brazil, mainly in the area of the Defense and Civil Security, in order to reduce our vulnerabilities and, consequently, the number of fatal victims in the disasters occurred in the country. One of the great difficulties is associated with the federative pact and the territorial arrangements that define the competences and operational questions of public policies of national scope. The legal definitions of territoriality and the concurrent competency levels in Brazil, among the three federative instances,

demand a high level of cooperation in order to guarantee the effectiveness of national policies, what it is not the reality of a federative system, highly competitive, like ours. The experiences of other countries, both unitary and federative, in the conception and application of these policies, may help us to find ways of getting over these difficulties, provided they are adapted to our economic, politic, social and cultural reality. Some examples and proposals are presented here with the purpose of stimulating a reflection by the ones who hold the decision power over the public policies in our country.

Keywords: Civil Defense, Civil Security, National Policy

## INTRODUÇÃO

Quando se fala em Defesa Civil pensa-se imediatamente em cenários trágicos, enchentes, deslizamentos de massa, acidentes graves, destruição, feridos, mortes. A utópica busca pela segurança total, ou ainda, pelo risco zero ocorrida no último século, desviou o foco do problema e a busca das soluções. O risco é inerente à vida; basta estar vivo para sentir o risco de morrer de doença, de acidente ao sair de casa ou em qualquer outra ocasião. <sup>(1)</sup> Devemos estar sim, preparados para reduzir os riscos e enfrentar as conseqüências das catástrofes, tanto de origem natural, quanto associada à intervenção humana. Isso é o que chamamos de “redução da vulnerabilidade” da população aos diversos fatores de risco e essa deve ser a preocupação básica dos gestores da segurança civil.

Cabe explicitar aqui os conceitos de Defesa e de Segurança Civil: o primeiro está mais relacionado à *resposta ao desastre*, de caráter temporário; a defesa é uma reação a um ataque. Já o termo segurança, representa *um estado permanente, de menor vulnerabilidade aos desastres*. Portanto a Segurança Civil é muito mais abrangente, envolvendo aspectos de saúde pública, inserção e proteção social, prevenção de acidentes de causas naturais, antropogênicas ou mistas.

Manter um indivíduo durante toda a sua vida em “estado de segurança” já é muito complexo, agora pensemos na dificuldade em manter toda uma população dentro de limites aceitáveis de segurança, durante todo o tempo. Essa é a tarefa da Defesa e Segurança Civil que deveria ser uma das maiores preocupações dos governantes de qualquer país.

De nada adianta um indivíduo estar bem alimentado, saudável, escolarizado, culto, empregado se, diariamente, ele sofre risco de morte por bala perdida, assaltos, acidentes de trânsito, desmoronamento de prédios, deslizamentos de massa, etc. Portanto essa “Gestão do Risco” exige um tratamento sofisticado por parte do poder público com estratégias de integração de políticas, estudos e pesquisas científicas, formação e capacitação de recursos humanos, treinamentos e simulações com a população, disponibilidade financeira compatível, sistemas de comunicação e informação de massa, mecanismos ágeis de tomadas de decisões.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO

### As Políticas Públicas e as abrangências federativas

Toda e qualquer política pública deve estar alicerçada sobre: **a.** os objetivos a serem alcançados, objetivos esses formulados a partir das demandas e necessidades da sua população; **b.** a definição territorial de sua aplicabilidade e **c.** as competências e responsabilidades de gestão.

Em países unitários como a França, por exemplo, com municípios fortes dentro da estrutura administrativa e ausência de estados, a discussão e formulação dessas políticas têm origem no plano municipal e ascendem ao plano nacional onde serão validadas e transformadas em leis para a sua implementação em todo o território nacional. Portanto não existem grandes dificuldades na implantação de políticas e programas de caráter nacional considerando que, uma vez formulada e aprovada, a gestão obedecerá a um “comando” único. O comando único tem a sua eficácia demonstrada nas ações militares, sob qualquer regime, principalmente no tocante à operacionalidade da ação, onde a agilidade da decisão é fator preponderante.

Nos países federativos, em que os níveis de competência são distribuídos entre o nível federal e os estados federados, a aplicação de políticas nacionais depende de uma ampla negociação entre as esferas de poder e um permanente interesse na busca pelo entendimento que possa garantir a unidade da ação. Isso é o que chamamos de federalismo cooperativo, exigência básica para a governabilidade na lógica desse sistema e o exemplo mais bem sucedido, na Europa, é o da federação alemã.

