

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
MESTRADO PROFISSIONAL EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO NO GERENCIAMENTO DE
RISCOS E DESASTRES: ANÁLISE DAS CONDIÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO
DO PROGRAMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS.**

IVANA PEREIRA TAVARES SIMÕES

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Defesa e Segurança Civil. Área de concentração: **Planejamento e Gestão de Eventos Críticos**. Linha de Pesquisa: **Desastres Naturais**.

Orientação: Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa

Niterói

2014

IVANA PEREIRA TAVARES SIMÕES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO NO GERENCIAMENTO DE
RISCOS E DESASTRES: ANÁLISE DAS CONDIÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO
DO PROGRAMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Defesa e Segurança Civil. Área de concentração: **Planejamento e Gestão de Eventos Críticos**. Linha de Pesquisa: **Desastres Naturais**.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa, D.Sc.(Orientador)
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Reiner Olibano Rosas, D.Sc.
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Eliezer Pires da Silva
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. (UNIRIO)

AGRADECIMENTOS

A Deus pela graça de ter me dado força e coragem em todos os momentos.

A minha Mãe pelo incentivo e dedicação.

Ao meu filho Claudio meu companheiro sempre muito atencioso e apoiando em todos os momentos.

Aos meus sobrinhos Pedro Ivo e Melina que me socorreram nos momentos complicados

Aos meus irmãos e irmãs pelo apoio e por entender minha ausência em diversos compromissos familiar. Dedico este trabalho em especial ao meu pai e irmão.

A toda equipe da Subsecretaria de Defesa Civil da Cidade do Rio de Janeiro.

A Prof. Maria Inês amiga de muitos anos sempre muito atenciosa.

A todos os Professores e funcionários do Programa de Mestrado em Segurança e Defesa Civil.

Aos Professores da Banca de Qualificação Reiner Olibano Rosas e Alexandre Belchior

A todos que de alguma forma participaram dessa caminhada.

Ao Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa meu orientador pela sua atenção.

“Nem o futuro nem o presente existem. Nem se pode dizer que os tempos são três: passado, presente e futuro. Talvez fosse melhor dizer que os tempos são: o presente do passado; presente do presente; o presente do futuro. E estes estão na alma; não vejo alhures. O presente do passado é a memória, o presente do presente é a percepção, o presente do futuro é a expectativa”.

Santo Agostinho.

RESUMO

A democratização da informação vem se tornando um processo importante na relação entre Estado e sociedade, principalmente na Subsecretaria de Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro que tem a competência de manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrências de eventos extremos e incorporar ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal, a partir da produção de documentos e informações atualizadas conforme previsto na Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Com foco neste tema, este estudo buscou investigar como a Subsecretaria vem gerenciando estes documentos e informações produzidas para atender as atividades finalísticas da organização e sua relação com a demanda da população.

Palavras Chaves: Defesa Civil, Desastres, Gestão de Risco, Democratização da Informação.

ABSTRACT

The democratization of information is becoming an important process in the relation between State and Society, especially in Rio de Janeiro's Secretariat of Civil Defense which has the competence to keep the people informed about risk areas and extreme events occurrence and incorporate protective actions and civil defense in the city planning, producing documents and updating data in accordance with the Law nº 12.608/2012, which establishes National Policy on Protection and Civil Defense. Focusing on the subject, the essay aimed to investigate how the Secretariat has been managing these documents and data made to attend purposive action of organizations and its relationship with the population's demand.

Keywords: Civil Defense, Disasters, Risk management, Democratization of Information.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
OBJETIVO GERAL.....	14
OBJETIVO ESPECÍFICO.....	14
METODOLOGIA.....	14
1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÕES E GESTÃO DE DOCUMENTOS...16	
1.1 INFORMAÇÕES NO CONTEXTO LEGAL.....	17
1.1.1 Transparência Passiva.....	19
1.1.2 Transparência Ativa.....	19
1.2 POLÍTICAS ARQUIVISTICAS.....	21
2 DEFINIÇÕES E PRINCÍPIOS CONSTITUTIVOS DA TEMÁTICA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.....	28
2.1 VULNERABILIDADE E CONTROLE SOCIAL.....	31
3 FONTES DE INFORMAÇÕES: DADOS CONFLITANTES.....	37
3.1 FONTES DE INFORMAÇÕES DE DESASTRES NO MUNDO.....	39
3.2 FONTES DE INFORMAÇÕES DE DESASTRES NO BRASIL.....	41
4. SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.....	45
4.1 SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO FEDERAL.....	45
4.2 ACESSO AO SISTEMA.....	50
5 VULNERABILIDADES E RISCOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.....	55
6 A SUBDEC DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: ESTRUTURA, COMPETÊNCIAS E PLANOS DE PREVENÇÃO DE DESASTRES.....	62
6.1 IDENTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	63
6.2 PROJETOS E PLANOS DE PREVENÇÃO DO SUBDEC.....	65
6.3 SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO MUNICIPAL.....	73
7 GERENCIAMENTO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÃO.....	76
7.1 DOCUMENTOS ENCAMINHADOS PARA DEPÓSITO.....	80
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91
APÊNDICE.....	99
QUESTIONÁRIOS.....	99
ENTREVISTAS.....	100
ANEXOS.....	101

ANEXO I MODELOS DE DOCUMENTOS.....	101
ANEXOS II FORMULÁRIO DE INFORMAÇÕES DE DESASTRE – FIDE.....	102
ANEXOS III FORMULÁRIOS DE DECLARAÇÃO MUNICIPAL DE EMERGÊNCIA – DMATE.....	102

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA1: Fotografia de 1940, alagamento no município do Rio de Janeiro, registro mais antigo inserido no banco de dados de registros de desastres	43
FIGURA 2: Portaria de reconhecimento da situação de emergência no município do Rio de Janeiro em 2010.....	44
FIGURA 3 - Jornal Ultima Hora Desastre Município do Rio de Janeiro 1966.....	57
FIGURA 4 - Jornal o Globo desastre Município do Rio de Janeiro 1966.....	58
FIGURA 5 - Jornal Ultima Hora Desastre Município do Rio de Janeiro de 1967.....	60
FIGURA 6 - Mapa da Comunidade do Borel com sirenes instalada.....	69
 QUADRO 1 - Hierarquização de Documentos da Defesa Civil.....	46
QUADRO 2 - Documentos Oficiais para solicitar reconhecimento da SE ou ECP durante o período de 1990 a 2010.....	48
 TABELA 1 - Total de Agentes Comunitários formados entre o período de 2010 a 2013.....	67
TABELA 2 - Levantamento das Comunidades Mapeadas com edificações de alto.....	71
TABELA 3 - Total de Ligações Portal 1746.....	74
TABELA 4 - Total de Boletins de Ocorrências 2007/2012.....	78
TABELA 5 - Registros de Ocorrências com maior incidência no período de janeiro/ março de 2013.....	79
TABELA 6 - Total de Boletins de Ocorrências 2003/2006.....	82
TABELA 7 - Quadro comparativo causas e efeitos.....	83

LISTAS DE ABREVIATURAS

AGCRJ	Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro
AVADAN	Formulário de Avaliação de Danos
A2C2	Sistema de Alerta de Alarme Comunitário para Chuvas Fortes
CEDEC's	Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil
CENAD	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
CENADEM	Centro Nacional da Gestão da Informação
CEPAD	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina y El Caribe.
CEPED	Centro de Pesquisa e Estudo sobre Desastres
CTDE	Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos
CETREM	Centro de Treinamento para Emergências
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
COBRADE	Classificação e Codificação Brasileira de Desastres
CODAR	Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivo
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CREA-RJ	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro
CRED	Centro de Investigação sobre Epidemiologia dos Desastres
DMATE	Declaração Municipal de Atuação Emergencial
e-ARQ	Modelos de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos
ECP	Estado de Calamidade Pública
EIRD	Estratégia Internacional para Redução de Desastres
EM-DAT	Bancos de Dados Internacional de Desastres
FIDE	Formulário de Informações de Desastres
GED	Gestão Eletrônica de Documentos
GEO-Rio	Fundação Instituto de Geotécnica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
IPC	Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras
LAI	Lei de Acesso a Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MI	Ministério da Integração Nacional
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
NOPRED	Notificação Preliminar de Desastres
NUDEC's	Núcleos Comunitários de Defesa Civil
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEM-Rio	Plano de Emergência Para Chuvas Fortes da Cidade do Rio de Janeiro
PNGR	Plano Nacional de Gestão de Risco
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PPED	Programas de Preparação para Emergências e Desastres
RAMP	Records and Archives Management Program
SE	Situação de Emergência
SECONSERVA	Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos
SECOVI	Sindicato da Habitação
SEDEC	Secretaria Nacional de Defesa Civil
SIC	Sistema Integrado de Informação
SIGAD	Sistema Informatizado de Gestão Arquivística
SIGERIC	Sistema de Gestão de Risco e de Crises
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SEDEC	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SMAC	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMSDC	Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil
SUBDEC	Subsecretaria de Defesa Civil
S2ID	Sistema Integrado de Informação sobre Desastres
TTD	Tabela de Temporalidade e Destinação
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.
UNISDR	Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução de Desastres
UNISIST	Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnologia.
UTM	Universal Transversa de Mercator

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU), através da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD), lançou uma campanha internacional com o propósito de promover atividades dirigidas ao desenvolvimento de uma maior conscientização sobre prevenção de desastres. Uma das propostas da campanha é de que os países devem elaborar e preservar documentos e disponibilizar informações relevantes como forma de fortalecer a cultura de gestão de riscos e desastres e promover a aumento da resiliência. Esta campanha teve início em janeiro de 2005, durante a Conferência Mundial sobre Redução de Desastres, em Hyogo, no Japão. Contou com a participação de 168 países, inclusive o Brasil, que se comprometeram a adotar medidas para reduzir o risco de desastres até 2015.

No Brasil, essa proposta levou o Governo Federal a atualizar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil com a publicação da Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012, onde foram definidas as competências dos entes federados. Esta nova política passou a considerar o município como sendo o principal elo entre o governo e a sociedade. Desta forma, a Subsecretaria de Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro (SUBDEC), escolhida como unidade de análise neste estudo, assumiu os seguintes compromissos: reduzir os fatores fundamentais de risco a partir de estudo e pesquisa para identificar e mapear as áreas de risco de desastres; melhorar os alertas prévios; fortalecer a preparação para uma resposta eficaz e fornecer dados e informações para o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres.

Outra proposta apresentada pela ONU trata do acesso e uso da informação, ao mencionar que “os desastres podem ser reduzidos consideravelmente se as pessoas se mantiverem informadas sobre as medidas que podem tomar para reduzir sua vulnerabilidade”. (ONU, 2005)

Esta proposta encontra amparo na Lei Federal de Acesso a Informação nº 12.527¹, de 18 de novembro de 2011, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.724

¹ Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

em 16 maio de 2012, que versa sobre a aplicabilidade, as diretrizes e conceitos para assegurar o direito de acesso à informação, estabelecendo obrigações para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão e divulgação espontânea de informações, sobre o procedimento de classificação quanto ao grau e prazos de sigilo de informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, bem como orientando para que se proceda os tratamentos efetivos dos documentos produzidos, sejam em suporte físico ou em sistemas eletrônicos, alterando completamente o paradigma de produção e disseminação da informação no Brasil.

As possibilidades de acesso à informação, sob a guarda do Estado, pelo próprio Estado e pelo cidadão, encontram-se diretamente relacionadas aos conjuntos de políticas e práticas desenvolvidas pelos serviços arquivísticos públicos.

Um dos grandes desafios da Subsecretaria de Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro está justamente em gerenciar os documentos e as informações produzidas e/ou recebidas para atender suas atividades finalísticas.

Enfim, este trabalho faz uma reflexão sobre os inúmeros problemas gerados pela falta de uma política pública de informação voltada para gestão de documentos e como isto pode comprometer qualitativamente a preservação do acervo e o fluxo informacional.

A dissertação tem a seguinte estrutura: no capítulo 1, serão apresentadas algumas legislações sobre gestão de informação e gestão de documentos na administração pública.

No capítulo 2, serão mostradas algumas definições sobre desastres, riscos e vulnerabilidades e as ações que envolvem o ciclo de gestão de riscos de desastres em defesa civil.

No capítulo 3, busca-se mostrar as fontes de informações sobre ocorrências de desastres no mundo e os dados estatísticos de ocorrências de desastres no Brasil a partir do primeiro Banco de Dados sobre Desastres no Brasil.

No capítulo 4, procura-se mostrar a partir do ano de 1990 até os dias atuais os documentos utilizados pelos municípios e os procedimentos adotados a fim de solicitar o reconhecimento da situação de emergência ou situação de calamidade pública.

No capítulo 5, através de um rápido passeio histórico sobre o Município do Rio de Janeiro procura-se mostrar as ocorrências de desastres entre o período de 1711 a 2013.

No capítulo 6, será mostrado o histórico da SUBDEC e as ações desenvolvidas nos últimos 35 anos, as mudanças administrativas e organizacionais, os projetos e planos atualmente adotados em ações preventivas.

No capítulo 7, será apresentado a real situação do espaço disponível para guarda dos documentos e as condições de guarda. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

OBJETIVO GERAL

Este trabalho tem como objetivo geral refletir sobre questões relativas a aplicação ou não aplicação de políticas públicas de informação na esfera organizacional da Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro, bem como abordar aspectos ligados ao acesso e uso da informação que possam contribuir para as ações voltadas para o desenvolvimento da cultura de prevenção como forma de reduzir o risco e a vulnerabilidade à desastres.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Primeiramente, o trabalho busca estudar a informação como elemento essencial nas ações de defesa civil. A seguir, pretende verificar como a Subsecretaria de Defesa Civil Municipal vem tratando estas informações e qual o modelo de gestão atualmente aplicado, procurando entender como o novo modelo de política pública de informação pode influenciar na rotina de trabalho e na sua relação com os demais órgãos que atuam direta ou indiretamente na gestão de riscos e de desastres.

Outro objetivo é identificar como o gerenciamento de documentos e da informação de forma sistêmica e integrada pode contribuir para melhorar o desempenho na gestão, elaboração e execução das atividades-fim.

Por fim, o trabalho procura analisar a aplicação da Lei de Acesso a Informação (LAI) e sua contribuição para a sociedade.

METODOLOGIA

O trabalho é um estudo de caso fundamentado nas dificuldades encontradas pela SUBDEC em gerenciar os documentos e informações produzidas para atender as atividades-fim ao longo de sua trajetória de existência. Para sua realização fez-se

necessário realizar levantamento histórico das ações anteriormente desenvolvidas pela instituição até as atuais atribuições instituída pela Lei Federal nº 12.608/2012.

Inicialmente, utilizando-se de revisão bibliográfica, foi feito o levantamento das condições de atendimento das normas legais de uso e acesso a informação.

Através de pesquisa na internet fez-se levantamento nos bancos de dados sobre ocorrências de desastres no Brasil e no mundo.

A Instituição escolhida para realizar a pesquisa foi a Subsecretária de Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro criada em 1978, localizada no Estado do Rio de Janeiro. Para o cumprimento dos objetivos estabelecidos para esta pesquisa, realizamos visitas técnicas, entrevistas e aplicação de questionários junto aos gestores e funcionários públicos, além do levantamento da tipologia documental.

Para o levantamento específico das condições da SUBDEC, foi realizada pesquisa de campo qualitativa, adotando observação direta das dependências do órgão e dos espaços físicos disponíveis para guarda de documentos. Foram realizadas entrevistas com o Subsecretário, engenheiros e técnicos que compõe o quadro de funcionários. Para complementar a pesquisa, foram aplicados questionários (anexo nº1) para compreender as ações e as atividades desenvolvidas pela SUBDEC, a relevância do tratamento e gerenciamento do documento/informação no contexto histórico. Esta pesquisa foi realizada nos dois primeiros meses do segundo semestre de 2013.

Os materiais utilizados para subsidiar esta pesquisa foram diversos. A princípio realizamos consultas em fontes oficiais de informação – legislações, publicações, portais, sítios. As legislações consultadas foram a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Leis Federais, Decretos Federais, Instrução Normativa Federal, Resoluções Federais, Leis e Decretos Municipais. Utilizamos como fonte de informação instituições como: Arquivo Nacional, AGCRJ, CEPED/UFRGS, UNESCO, EM-DAT, GEO-Rio. Houve ainda o investimento na leitura de autores de diferentes áreas, como das ciências sociais, das ciências da informação e das áreas jurídicas, entre os quais: Norma Valêncio, Yvette Veyret, Lídia Tominaga, José Maria Jardim, Maria Odila, Rosely Rodinelli, Jean-Yves Rousseau, Theodore Schellenberg entre outros. Também materiais de reportagens subsidiam esta pesquisa.

CAPÍTULO 1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO E DE GESTÃO DE DOCUMENTOS.

A informação produzida e acumulada pelos órgãos públicos vem estabelecendo uma nova concepção de deveres e direitos na relação entre Estado, governo e sociedade. No âmbito da Defesa Civil, cujas atividades estão diretamente voltadas para a segurança e o bem estar da sociedade, as políticas públicas de gestão de documentos e da informação no processo de difusão de conhecimentos têm um importante papel a cumprir, nas diferentes ações do ciclo de gestão de riscos e desastres em defesa civil. Neste capítulo serão abordadas algumas definições sobre legalizações das políticas públicas de gestão da informação e de gestão de documentos na administração pública.

Em 1990, a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) publicou um *Manual para a formulação, aprovação, execução e funcionamento de uma política nacional de informação*, de autoria de Victor Montviloff, dentro do Programa Geral de Informação do UNISIST (Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica). Nesse Manual encontram-se princípios e estratégias destinadas ao desenvolvimento, uso e funcionamento dos recursos, serviços e sistemas de informações.

Nessa perspectiva, Montviloff (1990) expõe que as finalidades de uma política nacional de informação são o acesso às informações, aos conhecimentos especializados e as técnicas disponíveis, todos os elementos destinados ao desenvolvimento, que devem interagir, políticas de arquivos, informáticas com as demais políticas públicas.

Caridad Sebastián, Méndez Rodrigues e Rodriguez Mateos (2000, p. 23-24) afirmam que, a partir de então, passaram a existir diversos estudos sobre políticas de informação, uma vez que o acesso à informação e a promoção de seu uso por parte de todos os cidadãos converteram-se, no século XXI, em “funções críticas” da nova sociedade globalizada.

No Brasil, Jardim² et.al (2009,) destaca a importância da informação inseridas nas políticas públicas em nome do interesse social. As políticas públicas de informação constituem conjunto de premissas, decisões produzidas pelo Estado com a participação

² José Maria Jardim, Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988). Atualmente, é Professor do Departamento de Estudos e Processos Arquivísticos da UNIRIO e coordena o Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos (UNIRIO).

de diversos agentes sociais, que contemplam aspectos administrativos, legais, científicos, culturais e tecnológicos.

Nesse quadro, as políticas públicas de informação vêm se destacando entre as políticas públicas nas formas com vem constituindo-se em objeto de investigação em diversas áreas de conhecimento. Isto significa observar a lógica existente nas diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, identificar as relações existentes entre diversos atores e compreender a dinâmica da ação pública.

1.1 INFORMAÇÃO NO CONTEXTO LEGAL

Reconhecido como direito do cidadão, o acesso à informação pública está inscrito na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, no Pacto de Direitos Cívicos e Políticos de 1966, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), da Organização dos Estados Americanos e em diversas convenções e tratados internacionais assinados pelo Brasil, que versam sobre a importância da informação, da liberdade de opinião e expressão na formação de uma sociedade justa e segura.

O direito de acesso às informações sob a tutela do poder pode ser considerado como um direito fundamental e universal. Fundamental, pois constitui base primária para o acesso aos demais direitos essenciais, como saúde, educação, segurança, moradia, assistência social, etc. E universal, uma vez que não pode estar restrito a qualquer subdivisão de classe, crença, sexo ou etnia, sendo estendido igualmente a todos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trata do acesso à informação pública no Capítulo I, dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos particularmente no inciso XXXIII do artigo 5º, no qual determina:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988)

Mais a frente, no artigo 37, que trata dos princípios da Administração Pública, foi inserido o princípio da publicidade, que deverá ser obedecido pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios, como os demais princípios já consagrados, como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

Após 26 anos da promulgação da CF, o inciso XXXIII do art. 5º, o inciso II do § 3º do art. 37 e o §2º do art. 216 foram regulamentados através da Lei Federal nº 12.527, que versa sobre o acesso às informações públicas, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, em 18 de novembro de 2011. Esta medida vai permitir à população consultar documentos produzidos no país por autoridades de todas as esferas da administração pública, incluindo os poderes Executivos, Legislativos e Judiciários.

Esta mesma Lei Federal³ trata da aplicabilidade, dos conceitos para assegurar o direito de acesso à informação, tendo como diretrizes o entendimento que a publicidade é um preceito geral e o sigilo, uma exceção; e estabelece obrigações para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão e divulgação espontânea de informações, tendo como objetivos o desenvolvimento de uma cultura de transparência e o controle social nas ações da administração pública.

Esta mesma lei prevê que as organizações devem adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiências, em atendimento a Lei Federal nº 10.098, de dezembro de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004, versa em seu art.17, como se segue:

O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de *deficiência sensorial* e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer. (BRASIL, 2004).

Em atendimento a nova norma foi criada dois mecanismos, a partir de sistema informatizado, com objetivo de fomentar a cultura do acesso, os quais envolvem tanto o atendimento das demandas que são formuladas pela população (transparência passiva do órgão público) e a imposta ao Estado em disponibilizar informações de interesse social (transparência ativa).

³ Decreto Federal nº 7.724, de 16 de março de 2012, regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do artº. 5º no inciso II do § 3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição.

1.1.1 Transparência Passiva.

Transparência passiva ocorre quando o Poder Público faz divulgação de informações em atendimento aos questionamentos dos interessados. Desta forma, os órgãos e entidades devem criar o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), como determina o Decreto Federal nº 7.724/2012, Capítulo IV, seção I, Art. 9º, incisos I ao II, com o objetivo de: “I- atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II- informar sobre a transmissão de documentos nas unidades; e III- receber e registrar pedidos de acesso à informação”.

O Decreto orienta que o Serviço de Informação deve ser instalado em unidade física identificada de fácil acesso e aberto ao público. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação através de formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na internet e no SIC dos órgãos e entidades. As informações devem ser disponibilizadas em meio eletrônico, formato impresso ou cópia, desde que a reprodução não comprometa a integridade do documento original, que neste caso o requerente poderá consultar pessoalmente, a partir do protocolo emitido pelo SIC.

1.1.2 Transparência Ativa.

O Decreto Federal nº 7.724/2012 entende transparência ativa como um dever dos órgãos e entidades de disponibilizar informações de interesse coletivo, por ele produzido ou custodiado, independente de requerimento por parte do cidadão, em seus sítios na internet ou por meios de ferramenta de redirecionamento de página na Internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais. Além das informações sobre a estrutura organizacional e funcionamento, competência, legislação, principais cargos e ocupantes, no Capítulo III no §3, Artigo. 7º deve disponibilizar informações sobre:

- II- programas, projetos, ações obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores ao público;
- III – repasse ou transferências de recursos financeiros;
- IV – execução orçamentária e financeira detalhada;
- V – licitações realizadas em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas.

No plano jurídico, a transparência vem se fortalecendo a partir da década de 2000-2010, pela inclusão de dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 que versa sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, por força da alteração promovida pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que passou a indicar a transparência como um princípio, e, ainda a positivar a exigência de publicação na internet dos orçamentos (receitas e despesas) dos entes estatais, nas três esferas de poder, o Artigo 48 passa vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias.

II- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público;

III- adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda o padrão mínimo de qualidade estabelecida pelo Poder Executivo da União.⁴

O Decreto Federal nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet, define que compete a Controladoria Geral da União (CGU), como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, manter disponível repositório com informações que formarão o conteúdo mínimo a ser divulgado nas páginas de transparência, visando o controle social nas ações do governo.

O banco de dados da CGU é construído a partir de dados encaminhados pelos órgãos que integram os sistemas administrativos. Trata-se de assuntos sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

Mas a lei prevê exceções à regra de acesso para as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possa pôr em risco a defesa, soberania e integridade nacional; e aos projetos de pesquisa científica ou tecnológica. O acesso ou a divulgação de informações pessoais poderá ser autorizado a terceiros mediante previsão legal, para fins de defesa de direito

⁴ Regulamentado pelo Decreto nº 7.185, de 2010.

ou em ações voltadas para recuperação de fatos históricos de maior relevância. Aquele que obtiver acesso a tais informações será responsabilizado por seu uso indevido.

A transparência administrativa é um dos alicerces do estado democrático de direito e da moderna administração pública pelo acesso a informação e pela participação na gestão da coisa pública, com sensível diminuição dos espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa, ponto de partida para os nichos da ineficiência, da arbítrio e da imunidade do poder.

Todo este arcabouço tem por finalidade informar ao cidadão sobre os atos de gestão da administração pública, o que para o controle social significa transparência.

1.2 POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS

A questão dos problemas advindos da transparência está associada a qualidade da informação disponível e a qualidade dos serviços públicos prestados. Para entender a importância do documento e informação no contexto organizacional e sociocultural e as ações que devem ser aplicadas para o tratamento da informação precisamos antes definir o que é informação.

O Decreto Federal nº 7.724/2012 que regulamenta a lei de acesso a informações define, em seu Artigo 3º IV, informação como sendo: dados processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.

Já o Dicionário de Terminologia Arquivística (2005) define informação como sendo “um referencial, noção, ideia ou mensagem contida num documento”.

Para a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2005) que trata da política de segurança da informação nas organizações públicas ou privadas define informação como sendo:

A informação é um ativo que, como qualquer outro ativo importante, é essencial para os negócios de uma organização e, consequentemente necessita se adequadamente protegida. [...] A informação pode existir em diversas formas. Ela pode ser impressa ou escrita em papel, armazenada eletronicamente, transmitida pelo correio ou por meios eletrônicos, apresentada em filmes ou falada em conversas. Seja qual for a forma de apresentação ou o meio através do qual a informação é compartilhada ou armazenada, é necessário que ela seja sempre protegida adequadamente. (ABNT, 2005).

No Brasil e no mundo as primeiras ações estruturais e estratégicas de proteção e segurança dirigidas à população foram realizadas no período da Segunda Guerra Mundial, entre as quais estava inserido o gerenciamento da informação. Neste período foram produzidos diversos documentos pelas administrações públicas e o fluxo informacional era intenso. Tratavam-se de documentos administrativos e estratégicos envolvendo questões de segurança e de informações de socorro e assistência a população, bem como os documentos produzidos anteriormente a guerra.

Com o fim da guerra, segundo Jardim (1987) e Fonseca (1998), com o contínuo aumento da produção de documentos e a consequente necessidade de racionalizar e controlar esses documentos que passaram a ser acumulados em depósitos, os Estados Unidos e o Canadá fizeram surgir uma nova concepção de arquivo com aplicação da Gestão de Documentos (*record management*) fundamentada na Teoria das Três Idades, princípio pelo qual os documentos passam por fases estabelecidas de acordo com sua vigência administrativa e frequência de consulta.

No Brasil, a Gestão de Documentos foi legalmente instituída a partir da regulamentação do parágrafo 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988, que atribui à Administração Pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem, e ocorreu efetivamente em 1991, com o advento da Lei Federal nº 8.159, de 8 janeiro, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. A partir desse momento, a gestão de documentos passou a ser empregada como forma de estabelecer normas legais e regras que devem ser adotadas pelos órgãos públicos e privados produtores e receptores de documentos. De acordo com a Política Arquivística instituída pelo Arquivo Nacional (1995) gerir documentos significa:

Gerir documentos, em seu sentido mais amplo significa não só racionalizar e controlar a produção documental, garantir o uso e a destinação adequados dos mesmos, mas principalmente assegurar ao governo e ao cidadão o acesso pleno às informações nos documentos, [...]. (ARQUIVO NACIONAL, 1995).