No Brasil temos, infelizmente, uma federação altamente competitiva, com o agravante da existência de não dois, mas três níveis federativos, sendo o município também considerado um ente federado a partir da Constituição Federal de 1988 <sup>(2)</sup>. Art.18 do Capítulo I, experiência única entre os estados federativos. Essa obrigatoriedade de negociação entre três instâncias federativas que competem entre si, tanto no plano político-eleitoral, quanto na autonomia administrativa e financeira, acarretam uma letargia do processo decisório e principalmente, pouca eficácia na implementação de políticas de interesse nacional.

### Federalismo no Brasil

O regime federativo de governo, utilizado em cerca de trinta nações no mundo moderno frente às mais de duzentas existentes, já evidencia, numericamente, o seu caráter de excepcionalidade frente aos estados ditos unitários. Aí surge um primeiro questionamento: se mais de 85% dos países do planeta optou por um regime não federativo alguma razão deve existir.

Considerando que o Brasil é um país federativo, mais importante para nós não é explicar a opção daqueles e sim a nossa opção pelo federalismo. A principal justificativa é a dimensão territorial,

considerando que todas as grandes nações, em extensão territorial, como por exemplo, os Estados Unidos da América, Canadá, Rússia, Índia, Alemanha, adotaram esse sistema.

Várias são as definições utilizadas para Federalismo, tais como *"o Estado Federal é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo federal e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-Membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional"* <sup>(3)</sup>, ou ainda, *"um princípio de estrutura e organização do Estado que, na presença de pluralismo, pretende criar e garantir unidade"* <sup>(4)</sup>. Mas esse desejo de unidade tem que conviver, e se sobrepor, aos interesses das partes constituintes.

Na lógica federativa, as partes distintas apresentam diferenças e certa concorrência entre si. No caso brasileiro, único país do mundo a elevar o município à condição de "ente federado", essa situação se torna ainda mais complexa, considerando a autonomia das partes e a não subordinação político-administrativa dos três níveis de governo.

Concebido como um modelo oposto aos dos estados unitários e centralizados, a fim de garantir uma maior proximidade do cidadão com as suas instâncias de governo/poder/decisão, o sistema federativo exige uma *forte cooperação* entre os seus entes. Paradoxalmente proporciona grandes possibilidades de tensão freqüente entre as suas diversas instâncias na definição das competências, o que pode conduzi-lo a um sistema altamente competitivo, ocasionando grandes prejuízos na gestão, como é o caso do federalismo brasileiro.

Essa competição de poder político/econômico/financeiro entre os municípios (particularmente as capitais estaduais) X estados federados e, principalmente, entre os Estados X União, neutralizam todo o esforço federal em implantar políticas de interesse nacional com agilidade e eficácia.

Segundo Krell <sup>(5)</sup> *"a autonomia jurídica dos municípios no Brasil é tão abrangente que a União e Estados não são capazes de obrigar os municípios, por lei, a formar associações, consórcios ou colaborar entre si para executar determinadas funções públicas em conjunto"*. Aí reside um sério problema para a gestão de políticas nacionais que necessitaria de municípios fortes ou então associados, para um ganho em escala.

A realidade brasileira é o individualismo local (do município) mesmo que isso represente a total incapacidade dos mesmos em fazer face às necessidades das suas populações, tanto por carência financeira quanto de recursos humanos qualificados. E tudo isso em nome de uma concentração de poder, mascarada de autonomia federativa.

### **A definição territorial e as competências**

A divisão territorial administrativa no Brasil é definida em três níveis, ou seja, os municípios, os estados e a união. A esses territórios estão associados os sistemas de governo, municipais, estaduais e federal com as suas respectivas áreas de competência. A "região", limite territorial intermediário entre

municípios e estados (micro) e entre estados e união (meso e macro) não é utilizada no país dentro de um critério de aplicabilidade de políticas, considerando que não existe uma definição de governabilidade para esses novos espaços, restando tão somente, uma visão geográfica. As cinco macro-regiões brasileiras, norte, nordeste, sul, sudeste e centro-oeste, só são visíveis para o grande público através dos mapas meteorológicos da previsão do tempo, na mídia escrita e televisiva.