Contudo, não se pode falar de gestão de documentos como conceito único, ao longo do tempo. Em razão das mudanças por que passavam as organizações governamentais, surgiram a partir daí, vários modelos nacionais estreitamente ligados

às condições culturais, econômicas, administrativas e históricas. Geralmente, quando as motivações eram de ordem econômico-administrativa, implantava-se o modelo americano, sendo as razões de ordem histórico-arquivística, seguia-se o modelo europeu, conforme DUCHEIN⁵, 1993. Apud, INDOLFO, 2013, p.48.

Diante da diversidade, a UNESCO, por intermédio da RAMP⁶, definiu o conceito de gestão de documentos como “ área de administração geral com vistas a assegurar a economia e eficácia das operações desde a criação, manutenção e utilização, até a destinação final dos documentos”.

A partir dessa concepção, o trabalho de James Rhoads (1993) sobre *A função da gestão de documentos e arquivos nos sistemas nacionais de informação* passou a ser referência. Nele, o autor descreve as fases e os elementos que compõem um programa de gestão de documentos, que devem conduzir com economia e eficácia o ciclo vital dos documentos, bem como formula os níveis de implantação desse programa.

De acordo com seu estudo, as três fases básicas da gestão de documentos são:

- Produção: concepção e administração de recursos específicos para criação de documentos, através da elaboração de sistemas de gestão de informação, gestão de formulários e gestão de relatórios e criação de programas informatizados.
- Utilização e conservação: fase de implantação e melhoramento dos sistemas de arquivos e de recuperação da informação, de produção de programas e documentos. Compreende o controle, a utilização e o armazenamento dos documentos necessários para realizar as atividades de uma organização.
- Destinação: fase de definição dos programas de avaliação, de descrição e eliminação, identificação das séries documentais para o recolhimento no arquivo permanente.

A gestão de documentos é operacionalizada através do planejamento, da organização, do controle, da coordenação dos recursos humanos, do espaço físico e dos equipamentos, com a finalidade de aperfeiçoar e simplificar o ciclo documental.

⁵ Michel Duchein (1993)

⁶ RAMP (Records and Archives Management Program): programa da UNESCO, estabelecido em 1979, que buscou fazer com que o público em geral e os tomadores de decisão atentassem para a importância dos documentos e arquivos. O programa visava, ainda assessorar os governos no estabelecimento de infra-estruturas eficientes para a gestão de documentos fazendo com que participassem do debate internacional sobre os problemas enfrentados pelos arquivos.

(FONSECA, 2004, p. 73). Os objetivos da gestão de documentos são assim definidos:

- assegurar de forma eficiente, a racionalização a produção, administração, manutenção e destinação de documentos;
- garantir que a informação governamental esteja disponível quando e onde seja necessário ao governo e aos cidadãos;
- assegurar o uso adequado dos processamentos automatizados de dados e outras técnicas avançadas de gestão da informação;
- contribuir para o acesso e preservação dos documentos que merecem guarda permanente por seu valor histórico científico.

A gestão de documentos pressupõe uma ampla pesquisa e estudo da produção documental de um organismo produtor. A fim de identificar os tipos documentais produzidos, recebidos e acumulados, definir quais poderão ser eliminados e quais deverão se preservados permanentemente.

Outro conceito que surgiu no pós-guerra materializado no programa de gestão de documentos foi à Teoria das Três Idades⁷. Essa teoria compreende o ciclo vital dos documentos que é definido como uma “[...] sucessão de fases por que passam os documentos (corrente, intermediário, permanente), desde o momento em que são produzidos até sua destinação final (eliminação ou guarda permanente)”. (BRASIL, 2004).

Entende-se por idade corrente como aquela que os documentos estão em curso, e são consultados com frequência pelo órgão produtor. Esses documentos devem estar disponíveis na página da transparência para consulta pública, o que pode possibilitar o controle das ações do governo e das organizações pelos cidadãos. Os da idade intermediária constituem-se de documentos não utilizados frequentemente, pelo órgão produtor, mas são necessários para novas ações ou verificações de direitos que aguardam prazos longos de prescrição ou precaução. A idade permanente ou histórica possui documentos desprovidos de valor administrativo, mas servem para fins de estudo e pesquisa e são importantes para preservação da identidade cultural e social.

⁷ No ideário promulgado por Jenkinson, na década de 1920, os documentos passam por uma série de períodos de vida. Schellenber e Posner, baseados nesse Ideário, criaram a metáfora do ciclo de vital dos documentos e os conceitos de avaliação e gestão de documental. Foi com base nessas ideias que o historiador Carlos Wyffels (1972) promulgou a teoria das três idades. (BARROS, 2010).

Com as dificuldades apresentadas pelas organizações em estabelecer o prazo de guarda para os documentos, e visando assegurar o uso adequado das informações produzidas, foi necessário criar vários instrumentos técnicos e normas que legalizassem as ações de gestão de documentos. Entre as atividades definidas no programa de gestão estão: a classificação e a avaliação, que permitem a elaboração dos Planos de Classificação de Documentos (PCD) e de Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos (TTD).

Assim, através da Resolução nº14, de 24 de outubro de 2001, que altera a Resolução nº 4, de março de 1996, o Conselho Nacional de Arquivos, (CONARQ) vinculado ao Arquivo Nacional em conjunto com o Ministério do Planejamento e Orçamento, elaboraram o Plano de Classificação Documento e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos. Estes documentos técnicos devem ser aplicados nos arquivos correntes e intermediários de uma organização.

O Plano de Classificação de Documentos é um instrumento técnico utilizado para classificar todo e qualquer documento produzido ou recebido por um órgão nos exercícios de suas funções e atividades, com o objetivo de facilitar a recuperação da informação.

O arquivista norte-americano Schellemborg (2004) afirma que “os princípios de classificação determinam o agrupamento de documentos em pequenas unidades e o agrupamento destas em unidades maiores, arranjados segundo um plano destinado a facilitar seu uso na fase corrente”.

O Plano de Classificação de Documentos elaborado na perspectiva funcional deve estar estruturado em quatro classes subordinadas: competência, função, atividade e tipologia documental.

A Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos é um instrumento institucional e normativo pelo qual se determina o prazo de vigência e permanência de um documento em um arquivo da atividade-meio, aquele que abrange assuntos da Administração Geral e da atividade-fim que se caracteriza por ser o objetivo principal da empresa.

O Decreto Federal nº 4.073, de 3 janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, em seu artigo 18 determina que:

Em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal será constituída comissão permanente de avaliação de documentos, que terá a

responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor. (BRASIL, 2002).

A avaliação documental é um processo multidisciplinar de análise que permite a identificação dos valores dos documentos. Os valores primários ou imediatos relacionam-se ao motivo que determinou a produção do documento, considerando seu uso para fins administrativo, jurídico-legal e fiscal. Os valores secundários ou mediatos relacionam-se ao potencial dos documentos como prova ou fonte de informação, para a pesquisa em qualquer área do conhecimento.

Outro procedimento que deve ser observado pelo órgão é o processo de eliminação de documentos. De acordo com a Resolução nº7, de 20 de março de 1997 do CONARQ a eliminação de documentos no âmbito do Poder Público ocorrerá após ter concluído o processo de avaliação conduzido pela respectiva Comissão Permanente de Avaliação. Quando a comissão identificar os documentos que cumpriram o prazo de guardar e que já podem ser eliminados, a mesma deverá elaborar a listagem de eliminação de documentos e o edital de ciência de eliminação de documentos, que tem por finalidade tornar público o ato de eliminação dos acervos arquivístico sob sua guarda, através de publicação nos Diários Oficiais da União e do Município.

Vale ressaltar que o tratamento, o acesso e o uso da informação tornaram-se um recurso estratégico e fundamental para a organização e para os usuários capazes de trazer muitos benefícios, visto que podem gerar maior controle sobre as ações desenvolvidas na organização. Como bem enfatiza Valentim et. al (2008, p.186).

[...] como qualquer outro recurso, a informação deve ser reconhecida por sua importância na estrutura organizacional visto que é insumo básico para o desenvolvimento das diversas atividades estratégicas, táticas ou operacionais. (VALENTIM et. al 2008, p.186).

A partir dessa constatação, é fundamental que a informação, por ser um subsídio importante para a organização e para ser geradora de conhecimento, esteja presente em todos os níveis organizacionais, sendo que Freitas e Kladis (1995, p.78) definem três níveis de organizações, que a seguir será apresentado resumidamente:

Nível estratégico: normalmente necessita de informações que dizem respeito à política, às estratégias e as metas e objetivos da organização. Neste nível por envolver decisões complexas, exige-se maior variedade de informações. Geralmente são apresentadas de forma resumidas em quadros, tabelas e gráficos.

Nível tático: as informações estão relacionadas à execução de planos e programas organizacionais. Neste nível a tomada de decisão é menos complexa, todavia os profissionais que nele atuam necessitam de informações cuja abrangência vai do nível operacional ao estratégico.

Nível operacional: as informações estão relacionadas às normas e procedimentos organizacionais. A tomada de decisão diz respeito às atividades do cotidiano da organização e geralmente são decisões programadas.

Desta forma, todos os níveis organizacionais produzem e utilizam informação na execução de atividades e funções, embora a quantidade e o tipo de informação variem de acordo com a necessidade e a complexidade da atividade a ser desenvolvida. Segundo Rosseau e Coutoure, (1998, p. 64) “todos os membros do organismo têm necessidade de informação para desempenhar as suas respectivas funções [...]”. Estas informações independentes do suporte em que se encontra devem ser bem gerenciadas.

CAPÍTULO 2 DEFINIÇÕES E PRINCÍPIOS CONSTITUTIVOS DA TEMÁTICA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.

Neste capítulo serão apresentadas algumas definições adotadas pela Doutrina Nacional de Proteção e Defesa Civil sobre desastres, riscos, vulnerabilidades e as ações que envolvem o ciclo de gestão de riscos e desastres, visando compreender o fluxo informacional e sua relação com a produção de documentos.

Os desastres de origem natural constituem um tema cada vez mais presente no cotidiano das pessoas, independentemente destas residirem ou não em áreas de risco. Os fenômenos naturais como deslizamento, enxurradas, inundações, vendavais, vulcões, secas e outros são influenciados pelas características regionais, tais como topografia, vegetação e condições meteorológicas, que podem ocorrer naturalmente ou induzidos pelo homem.

Para a Estratégia Internacional para Redução de Desastres da Organização das Nações Unidas (EIRD/ONU), a expressão desastre é entendida “como sendo uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade devido a perdas e danos de tal dimensão que excedem a capacidade da região afetada reagir mediante o uso de seus próprios recursos”.

No Brasil, a Instrução Normativa Federal Nº 1, de 24 de agosto de 2012, do Ministério da Integração Nacional, que estabelece os critérios para declaração de situação de emergência ou estado de calamidades públicas em municípios, estados e distrito federal define desastre como sendo:

Resultados de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios. (BRASIL, 2012).

As graves consequências dos desastres de causas naturais nos últimos anos têm preocupado os órgãos governamentais mundiais, que consideram as falhas nos sistemas de segurança como um grave problema, particularmente nos países em desenvolvimento. E conseqüentemente essas nações também sofrem um período maior as consequências dos desastres, na medida em que não possuem capacidade de recuperação rápida, o que agrava ainda mais as condições de vulnerabilidade (UNISDR, 2012).

Visando dedicar-se à promoção de soluções para redução do risco decorrente de perigos naturais a Organização das Nações Unidas declarou a década 1990 como sendo a Década Internacional para Redução de Desastres Naturais (Internacional Decade for Natural Disaster Reduction – IDNDR). Entre as ações da IDNDR está a implantação da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (*International Strategy for Disaster Reduction -ISDR*), voltada para promover maiores envolvimento e comprometimentos públicos, disseminação de conhecimentos e parcerias para implementar medidas de redução de riscos.

A ocorrência de inúmeros desastres no mundo afora fez com que diversos pesquisadores investissem em estudos sobre riscos e vulnerabilidades. Segundo o geógrafo Egler (1996), o risco natural é fator intrínseco ao comportamento dos sistemas naturais, quando associado ao grau de estabilidade e de instabilidade expresso pela vulnerabilidade a eventos de curta ou longa duração. E por isso, pode apresentar diferentes graus de perdas e danos, em função da magnitude e da abrangência, no tempo e no espaço, do evento adverso. Por sua vez, para Castro (1998) o risco é a probabilidade de ocorrência de um acidente ou evento adverso, relacionado com a intensidade dos danos ou perdas, resultantes dos mesmos.

Deyle, et al. (1998), considera a análise de risco o estudo mais importante para identificar nível de avaliação de perigo, que envolve estimativas quantitativas de danos e custos prováveis em uma determinada região geográfica.

O risco como objeto social, segundo a geógrafa Veyret (2007), é definido como sendo a percepção do perigo, da catástrofe possível e, portanto, ele existe apenas em relação a um indivíduo, a um grupo social, a uma sociedade que apreende e com ele convive por meio de práticas específicas. Assim, não há risco sem uma população ou indivíduo que o perceba e que poderia sofrer seus efeitos. Acrescenta ainda:

[...] o risco e a percepção que se tem dele não podem ser enfocados sem que se considere o contexto histórico que o produziu e, especialmente, as relações com o espaço geográfico, os modos de ocupação do território e as relações sociais características da época. (VEYRET, 2007, p.26)

Para Busso, (2001 p. 25), o estudo sobre vulnerabilidade contribui para:

Identificar indivíduos, grupos e comunidades que por sua menor dotação de ativos e diversificação de estratégias estão expostos a maiores níveis de risco por alterações significativas nos planos sociais, políticos e econômicos que afetam suas condições de vida individual, familiar e comunitária. (BUSSO, 2001, p.25)

Nesta perspectiva, são vários os fatores que potencializam o grau de vulnerabilidade, que é expresso pela falta de capacidade de reação, de superação das adversidade, o que se caracteriza pela ausência efetiva de ações e informações.

Ribeiro (1995, p.7) entende que a vulnerabilidade é também consequência do próprio processo social, refletindo as relações que definem o estágio e a forma de desenvolvimento de uma sociedade, podendo existir vulnerabilidades diferenciadas dentro de um mesmo sistema, consoante com sua organização, distribuição e composição social. Desta forma, a análise das vulnerabilidades sociais consiste numa literatura integrada de componentes sócio estruturais, podendo ser complementado com o sociodemográfico, neste leva-se em consideração a composição familiar, níveis de escolaridade e qualificação profissional, dentre outros; o sócio urbanístico que compreende a estrutura urbana, equipamentos sociais existentes e o sociocultural que trata da percepção de representação do risco e os recursos informacionais disponíveis.

Observa-se que esta definição incorpora olhares interdisciplinares. No entanto, há que se considerar que, em cada estudo, determinadas dimensões serão mais imprescindíveis e relevantes que outras, conduzindo a recortes epistemológicos de pesquisas diferenciadas que não deixam de ser fundamentais para o conhecimento das vulnerabilidades e suas implicações para os desastres socioambientais.

A Comissão Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2002) considera vulnerabilidade social como sendo a condição de exposição a risco, a incapacidade de cada indivíduo, família ou comunidade de controlar a materialização do mesmo. E considera que a impossibilidade para dar respostas pode ser devido à incapacidade de enfrentamento dos riscos ou pela inabilidade de adaptação a situação.

Segundo Arce (2005), a capacidade de um grupo de pessoas de se proteger do perigo está relacionada com potencial de resistência, ou a capacidade de resiliência, logo a falta de investimento econômico e de planejamento político e social em ações preventivas aumenta o grau de vulnerabilidade da população.

O conceito de resiliência faz parte do conceito de risco como contraposição aos fatores de risco. Incorporando alguns aspectos importantes relativos à resistência,

organização, capacitação, atuação, equipamentos e rede de informação são fundamentais para o fortalecimento de uma comunidade para enfrentar eventos adversos. Assim, uma comunidade com alto grau de resiliência poderá evitar perdas e danos humanos e animais, prejuízos econômicos e financeiros que, de outra forma, poderiam ser muito maiores, além de ter atitude solitária de participar nas ações de recuperação e respostas.

Percebe-se, portanto, que os conceitos de risco, vulnerabilidade social e resiliência são variáveis e precisam de outros elementos analíticos para se determinar com precisão seus significados. São voláteis no sentido de depender do desenvolvimento da sociedade, níveis e padrões socioculturais e político-econômicos e dos aspectos demográficos e populacionais.

2.1 VULNERABILIDADE E CONTROLE SOCIAL

O acesso à informação é um mecanismo que associado ao controle social permite verificar se as decisões tomadas no âmbito estatal estão sendo executadas na conformidade com o que foi decidido, se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos pela legislação e se está atendendo as necessidades da população.

O controle social que tem suas origens na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, onde menciona em seus Artigos 14 e 15 que:

Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por eles mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade de contribuição pública, de consenti-la livremente, de acompanhar-lhe o emprego, de lhe determinar a quota, a cobrança e a duração (...). A sociedade tem o direito de pedir conta de todo agente público por sua administração. (FRANÇA, 1789)

Em 2003, a Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, utilizando o acesso à informação como mecanismo de prevenção e combate à corrupção. No Brasil, esta Convenção foi promulgada através do Decreto nº 5,687, de 31 de janeiro de 2006. O objetivo da Convenção é fomentar a aplicação de uma política estratégica contra a corrupção, em âmbito nacional e internacional através de sistemas eficazes de divulgação de informação. Defende que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidade de todos os estados e

que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços sejam eficazes.

No Brasil, o controle social tem seu marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que versa sobre as novas diretrizes para a efetivação das políticas públicas brasileiras, dentre essas, destaca-se o controle social por meio de instrumentos normativos e a criação legal de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil organizada na fiscalização da função administrativa do Estado nas três esferas de governo. Contudo, passados alguns anos, muitas dificuldades têm sido encontradas na utilização desses mecanismos, o que tem gerado diversos conflitos populares por busca de informações em defesa dos seus direitos, revelando de alguma forma a existência de uma lacuna entre o controle social idealizado pelo ordenamento jurídico e o controle efetivamente praticado pela sociedade.

Para Braga (2011), o controle social ou controle democrático é o conjunto de ações, individuais ou coletivas, que a sociedade realiza de forma cotidiana, pressionando os governos no atendimento de suas demandas, acompanhando e controlando as políticas públicas, desde sua formulação até sua implementação. Contudo, o controle social constitui o direito público subjetivo do cidadão de fiscalizar a função administrativa do Estado. Aquele que realiza o controle faz juízo de valor, e, por meio desse juízo de valor pode-se constatar se um ato é legal ou ilegal.

Para Meireles,⁸ em seu livro intitulado *Direito Administrativo Brasileiro* “o controle em tema da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Controle é, pois, o ato de vigiar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir, conter algo, inquirir e colher informações. (2006, p. 663)

No caso da Defesa Civil, o controle social pode ser aplicado em dois momentos distintos, nas ações que antecedem o desastre ou nas ações após desastre. Em ambos

⁸ Hely Lopes Meirelles, foi Professor, 1960, na Escola de Engenharia e São Carlos (USP) (Curso de Administração Municipal) e Magistrado da Comarca de São Carlos. Autor de livros: *Direito Administrativo Brasileiro*, *Legislação para Engenheiros, Arquitetos e Urbanistas* (Coletânea de Leis Anotada).

os casos deve-se atentar se os programas e projetos estão condizentes com as ações desenvolvidas e, se os recursos materiais, financeiros e outros necessários estão sendo empregados conforme definido nos programas de governos.

Em 2009, as diferentes ações que envolvem o ciclo de Gestão de Riscos de Desastres em Defesa Civil foram atualizadas pela Estratégia Internacional para Redução de Desastres. O Brasil, a partir da edição da nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), aprovada pela Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, adotou em seus princípios as cinco ações distintas e inter-relacionadas, que são descritas a seguir de forma resumida:

Prevenção: consiste na avaliação de riscos. São estudos das ameaças de desastres e do grau de vulnerabilidade do sistema e corpos receptores. A redução de risco se dá mediante a adoção de medidas preventivas estruturais e não estruturais. Além de orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e assim, promover a autoproteção.

Mitigação: é diminuição ou limitação dos impactos adversos das ameaças e dos desastres afins. Como nem sempre é possível evitar por completo os riscos dos desastres e suas consequências, as tarefas preventivas acabam por ser transformar em ações mitigatórias, por essa razão, algumas vezes, os termos prevenção e mitigação são usados indistintamente.

Preparação: abrange ações desenvolvidas por profissionais, organizações e instituições, que tem o objetivo de reunir informações e conhecimentos através de projetos científicos, tecnológicos e estudos epidemiológicos sobre desastres, que serão aplicados nos planos de contingências e de proteção contra riscos de desastres.

Resposta: é a prestação de serviço de emergência de assistência pública, que se concentra predominantemente nas necessidades de curto prazo, durante ou imediatamente após a ocorrência de um desastre com o propósito de salvar vidas, reduzir impactos sobre a saúde e satisfazer as necessidades básicas de subsistência da população. Inclui aquisição de cestas básicas, medicamentos, aluguel social. Por isso, algumas ações de resposta, como o suprimento de água potável, a provisão de alimentos, a oferta e instalação de abrigos temporários, podem acabar se ampliando até a fase seguinte.

Recuperação: as tarefas de reabilitação e reconstrução dentro do processo de recuperação iniciam imediatamente após a finalização da fase de emergência e devem basear-se em estratégias e políticas previamente definidas. As ações de reconstrução são ações de caráter definitivo, destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura públicas, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas.

Para Furtado et.al (2013, p. 46) os programas de recuperação, juntamente com a conscientização e a participação pública depois de um desastre, representam uma oportunidade valiosa para desenvolver e executar medidas de redução de risco de desastres com base no princípio de “reconstruir melhor”.

Nas ações pós-desastres, o controle pode ganhar outra dimensão, muitas vezes não se limitando apenas à verificação da execução de políticas junto aos beneficiários finais. Em sentido amplo, o controle social materializa-se na participação popular, no processo de formulação de políticas públicas e de tomadas de decisões que tenham impacto sobre a vida da comunidade. O controle social apresenta-se na ação do cidadão, nas denúncias, nas ações populares, bem como nos protestos e manifestações, como podemos demonstrar nos exemplos a seguir:

A reportagem do Jornal o Globo⁹, de 23/03/2011, relatou que cerca de 400 pessoas, moradores vítimas do deslizamento do Morro do Bumba, em abril de 2010, protestaram em frente à prefeitura de Niterói, na Rua Visconde de Sepetiba, no Centro, Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, por falta de informação e de respostas por parte da prefeitura quanto ao não pagamento do aluguel social. O pagamento realizado pela Prefeitura na quadra da Unidos da Viradouro, no Bairro do Barreto, no dia 22 de março de 2011, não atendeu a todos que se encontravam na extensa fila que começou a se formar de madrugada. De acordo com os manifestantes, o aluguel social estava atrasado já há cinco meses. Em resposta, a Prefeitura de Niterói informou, por meio de nota, que o atraso no pagamento do Aluguel foi em virtude de um problema técnico com a lista dos beneficiários e acrescentou: “quem não recebeu o aluguel social é porque não tem os documentos em dia” (carteira de identidade, CPF, auto de constatação e comprovante de residência). De acordo com a notícia:

⁹ <http://oglobo.globo.com/rio/bumba-400-protestam-em-niteroi-contra-falta-de-pagamento-do-aluguel-social-2806776>,

Serão feitos 2.386 pagamentos às famílias que estão quites com a documentação exigida. É necessário apresentar carteira de identidade, CPF, auto de constatação e comprovante de residência para receber o benefício de R\$ 400,00. Devido a pendências na documentação – a maioria deve comprovante de residência – 814 famílias não vão receber o Aluguel Social. Elas serão chamadas na próxima semana para serem recadastradas pelo município e pelo governo do Estado. Regularizando as situações, elas estarão aptas a receberem no próximo pagamento as parcelas pendentes.

O documento considerado importante para liberação do recurso é o comprovante de residência. Neste caso, pode-se observar que, um ano após o desastre, o órgão responsável em cadastrar e liberar o aluguel social ainda tem dificuldade em identificar os moradores que residiam nas regiões afetadas pelo desastre, e quais realmente tinham direito ao auxílio. A falta de organização e o excesso de burocracia provocam conflitos de informações, o que muitas vezes levam os beneficiários a serem vítimas do descaso do Estado.

Segundo a Constituição Federal Brasileira (1988), “o aluguel social constitui manifestação da dimensão positiva do direito à moradia, íntima e indissociavelmente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana”. É um benefício assistencial destinado a atender as necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. É uma verba mensal de caráter emergencial equivalente ao custo de um aluguel popular que o beneficiário tem direito enquanto aguarda o atendimento definitivo em uma unidade habitacional.

Os frequentes protestos dos desabrigados motivou a intervenção do Ministério Público, que, de acordo com o artigo 127 da CF/88, definiu como sendo uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por outro lado, a falta de controle nas ações do governo pode provocar desperdícios de verbas públicas, além de prorrogar o sofrimento das famílias que aguardam por uma moradia, como pode ser observado através da reportagem, de

20/03/2013, publicada no globo.com¹⁰, em que o engenheiro Antônio Eulálio, do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro – (CREA-RJ), órgão de fiscalização, de controle, de orientação e de aprimoramento do exercício e das atividades profissionais da Engenharia, da Arquitetura, da Agronomia, da Geologia, da Geografia e da Meteorologia, relatou que o projeto do conjunto residencial, do programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, construído no bairro do Fonseca, em Niterói, destinado para as vítimas do desastre do Morro do Bumba terá que ser revisto, pois os imóveis estão sofrendo erosão subterrânea, a princípio pelo menos três blocos, dos onze edifícios construídos deverão ser demolidos. De acordo com a Associação de Vítimas do Morro do Bumba, quase três anos após a tragédia ocorrida após forte chuva, muitas vítimas ainda não têm uma casa. O abrigo que era para ser temporário ainda funciona como moradia até hoje.

A Prefeitura de Niterói informou que não é responsável pela fiscalização da obra. A Caixa Econômica Federal disse que a responsabilidade da obra é da empresa construtora e que ela foi acionada para que sejam feitos os reparos.

A situação apresentada é apenas um exemplo da falta de controle e de organização, juntamente com a displicência na gestão de documentos e de informações, que podem contribuir ainda mais para aumentar o grau de vulnerabilidade social.

¹⁰ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/03/predios-para-vitimas-do-morro-do-bumba-no-rj-estao-com-problemas.html>

CAPITULO 3 FONTES DE INFORMAÇÕES DE DESASTRES: DADOS CONFLITANTES.

A sistematização de ocorrência de desastres é realizada de forma variada a partir de distintos bancos de dados de certas instituições, que atuam de forma integrada a órgãos ligados direta ou indiretamente à Defesa Civil. Neste capítulo, busca-se mostrar de forma sintética as fontes de informações sobre ocorrências de desastres, inicialmente a nível mundial e depois nacional.

O constante crescimento de informações em todas as áreas do conhecimento está fazendo com que sejam criadas soluções, especialmente através das tecnologias para possibilitar a organização destas informações. Desta forma, o ciclo informacional vem exigindo da sociedade novas medidas para gerir, tratar e guardar documento digital e não digital. Nessa busca incessante, têm-se utilizado diversas ferramentas como a internet, um dos maiores veículos de transferência de informação de todos os tempos, onde tudo está on-line em tempo real.