Esses territórios intermediários ou **regiões** poderiam ter uma grande importância no sistema político e administrativo brasileiro, caso fossem adotados como *unidades territoriais de implementação de políticas públicas de caráter nacional*, pois de certa forma, teriam a vantagem de diluir a disputa pelo poder ao ultrapassar limites territoriais já consolidados e com estruturas de governabilidade definidas <sup>(6,7)</sup>. Como exemplo de política regional, podemos citar o Programa de Mesorregiões Diferenciadas do Ministério da Integração Nacional <sup>(8)</sup>, iniciado em 2001, com objetivo de promover o desenvolvimento regional no país e que se utiliza de um Fórum político, de abrangência trans-estadual. Outro exemplo é a Política Nacional de Recursos Hídricos <sup>(9)</sup>, que considera a Bacia Hidrográfica como unidade territorial de implementação da política. No caso dos rios federais (ver As Políticas Nacionais no Brasil - Política Nacional de Recursos Hídricos) a bacia correspondente também ultrapassará os níveis territoriais de estados.

As competências concorrentes entre Estados e União, previstas na Constituição de 88 resultam, na prática, em uma disputa de interesses individuais ou de grupos políticos, com intenções puramente eleitorais que almejam a conquista do poder. Nesse caso, o fracasso de um programa ou política concebido por uma parte, pode ser explorado politicamente pela outra esfera de poder, como exemplo de incapacidade gestora do seu criador, reduzindo as suas chances no próximo embate eleitoral. Esse fracasso é facilitado por uma estrutura de implementação de políticas com duplo, ou até triplo comando, em que todos ou ninguém se sintam responsável(s).

São comuns e permanentes as crises de competência na gestão da saúde, segurança pública, rodovias, transporte aéreo, portuário, etc. na história brasileira. Do ponto de vista de desastres, as enchentes representam a maior preocupação no país e segundo referência citada por Valencio <sup>(10)</sup>, “os desastres relacionados às chuvas não estão apenas acontecendo, mas estão sendo produzidos por decisões individuais e coletivas e, não raro, por falhas dos tomadores de decisão”.

### **O poder centralizado no Brasil**

Dentro desse quadro competitivo, o nível máximo de descentralização que se consegue é do primeiro para o segundo nível, ou seja, da União para os Estados. Raramente chega até o município, este sim, o território mais próximo do cidadão, facilitando um maior distanciamento entre o dirigente político e o seu eleitor, muito favorável ao primeiro e negativo para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Vale lembrar que, embasada em uma forte e tradicional cultura centralizadora existente no Brasil, oriunda dos períodos históricos da colônia e do império, passando por dois momentos de regime de exceção nas décadas de 30 e 60, o ente federal, manifesta e exerce o seu poder de forma quase que unilateral, apesar de, constitucionalmente estar no mesmo nível de autonomia de estados e municípios.

Podemos concluir que as negociações políticas entre os entes federados no Brasil, dada a situação de desequilíbrio de forças em favor da União, leva a uma situação de ruptura e bloqueio das mesmas por parte dos Estados. Estes não estimulam a cooperação necessária à implantação dos programas e projetos propostos, nos seus territórios, reduzindo consideravelmente as possibilidades de sucesso. Esse é um grande paradoxo brasileiro considerando que a base do regime federativo é a descentralização do poder e a cooperação entre os entes federados.

### **As Dificuldades das Políticas Nacionais no Brasil**

Várias são as políticas, ditas nacionais, em nosso país: as Políticas Nacionais de Saúde, de Segurança Pública, de Recursos Hídricos, para citar apenas três exemplos que possam subsidiar o nosso raciocínio neste artigo.

Começando por uma análise institucional, pode-se afirmar que a única instituição de atuação e unidade, verdadeiramente nacional no Brasil, são as Forças Armadas considerando que não são replicadas nos Estados federados e talvez, por isso, funcionam com um comando único em todo o território nacional, o do Presidente da República. Quando são solicitadas a atuar nos Estados, necessariamente assumem o comando das ações e a hierarquia sobre as forças militares estaduais. Talvez seja essa a garantia de que a Política de Defesa Nacional (civil e militar), voltada para as ameaças externas, seja unificada no país e a única realmente de abrangência nacional.