No Brasil, segundo Rondinelli (2002), as primeiras iniciativas direcionadas a disponibilizar serviços de informações aos cidadãos através da internet, denominado Programa Sociedade da Informação, vieram do Poder Executivo Federal. Mas, foi o Centro Nacional da Gestão da Informação (CENADEM) que iniciou em 1976 o trabalho com a micrografia, ampliando seu campo de conhecimento para Gestão Eletrônica de Documentos (GED). Define-se GED como sendo um conjunto de tecnologias utilizadas para organização da informação de um órgão ou entidade, que tem ações complementadas pelo Sistema Informatizado de Gestão de Arquivística de Documentos (SIGAD), que, por sua vez, tem a função de implementar e gerenciar as informações através de procedimentos técnicos e operacionais, visando garantir o acesso e a preservação, a médio e longo prazo, de documentos arquivístico digitais e não digitais confiáveis e autênticos. (CONARQ, 2011)

O sistema de gerenciamento eletrônico de informação é indicado para entidades que contêm um fluxo de informação constante e grande procura pelos usuários. De acordo com Rhoads (1993), a aplicação desse recurso visa assegurar o uso adequado dos processamentos automatizados de dados e outras técnicas avançadas de gestão da informação, possibilitando que o conhecimento, produzido hoje, seja transmitido amanhã para as gerações futuras.

Uma das prioridades defendidas pela Organização das Nações Unidas através da Ação de Hyogo, 2005, ao tratar do tema gestão de risco de desastres, refere-se à informação e ao conhecimento como sendo elementos fundamentais para criar uma cultura de segurança e resiliência, ao acrescentar “que os desastres podem ser reduzidos consideravelmente se as pessoas se mantiverem informadas sobre as medidas que podem tomar para reduzir sua vulnerabilidade” (ONU, 2005). Desta forma, todos são motivados a participar, fortalecer o diálogo e a cooperação entre os especialistas técnicos científicos de diversas áreas e a comunidade.

A gestão de documentos e informação é ressaltada por Veyret (2007, p. 35), tomando como exemplo o caso em que a autora menciona que a Sis France criou um banco de dados informatizados, definindo o nível de risco que reúne dados nacionais de referência da macrossismicidade histórica da França metropolitana. A pesquisa foi realizada a partir de arquivos em papel, centralizados no *Bureau de Recherches Géologiques et Minières – Lamberti (BRGM)*. O método consiste em pesquisar, recolher, confrontar e analisar todo relatório, isto é, documento escrito sobre tremores de terra de todas as épocas. As informações (seis mil ocorrências e noventa mil relações pontuais) obtidas através dos documentos originais foram “parametrizadas” e a elas atribuídas um grau de confiabilidade a fim de facilitar a utilização desses dados pelos usuários. Somente em 2000 foram disponibilizadas ao público pela internet (www.sisfrance.net), o que já permitiu obter junto aos particulares informações novas e úteis, as quais foram organizadas por acontecimento, região, tipo de origem, além de apresentar mapas cartográficos.

Os documentos utilizados para a criação de banco de dados podem vir de diversas fontes ou acervos públicos ou privados. Para Paes (2005) e Gonçalves (1998), por mais variados que sejam os documentos costumam apresentar características comuns, que têm relação com o contexto histórico no qual estão inseridos. No caso dos documentos expressarem a veracidade dos fatos, para os documentos gerados dentro de um órgão público, Duranti (1994) menciona que, baseado nos conceitos oriundos do Direito Romano como a fé pública, termo jurídico que é dado aos documentos emitidos por autoridades públicas no exercício de suas funções, os documentos já nascem constituído de presunção de veracidade e, também, de memória perpétua, que expressa a relação entre documentos de arquivo e os fatos que eles atestam.

Por outro lado, os sistemas informatizados apresentam algumas desvantagens. No entendimento de Santos (2005) e Koch (1997), o mais complicado na aplicação da tecnologia é lidar com a obsolescência de hardware, software e de formatos. O documento digital também apresenta especificidades que podem comprometer sua autenticidade, uma vez que é suscetível a intervenções não autorizadas, que podem ocasionar adulteração e destruição. Desta forma, somente com procedimentos de gestão arquivística é possível assegurar a autenticidade dos documentos arquivísticos digitais.

No caso da Defesa Civil, as informações contidas nos documentos representam fatos e momentos distintos, que evoluem a prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução.

3.1 FONTES DE INFORMAÇÕES DE DESASTRES NO MUNDO.

Uma das referências estatísticas de ocorrências de desastres de origem natural no mundo tem sido o banco de dados Eventos Emergência EM-DAT, que pertence ao Centro de Investigação sobre a Epidemiologia dos Desastres (CRED) e foi criado com o apoio da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Governo Belga, por reconhecer a importância do papel desempenhado pelos dados e informações em mitigar os impactos de desastres nas populações vulneráveis. O EM-DAT contém dados básicos essenciais sobre a ocorrência e os efeitos de desastres de massa no mundo; estes dados são compilados a partir de várias fontes, incluindo as agências da ONU, das organizações não-governamentais, das companhias de seguros, das instituições de pesquisa e das agências de notícias. O objetivo do banco de dados é fornecer por meio de seu website informações que visam racionalizar a tomada de decisão para prevenção de catástrofes, bem como, fornecer bases objetivas para a avaliação da vulnerabilidade.

O banco de dados da Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR)¹¹ possui os dados estatísticos importantes para a compreensão dos impactos e custos de desastres. A metodologia utilizada pelo UNISDR para coleta de dados de desastres é complexa e não tem padrões definidos. Neste caso, a UNISDR disponibilizou treinamento e apoio aos governos para desenvolver bases de dados de desastres, visando trabalhar com uma variedade de parcerias para compartilhar

¹¹ UNISDR foi criado em dezembro de 1999 como parte do Secretariado das Nações Unidas com o objetivo de assegurar a implementação da Estratégia Internacional para Redução de desastres (ISDR).

dados. Integram esta parceria a EM-DAT, já mencionada anteriormente, conta também com a participação da DESINVENTAR, que é uma ferramenta para geração de Inventários Nacionais de desastres e construção de bancos de dados que captam informações sobre danos, perdas e efeitos gerais de desastres. Por sua vez, a Plataforma de Dados de Riscos Global PREVIEW é um conjunto de órgãos que compartilha informações de dados espaciais sobre o risco global de riscos de origem natural. Os usuários podem visualizar, baixar ou extrair dados sobre eventos perigosos, exposição de risco humano e econômico e risco de desastres de origem natural. Abrangem os ciclones tropicais e tempestades, secas, terremotos, queimadas, inundações, deslizamentos de terras, tsunamis e erupções vulcânicas.

Em âmbito mundial, a estatística do EM-DAT (2009) revelou um significativo incremento nos números de ocorrências de desastres de origem natural a partir da década de 1970. Do registro de 50 ocorrências por ano, passou para 350 em 2008, tendo chegado a 500 em 2005. Seguindo a tendência mundial, no Brasil no período de 1900 a 2009, registrou-se aumento expressivo nas ocorrências de desastres, com um total de 289, sendo que em torno de 70% são posteriores ao ano de 1960.

Segundo esta mesma fonte, o Brasil encontra-se entre os países do mundo mais atingidos por inundações e enchentes, tendo registrado 94 desastres cadastrados no período de 1960 a 2008, com 5.720 mortes e mais de 15 milhões de pessoas afetadas (desabrigados/desalojados). Considerando somente os desastres hidrológicos, que englobam inundações, enchentes e movimentos de massa, em 2008 o Brasil esteve em 10º lugar entre os países do mundo, em relação aos números de vítimas com 1,8 milhões de pessoas afetadas (EM-DAT, 2009).

Entretanto, os dados do EM-DAT para o Brasil estão longe da realidade, por haver diversas discrepâncias de dados conforme Marcelino et al (2006), apud Tominaga et. al. (2012, p.19). Nos registros do EM-DAT constam 89 eventos para o Brasil, no período de 1980 a 2003, enquanto somente no Estado de Santa Catarina foram computados 3.373 desastres de origem natural no mesmo período. E no Banco de dados da Defesa Civil de Santa Catarina são registradas apenas as ocorrências que levaram os municípios a decretarem Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP), os quais são compatíveis com os critérios do EM-DAT. Portanto, se forem considerados também os acidentes que envolvem danos menores, estes números podem ser muito maiores.

De acordo com o banco de dados EM-DAT, no Mundo, somente em 2011 ocorreram 302 desastres de origem natural, com um quantitativo de 29.780 mortos, afetando em torno de 206 milhões de pessoas e causando um prejuízo recorde de 366 bilhões de dólares. Os prejuízos estimados, que em 1975 eram de aproximadamente 5 bilhões de dólares, passaram a 180 bilhões de dólares em 2008. Em 2005, o ano do Furacão Katrina nos Estados Unidos, o prejuízo atingiu 210 bilhões de dólares. Segundo dados, os terremotos e tsunamis foram responsáveis por 70% dos mortos, as inundações mataram 17% e as tempestades por 10%.

Já pelos dados disponibilizados pela Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução de Desastres (UNISDR), em 2011, foram registrados 332 desastres de origem natural, menos do que a frequência média anual de desastres, observado o período 2001-2010. No entanto, os impactos humanos e econômicos dos desastres em 2011 foram enormes. Estes desastres mataram um total de 30.773 pessoas e causaram 244,7 milhões de vítimas em todo o mundo. Os danos econômicos em consequência de desastres naturais foram as mais elevadas, com uma estimativa de 366,1 bilhões dólares EUA.

3.2 FONTES DE INFORMAÇÕES DE DESASTRES NO BRASIL.

No Brasil, as estatísticas sobre ocorrências de desastres, geralmente, eram baseadas nos bancos de dados de organizações internacionais. Na segunda década do século XXI, com a retomada dos princípios de redução de desastres e com a implantação do Planejamento Nacional para Gestão de Riscos (PNGR), o Ministério da Integração Nacional (MI) e a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), a partir de estudos realizados pelo Centro Universitário de Estudo e Pesquisa sobre Desastres – CEPED, publicou o primeiro Atlas Brasileiro de Desastres Naturais e criou o primeiro Banco de Dados de Registros de Desastres. Segundo o CEPED o Atlas Brasileiro e o banco de dados foram criados com base nos dados oficiais de registros de desastres que compreende o período de 1991 a 2010 disponibilizados pelas Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil das 27 capitais brasileiras.

O atlas aponta doze fenômenos naturais que estão relacionados aos desastres relevantes em âmbito nacional, registrados nas cinco regiões brasileiras durante vinte anos considerados. Do total de desastres registrados no período de 1991 a 2010, a estiagem e a seca corresponderam a 16.944 registros (54%); as inundações

bruscas e alagamentos com um total de 6.771 registros (21%); as inundações graduais corresponderam a 3.673 registros (12%); os vendavais e ciclones, e os granizos apresentaram-se na sequência, com 2.249 e 1.369 registros, respectivamente, e corresponderam 7% e a 4%. Os demais desastres das causas naturais, erosão linear, marinha e fluvial, incêndios florestais, movimentos de massa, tornados e geadas foram considerados pouco expressivos na escala temporal analisada. Foram classificados, portanto, na categoria “outros”, 903 ocorrências, representando 2% do total de registros.

Em 2011, segundo dados oficiais do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, foram registrados 795 desastres de causas naturais, os quais ocasionaram 1.094 óbitos e afetaram 12.534.401 pessoas. Apesar de a Região Sul ter sido a mais afetada pelos desastres, a que sofreu o maior impacto pelo poder de destruição foi a Região Sudeste.

O primeiro registro no Banco de Dados de Registros de Desastres sobre as ocorrências de desastres no município do Rio de Janeiro data de 29/01/1940. A ocorrência foi registrada como enxurradas ou inundações bruscas, o documento utilizado para demonstrar a ocorrência foi a fotografia, como demonstrado na Figura 1 a seguir:

29/01/1940 - NATURAL, inundação, 112 mm causaram alagamentos em quase toda a cidade e mortes por desabamentos no bairro de Santo Cristo.

Fonte: defesacivil.rj.org.br



Figura1: Primeiro registro de ocorrência de desastres no Banco de Dados ano de 1940
Fonte: MI

Por outro lado o ultimo registro data de 05/04/2010, foi registrado como escorregamento ou deslizamento, o documento utilizado para demonstrar a ocorrência do desastre foi uma Portaria, como demonstrado na Figura 2 a seguir:

SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL

PORTARIA Nº 306, DE 6 DE MAIO DE 2010

Reconhece situação de emergência no Município do Rio de Janeiro-RJ.

A SECRETÁRIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL, com base no Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, no uso da competência que lhe foi delegada pela Portaria Ministerial nº 1.763-A, de 07 de novembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União, Seção 2, de 23 de dezembro de 2008, e

Considerando o Decreto nº 32.081, de 07 de abril de 2010, do Município do Rio de Janeiro, devidamente homologado pelo Decreto nº 42.408, de 13 de abril de 2010, do Estado do Rio de Janeiro, e

Considerando, ainda, as informações da Secretaria Nacional de Defesa Civil no Processo nº 59050.001561/2010-63, resolve:

Art. 1º Reconhecer, em virtude de escorregamentos ou deslizamentos, a situação de emergência, no Município do Rio de Janeiro, conforme Formulário de Avaliação de Danos, constante do referido processo, pelo prazo de noventa dias, contados a partir de 07 de abril de 2010.

Art. 2º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

IVONE MARIA VALENTE

Figura 2: Documento utilizado para comprovar a ocorrência do desastre em 2010. Fonte: MI.

O atlas aponta que entre as limitações apresentadas na pesquisa, há as relacionadas às variações e as inconsistências no registro de danos humanos, materiais e econômicos, o que se traduz em certa fragilidade da base histórica dos dados que orientam o Sistema de Defesa Civil.