Na Política de Saúde, há de se reconhecer os grandes avanços obtidos pelo Sistema Único de Saúde – SUS, mas apesar dos sucessos em alguns aspectos, longe de considerá-la como uma *política nacional* haja vista a enorme diferença na qualidade, tanto dos atendimentos ambulatoriais e laboratoriais, quanto da rede hospitalar nos diversos estados e municípios brasileiros.

O terceiro exemplo é o da Política Nacional de Recursos Hídricos, que utiliza um modelo de gestão de águas originado na França, um país unitário, e transferido para o Brasil, um país federativo. Isso obrigou os nossos legisladores a fazerem modificações estruturais no modelo francês a fim de adequá-lo ao pacto federativo brasileiro que foram traduzidas em diversos artigos da lei 9433 de 8 de janeiro de 1997. Uma delas foi a criação, por lei, de rios federais e rios estaduais, contrariamente à classificação de rios nacionais existente no modelo original. Como consequência, a gestão dos rios no Brasil passou a ter dupla titularidade, ou em uma linguagem mais popular, duplo comando: dos Estados e da União.

O mesmo não ocorreu no aspecto hidrológico, deixando de se estabelecer uma subordinação dos rios estaduais aos federais. Isso significa dizer que, do ponto de vista legal, só existem bacias estaduais não existindo a figura da “bacia federal” uma vez que esta será sempre composta por rio (s) federal (s) e estadual (s).

A aplicação desse modelo transfigurado no Brasil leva a situações de elevada dificuldade de gestão como, por exemplo, o Rio Paraíba do Sul, situado entre os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. A calha principal é federal, de responsabilidade da União, mas diversos afluentes, inclusive artificiais criados por transposição de bacias, como é o caso do Rio Guandu, é estadual. Como agravante, a legislação permite a criação de dois comitês gestores, independentes, deliberativos e não subordinados, nas duas partes do mesmo rio, com possibilidade de tarifação sobre o uso das mesmas águas.

Na busca da solução de um problema imenso de gestão, criado por superposição de competências e ausência de subordinação, volta-se à solução mágica da centralização do poder: a criação de uma Agência Nacional de Águas – ANA, na cauda de um processo de implementação de agências reguladoras de serviços públicos no país, que não seria aplicável a um bem mineral como a água. Importante salientar que na França, onde o modelo foi concebido e testado, não existe a figura de uma agência nacional; o sistema é totalmente descentralizado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Uma gestão eficaz em Defesa e Segurança Civil em um país com as dimensões do Brasil necessitaria, inicialmente, de uma integração muito forte com as políticas de saúde, de segurança e de recursos hídricos e considerando, que estas fossem setorialmente eficazes, o que não é o caso atual. Segundo, que fosse considerada prioritária para o país, com apoio político e financeiro e autonomia de decisão e por último, que a unidade territorial de atuação, utilizasse um arranjo mesorregional.

### **Sugestões à Política Nacional de Defesa Civil**

A Política Nacional de Defesa Civil foi publicada no Diário Oficial da União nº 1, de 2 de janeiro de 1995, através da Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994. Vamos aqui analisar algumas de suas Diretrizes, que possam colaborar no entendimento da proposta deste artigo.

**Diretriz nº 1:** “Atribuir a um único Sistema - o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC – a responsabilidade pelo planejamento, articulação, coordenação e gestão das atividades de Defesa Civil, em todo o território nacional”.

Essa premissa está absolutamente correta, mas de difícil aplicabilidade no nosso sistema federativo em função das questões anteriormente consideradas. A operacionalidade das ações nos estados e municípios depende de uma integração e articulação com essas esferas federativas, nem sempre colaborativas o suficiente para garantir agilidade e unificação de procedimentos. Não só os procedimentos operacionais são diferenciados, mas também os conceitos, as políticas e algumas vezes até as doutrinas.

Vale lembrar o desastre recente em Nova Orleans, EUA (2005) provocado pelo furacão Katrina, em que essa dificuldade de articulação e normatização de procedimentos operacionais entre as unidades estaduais atingidas, retardaram sobremaneira a resposta da Defesa Civil americana, resultando em um número de vítimas bem acima do previsto em situações semelhantes.