Valencio et.al, (2009), afirma que inclusive por não existir Defesa Civil em todos os municípios brasileiros, o preenchimento desses documentos pode não representar a realidade dos fatos, que pode ter acarretado ao longo desses anos perdas de informações significativas

CAPÍTULO 4 SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC) autorizou a criação de sistema informatizado de informação em âmbito municipal e federal. Estes novos sistemas estão levando a Subsecretaria a adotar novos procedimentos nas suas atividades e principalmente no serviço de protocolo o que, conseqüentemente, aumentou o nível de responsabilidade que a administração deve adotar quanto ao gerenciamento desses documentos.

4.1 SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO FEDERAL

A Defesa Civil dos Municípios deve atuar de forma integrada com o Ministério da Integração, fornecendo e compartilhando dados e informações sobre ocorrência de desastres.

No âmbito federal foi observado que a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), ao implantar o Sistema Integrado de Informação sobre de Desastres (S2ID), conferiu aos Municípios a responsabilidade de inserir de forma precisa e confiável dados no sistema, já que o desastre pode atingir o limite territorial de um único Município.

Durante o período de 1990 a 2012 o Formulário de Avaliação de Danos (AVADAN) e o Formulário de Notificação Preliminar de Desastres (NOPRED) foram os documentos prioritários e imprescindíveis para que as autoridades municipais de Defesa Civil, em decorrência dos desastres, comunicassem os danos e prejuízos, prováveis ou já ocorridos, para as instâncias superiores, a fim de obter auxílio necessário para preparação, resposta e recuperação. Na impossibilidade do preenchimento dos documentos, o prefeito oficializava a ocorrência de um desastre diretamente por meio de Decreto Municipal. Esses documentos eram definidos de acordo com seu caráter hierárquico como apresentado na tabela a seguir: (MI,2012).

Quadro 1: Hierarquização de Documentos da Defesa Civil.

Avadan (Formulário de Avaliação de Danos)	Documento prioritário em função da abrangência de informações registradas.
Nopred (formulário de Notificação Preliminar de Danos)	Selecionado no caso de ausência de Avadan.
Relatórios de Danos	Selecionado no caso de ausência de Avadan e Nopred.
Portarias	Selecionados no caso de ausência de Avadan, Nopred e Rel. Danos.
Decretos	Selecionado no caso da ausência de Portaria.
Outros (ofícios, tabelas, etc.)	Selecionados no caso de ausência dos documentos acima.

Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, 2012.

Em 2010 quando o Ministério da Integração Nacional realizou levantamento nas Coordenadorias Estaduais das 27 capitais detectou sérios problemas relacionados ao gerenciamento dos documentos e informações, que serviram a administração no período de 1991 a 2010. Estes problemas envolvem questões relacionadas às condições do espaço físico onde estavam armazenados e aos preenchimentos dos documentos, (ATLAS BRASILEIRO, 2012).

Quanto às questões relacionadas aos espaços físicos, foram identificados sérios problemas nas condições de acesso e armazenagem dos documentos. Com locais totalmente inadequados, sujeitos a fungos e a umidade. Desta forma, ficou evidente a falta de gerenciamento dos documentos de arquivo em sua fase permanente, demonstrando-se pouco cuidado quanto ao registro e integridade histórica pelos órgãos públicos. A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu Art. 216, considera o documento como patrimônio cultural, constituindo-se em referência à identidade, à ação e à memória da sociedade brasileira. E acrescenta que compete à administração pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear a consulta, (§ 2º, art.216), com base na lei de acesso e sigilo.

Quanto às questões relacionadas aos preenchimentos dos documentos foram identificados os seguintes problemas:

- Ausência de unidades e campos padronizados para informações declaradas pelos documentos;
- Registros duplicados;
- Lacunas de informações por preenchimentos incorretos dos documentos utilizados como fonte de informação;
- Dificuldades na interpretação do tipo de desastres pelos responsáveis pela emissão dos documentos;
- Escassez de referências teóricas específica para a caracterização geográfica de cada Estado;
- Desastres incompatíveis com a classificação da Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR)¹²;
- Dificuldades de consolidação, transparência e acesso aos dados.

Após seleção dos documentos oficiais de registros de ocorrências de desastres, que levou em conta o período histórico e os tipos de desastres constatou-se que dos 52.709 documentos levantados, somente 31.909 foram considerados e 20.800 registros foram descartados por conterem discrepâncias nas informações. Os quantitativos de documento encontrado nos Estados e Municípios estão apresentados na Quadro 2 a seguir.

¹² Instrução Normativa nº 1, de 24 de agosto de 2012, Art. 8º - Para atender à classificação dos desastres do Banco de Dados Internacional de Desastres (EM-DAT), a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil em substituição ao CODAR passa a adotar a Codificação Brasileira de Desastres – COBRADE.

Quadro 3: Apresentam os 31.909 documentos oficiais considerados, produzidos pelos Estados e Municípios brasileiros no período de 1991 a 2010.

ESTADOS	AVADAN	NOPRED	RELATÓRIO DE DANOS	DECRETO	PORTARIA	OUTROS*	TOTAL
BRASIL	15.906	2.373	402	2.984	10.198	46	31.909
AC	4	0	0	12	19	0	35
AL	314	36	0	115	276	1	742
AP	9	4	0	1	10	3	27
AM	201	50	0	0	130	0	381
BA	882	27	1	1.065	946	0	2.921
CE	972	103	0	47	603	0	1.725
ES	374	114	0	148	183	0	824
GO/DF	70	28	8	6	15	3	130
MA	241	59	0	0	99	0	399
MS	103	24	0	1	105	1	234
MG	2.335	254	1	195	1.352	0	4.137
PA	235	53	3	65	101	23	480
PB	1.637	32	0	0	197	0	1.866
PR	930	600	164	49	149	0	1.892
PE	1.022	41	1	161	299	0	1.524
PI	809	42	0	393	680	0	1.924
RJ	278	283	0	1	64	0	626
RN	928	37	0	0	482	0	1.447
RG	1.567	212	0	291	2.855	0	4.925
RO	13	5	0	1	12	2	33
RR	36	0	0	6	7	0	49
SC	1.867	302	212	285	1.237	0	3.903
SP	517	147	11	17	131	8	831
SE	104	8	0	80	192	0	384
TO	56	4	0	7	61	0	128

Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, 2012.

*Outros: documentos como as tabelas, ofícios.

Através desses documentos a defesa civil solicitava ao governo federal o reconhecimento da situação de emergência ou a decretação do estado de calamidades pública. Os registros do Ministério da Integração¹³ mostram que durante o período de 2003 a 2009 foram reconhecidos um total de 10.196 pedidos de solicitações. E durante o ano de 2010 e 2011 o registro mostra que dos 4.047 pedidos de solicitações, 3.387 foram reconhecidos. O não reconhecimento se justifica por existir problemas de documentação incompleta, com informações incorretas ou, fora do prazo, bem como o não comprometimento parcial ou substancial da capacidade de resposta do município, o

¹³ <http://www.integracao.gov.br/>

que caracteriza, respectivamente, uma SE ou ECP.

Em 2012, a Secretaria Nacional de Proteção de Defesa Civil criou novos documentos e estabeleceu novos procedimentos que devem ser adotados pelos municípios, a fim de realizar a solicitação de reconhecimento da SE e ECP. A princípio, o preenchimento correto dos documentos tornou-se importante e obrigatório para obter o reconhecimento, que pode reverter em ajuda de custo, caso seja necessário, por parte do governo federal.

Para obter o reconhecimento da SE e ECP pelo Governo Federal, os municípios afetados por desastre deverá encaminhar ao Ministério da Integração o requerimento com os seguintes documentos¹⁴:

- Formulário de Informações do Desastre – FIDE;
- O ofício de requerimento (assinado e anexado);
- Decreto (original assinado e anexado);
- Declaração Municipal de Atuação Emergencial – DMATE;
- Parecer do órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil (assinado e anexado);
- Relatório fotográfico legendado;
- Outros documentos ou registros que esclareçam ou ilustrem a ocorrência do desastre. Exemplos: reportagem, croquis, fotos, vídeos, etc.

Para o envio dos documentos são disponibilizadas três opções. A primeira, o pedido de Reconhecimento Sumário, quando for evidente a intensidade do desastre e seu impacto social, econômico e ambiental na região afetada. Neste caso, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil concederá ao Município o direito de solicitar o reconhecimento sumário mediante o preenchimento de três formulários: FIDE, Ofício de Requerimento e Decreto.

A segunda opção é o pedido de Reconhecimento Ordinário. Este procedimento se justifica quando é necessário apresentar todas as circunstâncias para que seja avaliado o processo.

Na terceira opção, mesmo não necessitando de ajuda de custo, o município deve enviar, para o Ministério da Integração Nacional, os documentos informando sobre

¹⁴ Conforme Instrução Normativa Nº 1, de 24 de agosto de 2011, §3º, art.10, Cap. II.

a ocorrência do desastre. Esta informação será inserida no banco de dados, para fins estatísticos. Constatada posteriormente a necessidade do reconhecimento ordinário ou sumário, o processo poderá ser habilitado e enviado para análise, podendo posteriormente anexar qualquer documento que for solicitado.

Durante o período de 2012 a 2013 foi registrado um total de 3.161 reconhecimentos sumários e 3.068 reconhecimentos ordinários¹⁵. (MI, 2014)

Em janeiro de 2013 o Ministério da Integração Nacional implantou o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID). Neste sistema passaram a ser realizada a solicitação de reconhecimento da SE e ECP, transferência de recursos federais para o Município e a prestação de contas.

4.2 ACESSO AO SISTEMA

Para solicitação de reconhecimento, no sistema informatizado, os documentos são preenchidos com dados automatizados e outros são inseridos pelo usuário previamente cadastrado da defesa civil municipal. Foi possível observar que os novos formulários FIDE e DMATE, apresentam campos de preenchimentos que não existiam nos antigos formulários (NOPRED e AVADAN).

Constatou-se que o formulário FIDE em alguns itens é preenchido automaticamente, como a identificação do Estado, Município, a população (que é baseada no último censo do IBGE), a tipificação do desastre utilizando (COBRADE) e a data da ocorrência do evento. Sem a inserção dessas duas últimas informações o FIDE não é gravado. Para desastres de evolução súbita ou de evolução aguda somente o registro da data é o suficiente, nos casos de desastres graduais ou de evolução crônica, a data da ocorrência será a data da decretação municipal, nesse item deve ser registrada a hora.

O FIDE contém novos campos de preenchimento, como, os valores do Produto Interno Bruto, do Orçamento aprovado pela Lei Orçamentária Municipal, da Arrecadação Anual com a Média Mensal e a Receita Corrente Líquida. Estas informações não são preenchidas automaticamente, todavia, o não preenchimento ou o preenchimento incorreto desses dados poderá prejudicar o andamento do processo, implicando em devolução ao local de origem e até mesmo no não reconhecimento.

¹⁵ <http://www.integracao.gov.br/web/guest/reconhecimentos-realizados>.

As descrições sobre as áreas afetadas devem atentar para o máximo de precisão, sendo identificadas, se possível, pelos nomes da rua ou bairro, utilizando como referencial os mapas da região disponível no S2ID. Quanto às informações sobre o evento adverso que provocou o desastre como, índices pluviométricos e hidrometeorológicos, aconselha-se que sejam utilizadas informações baseadas em dados de órgãos oficiais. As informações sobre os quantitativos dos danos, medidas de perdas relacionadas a valores econômico, social e patrimonial, bem como os prejuízos, resultados das perdas humanas, materiais, ambientais, servem para caracterizar a dimensão do desastre, devendo ser as mais fidedignas possíveis.

As informações gravadas no FIDE serão encaminhadas ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) para que sejam tomadas providências de apoio. O FIDE é o único formulário que não é bloqueado após o envio de solicitação de reconhecimento, enquanto perdurar a situação de anormalidade poderá e deverá ser atualizado na base de dados junto ao CENAD.

Quanto ao formulário de Declaração Municipal de Atuação Emergencial – (DMATE) constatou-se que novos conteúdos informacionais estão sendo exigidos, a fim de subsidiar as informações descritas no FIDE, as quais devem ser preenchidas de forma clara, resumida e objetiva, pelo usuário. Portanto, estes novos dados, além de servir para caracterizar e identificar quais os danos e prejuízos que comprometeram a capacidade de resposta por parte do poder público municipal, também serve para recuperar informações de ocorrências anteriores relacionadas àquele mesmo evento, e se foram adotadas algumas ações preventivas.

Algumas questões estão relacionadas ao planejamento estratégico, tático e operacional, conforme definidas na Lei nº 12.608/2012. Tal lei trata das ações tomadas pelo Município visando medidas preventivas, como mapeamento das áreas de riscos, criação do Plano de Contingência, realização de simulados, previsão de recurso orçamentário anual e inclusão de projeto no Plano Plurianual.

Para complementar os documentos apresentados acima, deve-se escrever de forma sucinta informações que possam esclarecer, que mesmo adotando medidas preventivas, o porquê da necessidade de adotar ação emergencial, bem como deve-se detalhar as dificuldades encontradas para promover a melhor gestão do desastre, como por exemplo: falta de pessoal e de material, falta de capacitação dos membros do órgão municipal de Defesa Civil, falta de apoio dos demais órgãos da prefeitura. As medidas e

ações em curso devem indicar se existe a necessidade de mobilizar recursos humanos e institucionais para operações de socorro e assistência, mobilização de recursos materiais e mobilização de recursos financeiros.

Outros documentos utilizados são os relatórios fotográficos e as fotografias com o mapa georreferenciado da área do desastre. Estes documentos servem para subsidiar os analistas na elaboração do parecer, também servirão para comprovar os danos e os prejuízos causados pelo desastre. As imagens fotográficas são anexadas ao relatório, capturadas a partir de um arquivo de fotos localizado no computador. Ao ser inserida no relatório a foto será convertida em arquivo (o limite máximo do tamanho da imagem no sistema é de 500Kb). Para anexar ao relatório o mapa georreferenciado, do local do desastre onde se refere a foto, utiliza-se o recurso das coordenadas UTM¹⁶ ou deve-se acessar o mapa do Município, assim as coordenadas serão inseridas automaticamente. Os demais documentos ou registros como: reportagens, croquis, fotos e vídeos poderão ser utilizados para ajudar a esclarecer ou ilustrar a ocorrência do desastre.