Deve-se criar mecanismos de unificação de normas e procedimentos, dentro de uma doutrina única, em todo o território nacional, considerando-se evidentemente, diferenças regionais que justifiquem adequações operacionais.

**Diretriz nº 9:** “Promover a integração da Política Nacional de Defesa Civil com as demais políticas nacionais, especialmente com as políticas nacionais de desenvolvimento social e econômico e com as políticas de proteção ambiental”.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil, órgão executivo do Sistema Nacional, está subordinada ao Ministério da Integração Nacional que também abriga a Secretaria de Programas Regionais – SPR, responsável pela implantação e coordenação do Programa de Mesorregiões no país.

A política regional de Defesa Civil poderia estar vinculada aos espaços mesorregionais através de uma definição legal de territorialidade de caráter técnico. Esta decisão facilitaria o processo de uniformização de procedimentos e uma maior integração das políticas estaduais e federais nessas regiões, resultando em uma verdadeira política nacional.

A Alemanha é sempre citada como um bom exemplo de federação cooperativa e de grande eficiência na gestão pública. Há mais de duzentos anos existe a lógica de governo regional nesse país, representada pelos Kreise, mais de 300 em todo o país. São micro ou mesorregiões envolvendo cerca de 20 a 30 municípios cada, com autonomia de gestão e que atuam tanto numa visão horizontal (reunião de municípios) quanto vertical, de relação com Estados e União. Pois é essa estrutura administrativa, inexistente no Brasil, que responde pela Defesa Civil em território alemão.

**Diretriz nº 13:** Estimular estudos e pesquisas sobre desastres.

O Brasil, nação de dimensões continentais, necessita desenvolver pesquisas e conhecimentos próprios no campo da Defesa e Segurança Civil em nível de especialização, mestrado e doutorado. Não somente para se colocar no mesmo patamar das nações mais desenvolvidas, como também para exportar know-how para os países emergentes e em estágios inferiores de desenvolvimento.



**Diretriz nº 14:** Implementar projetos de desenvolvimento científico e tecnológico do interesse da Defesa Civil.

O desenvolvimento de tecnologia em segurança civil permitirá também uma participação do nosso país no rico mercado internacional de produtos e equipamentos voltados para essa finalidade. Desta forma estaremos melhorando a nossa balança comercial, aumentando a geração de emprego e renda e estimulando a formação de massa crítica, tanto civil quanto militar, para um melhor atendimento das nossas necessidades atuais e futuras em um mundo cada vez mais inseguro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. VEYRET, Y. **Os Riscos:** o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007. 319 p.
2. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** 1988. São Paulo: Saraiva, 2000. 307 p.
3. FERREIRA, P. **Curso de Direito Constitucional.** 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 262 p.
4. HRBEK, R. Federalismo e processo de integração na Europa. In:HOFMEISTER, Wilhelm; CARNIRO, José Mário Brasiliense (Orgs). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates nº 22, vol. I, abril 2001, p. 109-119.
5. KRELL, A. J. **O Município no Brasil e na Alemanha:** Direito e Administração Pública Comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. 194 p..
6. BARROS, A.B.; BARROS, A.M.A. Proposta de um sistema de gestão de recursos hídricos em nível municipal ou consorciado, integrado ao plano estadual e federal conforme previsto na lei 9433 de 8 de janeiro de 1997. **Revista de Administração Pública - FGV,** Rio de Janeiro, v. 2, 2000. p. 121-132.
7. BARROS, A. B. Na Gestão de Bacias Hidrográficas, é preciso respeitar o espírito da Lei 9433: a descentralização das decisões e a participação efetiva da sociedade civil. **Águas do Brasil.** Brasília, v. 2, 2000. p. 38-39.
8. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Programas Regionais Integrados. **Relatório.** Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas. 2000. 70 p.
9. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Recursos Hídricos. **Conjunto de normas legais:** recursos hídricos. 4. ed. Brasília: MMA, 2006. 362 p.
10. VALENCIO, N.F.L.S. et al. A produção social do desastre: dimensões territoriais e político-institucionais da vulnerabilidade das cidades brasileiras frente às chuvas. In: **Teoria e Pesquisa.** Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Depto. de Ciências Sociais. Universidade Federal de São Carlos. 2004. p. 67-116.