A Subsecretaria emitirá o Parecer após análise dos documentos apresentados anteriormente, tendo observado os seguintes itens: se os documentos foram preenchidos corretamente, se os danos e prejuízos informados no FIDE são relativos ao fenômeno causador do desastre e se comprometeu a capacidade de resposta, e se o prazo de envio dos documentos foi cumprido. Como os demais formulários, o Parecer segue um padrão pré-definido disponibilizado no site, com alguns campos com preenchimento automático. Seja Favorável ou Desfavorável, o Parecer, precisa ser impresso e assinado pelo responsável pelo preenchimento do documento, e em seguida deve ser escaneado e anexado em formato PDF, para ser validado.

Por sua vez, a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, determina que o processo de digitalização deverá ser realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e a validade jurídica, se necessário, a confidencialidade do documento

¹⁶ UTM (Universal Transversa de Mercator) – é um tipo de projeção usada para escalas médias e grandes, ou seja, de maior detalhamento. O sistema de coordenadas UTM é um sistema ortogonal dimensionado em metros (ou quilômetros) em Norte (eixo y) e leste (eixo de x). A projeção é cilíndrica central e limitada a faixas de meridianos de 6 graus, ou seja, a cada múltiplos de 6 graus meridianos, passa-se para outro cilindro (Zona UTM ou fuso UTM) projeção. <http://professoralexeinowatzki.webnode.com.br/sobre-mim/cartografia/projeções%20cartograficas/>

digital, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira,(ICP). A mesma lei estabelece que os documentos armazenados em meios digitais deverão ser protegidos de uso, alteração, reprodução indevidas e destruição não autorizadas.

No caso de “Parecer Favorável”, os documentos serão encaminhados para a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil para fins de reconhecimento da SE ou ECP. Se for “Parecer Desfavorável”, as justificativas deverão ser preenchidas com fundamentação legal expressas na Instrução Normativa nº 1/2012 do MI, o Processo será devolvido ao Município para tornar sem efeito o Decreto que declara a SE ou ECP, além de proceder o arquivamento da documentação.

No caso do não reconhecimento pelo Ministério da Integração da SE ou ECP, a Subsecretaria pode considerar a declaração válida em nível municipal, e proceder os atendimentos das necessidades temporárias de excepcional interesse público, voltadas à reabilitação do cenário e à reconstrução das áreas atingidas pelo desastre.

O Ofício e o Decreto são documentos de responsabilidade do chefe do Poder Executivo Municipal ou Estadual. O Decreto, utilizado para formalizar a SE ou ECP, deve conter o fenômeno causador do desastre, a data, a hora, sua duração e localização no território municipal. Deve incluir ainda a estimativa dos danos humanos e matérias. Essas informações devem ser coerentes com o que foi preenchido no FIDE, e por sua vez são formuladas a partir de embasamento legal para as ações realizadas nas atividades de resposta e de reconstrução. O Ofício formaliza a solicitação do reconhecimento, pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, da SE ou ECP, o solicitante receberá por e-mail um número de protocolo confirmando o recebimento.

Após o reconhecimento da SE e do ECP a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil realiza a transferência obrigatória de recursos para o município. Essa modalidade de transferência obrigatória é para atender de forma complementar as ações de resposta e reconstrução. Neste caso, o município tem que apresentar o Plano de Trabalho. Este documento detalha as ações de respostas que serão executadas com os recursos da transferência obrigatória, especificando quantidades, prazos e recursos necessários para consecução de cada meta e suas etapas. O plano deve ser revisto sempre que o escopo, prazos ou custos previstos forem modificados. A SEDEC, por sua vez, analisa se as metas nele apresentadas estão compatíveis com os objetivos do programa federal de onde provêm os recursos.

CAPÍTULO 5 VULNERABILIDADES E RISCOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

Localizado no Estado do Rio de Janeiro e na Mesorregião Metropolitana, o Município do Rio de Janeiro atualmente possui 169 bairros distribuídos por uma área de 1.200,278 km². A Cidade é composta por altos relevos, morros e matas atlânticas com planície litorânea com vasta extensão de praias, o clima tropical atlântico, verão quente e úmido, e com ocorrências ocasionais de temporais. População estimada pelo Censo do IBGE de 2010 é de 6,3 milhões de habitantes.

Neste capítulo será apresentado o histórico de algumas ocorrências de desastres tomando como base as características geológicas e topográficas do Município do Rio de Janeiro, aliadas as ocorrências de precipitações pluviométricas intensas e a ocupação desordenada durante décadas, com grande parte da população residindo em morros e encostas sujeitos a deslizamento, torna-se evidente que houve pouco investimento por parte do governo em manter a população informada sobre os riscos dessas ocupações desordenadas. Fato facilmente observado pelos históricos registros de desastre, que tem provocado alagamentos e deslizamentos de terra, em decorrências das

O primeiro registro de desastre na Cidade do Rio de Janeiro, segundo os registros históricos do Corpo de Bombeiro do Estado do Rio de Janeiro¹⁷, data de 16/08/1710. Trata-se de um incêndio que provocou total destruição da Alfândega do Porto do Rio de Janeiro, causado pelo Corsário Francês Jean François Duclerc. Quanto ao primeiro relato de desastre de origem natural, data de 1711, com grandes inundações no Rio de Janeiro. Em 10/02/1811, a cidade foi castigada por uma catástrofe conhecida como “águas do monte”, em virtude da grande violência com que a enxurrada descia dos morros que cercavam a cidade. Parte do Morro do Castelo desmoronou, provocando o desabamento de muitas casas. Fala-se em muitas vítimas e enormes prejuízos materiais, mas os verdadeiros números de vítimas são desconhecidos, pois o jornal da época, a Gazeta de Notícias, não dava importância a estes acontecimentos, segundo Vieira Fazenda¹⁸. Na ocasião, a construção da muralha do Castelo – Fortaleza de São Sebastião foi a solução encontrada para evitar novos desabamentos de casas e mais mortes.

¹⁷http://www.cbmerj.rj.gov.br/index.php?option=com_content&id=20:resumo-historico-do-corpo-de-bombeiros-militar-do-estado-do-rio-de-janeiro.

¹⁸ Fazenda, José Vieira. (1874 -1917) historiador, político foi colaborador e bibliotecário do Instituto Histórico e Geográfico durante quase 20 anos, entre os séculos XIX e XX, onde pesquisou e escreveu seus artigos reunidos em Memórias e Antiquilhas do Rio de Janeiro.

Em 1891, a primeira Constituição Republicana, baseada em novas ideias, trata pela primeira vez o assunto como calamidade pública e define que a princípio a responsabilidade de socorro cabe aos Estados, sendo a ação suplementar prestada pela União. Já a Constituição de 1934 estabelece que os Municípios compreendidos na área assolada deveriam empregar quatro por cento de sua receita tributária em assistência à população. Por sua vez, a Constituição Federal de 1946 estabelece como obrigação da União a organização e defesa permanente contra os efeitos da seca, nos Estados do Norte, que tinha orçamento definido. Mesmo sem previsão orçamentária definida, cita as endemias rurais e, pela primeira vez, as inundações, situação que perdurar na CF vigente em fase ao direito fundamental.

A partir do século XX, os impactos das inundações e deslizamentos de terras se tornam mais evidente. A cidade moderna, com suas ruas pavimentadas e prédios, absorvia menos as águas pluviais do que a terra batida, os manguezais e as florestas que a precederam. A cidade cresceu de forma acelerada e a falta de recurso financeiro levou a população a ocupar terrenos ilegais, com construção progressiva e sem regras, por serem mais baratos e próximos aos locais de trabalho. Segundo Silva (2003), no período de 1930 a 1962, o processo de industrialização e urbanização foi responsável pela dispersão e difusão das favelas. Em 1948 o censo registrava 139 mil pessoas vivendo em favelas, equivalente a 7% da população. Esse percentual aumentou para 10,2% em 1960.

Já no contexto da segunda metade do século XX, o temporal do dia 2 de janeiro de 1966 entraria tragicamente para a história da cidade do Rio de Janeiro. As fortes chuvas provocaram enchentes e deslizamentos causando danos e prejuízos no Estado do Rio de Janeiro e no antigo Estado da Guanabara (denominação da cidade do Rio de Janeiro enquanto foi capital do Brasil).

A catástrofe foi novamente noticiada pela imprensa. O Jornal da época, denominado Última Hora, Ano XV, de 12 de janeiro de 1966, Nº 1.710¹⁹, noticiou que os desabamentos ocorreram em massa, principalmente na Rocinha, onde houve mais de mil desaparecidos, na Tijuca e em Santa Teresa, onde ruíram 20 prédios e 14 foram condenados, houve 15 mil flagelados recolhidos em escolas da cidade, no

¹⁹ Jornal Última Hora [https://www.google.com.br/search?](https://www.google.com.br/search?q=fotos+e+reportagem+enchentes+no+estado+do+rio+de+janeiro+1966&es_sm=122&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=9kXSU9TTNaLksASv4YI4&ved=0CBsQsAQ&biw=1280&bih=675)

[q=fotos+e+reportagem+enchentes+no+estado+do+rio+de+janeiro+1966&es_sm=122&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=9kXSU9TTNaLksASv4YI4&ved=0CBsQsAQ&biw=1280&bih=675](https://www.google.com.br/search?q=fotos+e+reportagem+enchentes+no+estado+do+rio+de+janeiro+1966&es_sm=122&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=9kXSU9TTNaLksASv4YI4&ved=0CBsQsAQ&biw=1280&bih=675)

Maracanãzinho, no shopping center de Copacabana, igrejas e edifícios públicos, como demonstrados nas Figuras 3, a seguir.



Figura 3: Ultima Hora. Ano XV, 12 de janeiro de 1966, Nº 1.710
 .Fonte: - <https://www.google.com.br/>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

O jornal O Globo, Ano XLI, de 12 de janeiro de 1966, nº 12.171²⁰, informa que o Governador Negrão de Lima decretou estado de calamidade pública e autorizou abertura de crédito especial de Cr\$ 2 milhões para normalizar a vida da cidade. O Governo Federal, por ordem direta do Presidente Castelo Branco, determinou que a Caixa Econômica utilize-se um crédito de Cr\$ 2 milhões, e, empréstimos de Cr\$ 5 milhões, com tramitação simplificada, às pessoas ou firmas que sofreram maiores danos e prejuízos. A figura 4, a seguir, também é reveladora de catástrofe ocorrida.

²⁰ Jornal o Globo - <http://memoria.oglobo.globo.com/jornalismo/reportagens/o-rio-afunda-no-maior-de-todos-os-temporais-8838969>



Figura: 4. O Globo, Ano XLI, Quarta-feira, 12 de janeiro de 1966, nº12.171.

Fonte: - <http://memoria.oglobo>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

Vale ressaltar que tanto o Estado de Calamidade Pública (ECP) como a Situação de Emergência (SE) são situações de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município ou estado, decretados em razão de desastre. A diferença está na capacidade de resposta. Enquanto a SE compromete *parcialmente* às ações de resposta, o ECP compromete *substancialmente* fazendo com que o município ou estado afetado solicite ajuda a União, neste caso pode ocorrer também ajuda de organismos internacionais. (I.N nº 1, 2012)

Este desastre gerou repercussão nacional e internacional. A magnitude do desastre incapacitou o estado de responder, a todo evento, de forma efetiva e coordenada, contando apenas com uma única organização de resposta a socorros, o Corpo de Bombeiros do Estado da Guanabara (CBEG). Essa situação levou o Governo Federal a criar no estado da Guanabara, em 1966, a primeira Defesa Civil estadual do Brasil, com a atribuição de criar um grupo de trabalho com a finalidade de estudar a mobilização de diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes. Todas as atividades visavam socorro e assistências às vítimas.

Neste mesmo ano foi criado o Instituto de Geotécnica, hoje Fundação Geo-Rio, órgão da Secretaria Municipal de Obras da Prefeitura. Dentre as suas várias atribuições, destaca-se a de elaboração de planos emergenciais e de projetos de longo prazo para a proteção das encostas, de forma que todas as situações de risco deveriam ser cadastradas e as providências executadas para eliminá-las. Assim, iniciou-se pela primeira vez na história da Cidade a implantação de uma política racional de ocupação das encostas a qual estabelecia os critérios técnicos na definição das áreas sujeitas a risco de deslizamento.

Mas logo após a conclusão de 30 obras de contenção, diferentes temporais atingiram o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro, provocando enchentes e deslizamentos²¹. A situação de calamidade se instalou em diversos bairros.

O jornal Última Hora, Ano XV, de 25 de janeiro de 1967, nº 2.025 voltou a noticiar outra catástrofe que provocou caos no transporte rodoviário, ferroviário e aéreo, interrompeu o serviço elétrico, de telefonia, telex e gás, e provocou colapso no sistema de emergência. De acordo com os registros do Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) nos Estados da Guanabara e do no Estado do Rio de Janeiro foram registrados 300 mortos e 25.000 mil desabrigados/feridos, (as informações são contraditórias, em alguns documentos, registraram-se os mesmos quantitativos como desabrigados e outros como feridos). Na Cidade do Rio de Janeiro, próximo à Rua General Glicério, só um deslizamento soterrou uma casa e dois prédios provocando, 200 mortos e 300 feridos. Já o registro da Geo-Rio consta 127 vítimas fatais. Como descrito na figura 5, a seguir.

²¹ Os dados estatísticos referentes às ocorrências de desastres, durante às décadas de 1967 a 1990, foram baseados nos registros históricos do Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio de Janeiro (http://www.cbmerj.rj.gov.br/index.php?option=com_content&id=20:resumo-historico-do-corpo-de-bombeiros-militar-do-estado-do-rio-de-janeiro), Banco de Dados da Defesa Civil (<http://www.integracao.gov.br/web/guest/defesa-civil/s2id>) e da Fundação Geo-rio (<http://www.rio.rj.gov.br/web/smo/exibeconteudo?article-id=96358>).



Figura 5: Última Hora. Ano XVI, 25 de janeiro de 1967, Nº 2.025.
 Fonte: - <https://www.google.com.br/>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

Na década de 1980 também foram registradas diversas precipitações pluviométricas, causando sérios danos e prejuízos. Sendo que em fevereiro de 1988 foram registradas em diferentes pontos do estado chuvas de até 449 mm em 4 dias e de 177mm em 24h provocando enchentes e deslizamentos, havendo um total de 289 mortes, 734 feridos, 18.560 desabrigados e prejuízos de R\$935 milhões. Segundo a Geo-Rio, só na cidade do Rio de Janeiro foram registrados 58 mortes em consequência dos acidentes geológicos, em especial nos bairros que abrangem e circunvizinham o Maciço Montanhoso da Tijuca, destacaram-se as ocorrências no Morro da Formiga, no bairro da Tijuca, no Morro Santa Marta, em Botafogo, e em Santa Tereza, onde um deslizamento atingiu a Clínica Santa Genoveva. Nesta ocasião, a Geo-Rio registrou mais de 1.200 solicitações de vistorias de encosta pela população.

Os anos seguintes também foram marcados por desastres. Em fevereiro de 1996, durante mais um período intenso de chuvas, um grande número de eventos acontecem, em particular na zona sul e oeste da Cidade. Precipitações superiores a 190 mm, em 7 horas, foram registradas nos bairros do Alto da Boa Vista e do Jardim Botânico.

Corridas de massa, que constituem o tipo de escorregamento com maior potencial destrutivo, ocorreram em vários trechos dos maciços montanhosos da Tijuca e Pedra Branca, destruindo centenas de moradias e causando 52 mortes.

Em 4 décadas de existência, a Geo-Rio já realizou mais de 3.000 obras de contenção, o que certamente contribui para redução do números de mortes na cidade do Rio de Janeiro em decorrência de deslizamentos. Contudo, somente as intervenções nas encostas não foram o suficiente para por fim aos problemas oriundos das chuvas fortes, principalmente para os moradores que residem em encostas, bem como em favelas, comunidades ou “aglomerados subnormais”²².

Mas foi após os grandes desastres de origem natural ocorridos no Morro do Bumba em Niterói em 2010 e na Região Serrana no estado do Rio de Janeiro em 2011, que vitimaram mais de mil pessoas em decorrências de deslizamento de terra devido as fortes chuvas, levou o Governo Federal a investir efetivamente em ações preventivas. Em julho de 2011 foi criado o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CENADEM/MCTI) tem a função de monitorar os municípios a partir de prévio mapeamento de áreas de riscos suscetíveis a ocorrência de desastre natural e reestruturou o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres Naturais (CENAD/MI), que tem a função de gerenciar com agilidade ações estratégicas de preparação e resposta a desastres em território nacional.

²² O termo “aglomerado subnormal”, antes conhecidos como Zonas Especiais de Interesse Social, passou a ser utilizado pelo IBGE desde 2010, para designar um conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), ocupando até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, carentes em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

CAPÍTULO 6 A SUBDEC DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: ESTRUTURAS, COMPETÊNCIAS E PLANOS DE PREVENÇÃO DE DESASTRES.

Este trabalho tem como campo de investigação específico a Subsecretaria de Defesa Civil da Cidade do Rio de Janeiro, criada por Decreto Municipal nº 1.496, de 06 de abril de 1978, com a nomenclatura de Coordenação Geral do Sistema de Defesa Civil. Reeditada pelo Decreto Municipal nº 30.229, de 1 de janeiro de 2009, teve a sua nomenclatura alterada para Subsecretaria de Defesa Civil (SUBDEC), incorporando-se à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC), com a missão de articular, coordenar e gerenciar ações de redução de desastres, em nível municipal, e, através do Decreto Municipal nº 36.796, de 25 de fevereiro de 2013, foi integrada, por delegação de competência, à Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SECONSERVA).

A Subsecretaria de Defesa Civil (também denominada de Coordenadorias Municipais de Defesa Civil) é integrante do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), vinculado ao Ministério da Integração Nacional. O Sistema é composto por um órgão central, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), responsável pela articulação e gerência técnica do sistema e um órgão colegiado e consultivo, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), o qual é constituído por representantes de diferentes Ministérios e órgãos da Administração Pública e sociedade civil. Em âmbito estadual, é constituído pelas Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDECs).

A estrutura organizacional interna da SUBDEC encontra-se definida no Decreto Municipal Nº 32072, artigo 3º, anexo IV, de 30 de março de 2010, documento que definiu a hierarquia dos departamentos e setores.

Em 2012 a Subsecretaria adotou novas competências de forma atender as metas propostas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. A Superintendência Operacional e a Superintendência Administrativa, hierarquicamente superiores, passaram a atuar dividindo as responsabilidades do gerenciamento, com suas respectivas coordenadorias, departamentos e divisões.

A Superintendência Operacional tem suas ações voltadas para programas e projetos, desenvolvendo e disseminando material técnico sobre redução de desastres,

e atualização de bancos de dados com informações sobre os desastres ocorridos no Município do Rio de Janeiro. Na Superintendência Operacional a Coordenação de Operações elabora estudos, análise e normas gerais de atuação e/ou doutrina geral, emitindo relatórios e as listagens dos eventos danosos atendidos pela Defesa Civil. E a Coordenação Técnica elabora o mapeamento das áreas de risco, realiza, coordena e colhe dados relativos às vistorias preventivas e em decorrência de sinistros, elabora normas e laudos de aplicação de interdição e emergência, verificando a necessidade de novas informações no âmbito da Defesa Civil.

A Superintendência Administrativa gerencia os recursos humanos, materiais e financeiros. Através do Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED) promove-se estudo e produção de pesquisa, literatura técnica e material pedagógico visando a redução de desastres e controle de sinistros, com prioridade para os de maior prevalência na Cidade do Rio de Janeiro, bem como desenvolve Programas de Preparação para Emergências e Desastres (PPED). Já o Centro de Treinamento para Emergências (CETREM) atua no gerenciamento e controle de projetos, na criação de material didático e informativo, na administração do site e no auxílio aos demais setores da SUBDEC em ações de prevenção e respostas as emergências que envolvem toda a corporação.

6.1 IDENTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS.

No início deste capítulo apresentou-se o histórico da criação, da legalização e da composição da estrutura organizacional da SUBDEC, a seguir será apresentado o levantamento realizado sobre a estrutura funcional, ou seja, o conjunto de atividades conferidas legalmente a SUBDEC, que determina as características tipológicas dos novos documentos produzidos e recebidos. Estas informações são fundamentais para iniciar o processo de implantação do programa de gestão de documentos. É a partir dessas informações que deve ser criado o quadro de classificação e a tabela de temporalidade, bem como, identificar as informações relevantes que devem ser disponibilizadas para a sociedade.

Este trabalho visa apresentar a primeira etapa do processo que é indispensável para implantar o programa, que consiste na identificação das competências que são determinantes para a criação dos instrumentos arquivísticos como forma de garantir a qualidade e eficiência no serviço administrativo.

O estudo da estrutura e das competências da organização permitiu identificar a atividade-meio, que são encargos ou serviços necessários que auxiliam a atividade-fim. Sendo a atividade-fim as atribuições específicas de caráter essencial que definem o objetivo para o qual a instituição foi criada.

A fim de esclarecimento, os documentos produzidos para atender a atividade meio, mesmo estando sob a responsabilidade da SUBDEC, tem sua produção vinculada a Secretaria de Administração da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, cujo gerenciamento se faz necessário em virtude da responsabilidade administrativa e jurídica desse órgão.

Os documentos produzidos para atender as atividade-fim são de responsabilidade exclusiva da SUBDEC que deve gerenciar o controle de produção uso e preservação.

A Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro, criada em 1978, passou a trabalhar adotando a filosofia assistencialista para fazer frente aos prejuízos oriundos de desastres.

Entre o período de 2004 a 2008, apurou-se que o CETREM realizou atividades finalísticas ao criar Curso de Orientação e Segurança e Defesa Civil direcionado para porteiros em parceria com Sindicato da Habitação (SECOVI). O curso foi dividido em 6 temas: primeiros socorros, defesa civil e meio ambiente, segurança patrimonial, prevenção de combate a incêndio, conservação de energias e manutenção predial. A princípio, as atividades educacionais do CETREM visavam promover a qualificação profissional dos porteiros, para que os mesmos a aplicassem na segurança e manutenção de imóveis.

Mas, posteriormente, foram criados projetos educativos que eram apresentados nos eventos que a Defesa Civil participava. De acordo com o relato da equipe de profissionais que ainda atuam no Centro, com o encerramento dessas atividades, os projetos educativos foram retirados da instituição. É pertinente ressaltar que os mesmos tiveram dificuldade em informar onde podem ser encontrados estes documentos. Mencionaram que, por não existir dentro da SUBDEC um serviço que gerenciasse a produção e guarda deste tipo de projetos, os documentos eram retirados dos setores sem nenhum controle. De uma forma geral, não eram considerados importantes, não sendo percebidos como objeto de preservação e pesquisa. De acordo com a pesquisa ficou caracterizado que, naquele período, a falta de gerenciamento e controle na retirada dos

documentos da instituição pode ter contribuído para a perda e dispersão dos mesmos.

6.2 PROJETOS E PLANOS DE PREVENÇÃO DE DESASTRES DA SUBDEC.

Em 2010, com suas atribuições reformuladas e atendendo as exigências definidas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil os municípios passaram a adotar ações de prevenção, preparação e resposta. A SUBDEC criou planos e desenvolveu projetos específicos para Município do Rio de Janeiro considerando a suscetibilidade à ocorrência de deslizamento de grande impacto. Desta forma, foram criados diversos planos onde foram definidas as atividades da Subsecretaria, como por exemplo, o Plano de Contingência, o Plano de Acionamento e Mobilização e o Plano de Emergência Para Chuvas Fortes.

Foi possível observar que para tais planos foi criado certo número de documentos. Observou-se ainda que um mesmo documento pode estar representado no formato digital ou em suporte físico. Todavia, em ambos os formatos evidencia-se a necessidade de estabelecer critérios técnico e legal que garantam a guarda, a preservação e o acesso aos documentos com segurança. Apresentaremos a seguir alguns desses planos.

O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, por exemplo, é um tipo de documento criado pela defesa civil municipal, que registra o planejamento elaborado a partir do estudo de um ou mais cenários de risco de desastre e estabelece os procedimentos para responder ao evento adverso, socorrendo e auxiliando as pessoas, reabilitando os cenários e, assim, procurando reduzir os danos e prejuízos, de forma a evitar imprevistos nas ações, desperdício de recursos e principalmente de tempo. Nas ações de prevenção e de preparação devem-se adotar medidas a partir de problemas previstos. Atualmente, entre as atuais medidas empregadas encontram-se o monitoramento, alertas e alarmes para que tanto a comunidade quanto as instituições públicas possam adotar medidas mitigadoras.

A elaboração do plano deve obedecer alguns requisitos básicos, os quais priorizam o entendimento das informações contidas no plano pelo usuário. Para tanto, os mecanismos de comunicação horizontal e vertical, entre os entes públicos municipais, e de forma transversalizada, com os demais órgãos do Sistema, precisam estar bem definidas na forma e na personificação dos contatos preestabelecidos.

Neste caso, as subdivisões e os elementos de cada parte do plano devem possuir uma sequência racional, que permita ao usuário do plano identificar a lógica das ações e implementar suas atribuições com facilidade, além de possuir uma estrutura compatível com outros planos, incluindo os adotados por agências governamentais e outras agências privadas, e com informações organizadas de forma a permitir o seu uso em contingências inesperadas.

Por sua vez, estes documentos devem ser revisados e atualizados toda vez que for necessário, como forma de garantir a eficiência nas ações. Desde então, foram criados três planos para a Cidade do Rio de Janeiro, o primeiro foi o Plano de Contingência 2011/2012, em seguida o Plano de Contingência 2012/2013. Todavia, estes documentos não estão disponíveis no site da defesa civil, e não possui nenhum link que orienta o usuário a recuperar estes documentos. O Plano de Contingência 2013/2014, por sua vez, está disponível no website, <http://www0.rio.rj.gov.br/defesacivil/>.

Outro projeto desenvolvido pela SUBDEC foi o Sistema de Alerta e Alarme por Sirenes Comunitário para Chuvas Fortes (A2C2). Para viabilizar o projeto foi necessário criar Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC's) no Município. Em 2010 foram implantados 324 NUDEC's. Em 2011, foram implantados mais 245 NUDEC's. Entre as principais atividades do NUDEC's estão: incentivar a educação preventiva; participar de cursos e treinamentos; efetuar comunicação de risco comunitário à Defesa Civil e executar as ações de defesa civil nas comunidades.

Em seguida, dentro do programa definido no plano, foram capacitados e identificados os Agentes Comunitários dentro dos núcleos comunitários. Estes agentes são moradores que conhecem esses locais e suas vulnerabilidades sociais e ambientais. Atualmente são 5.200 Agentes Comunitários formados, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Total de Agentes Comunitários formados no período de 2010/2013.

Profissionais	Ano/formatura	Quantitativo
Agentes Comunitários de Saúde	2010	1.884

Agentes Comunitários de Saúde	2011	1.566
Agentes Comunitários de Saúde	2012	1.371
Agentes Ambientais/SMAC (Mutirão do Reflorestamento e Educação Ambiental)		203
Guardiões dos rios /SMAC		176
Total de Agentes Comunitários formados		5.200

Fonte: SUBEDC, Plano de Contingência Verão 2013/2014.

Outra atividade desenvolvida na instituição foram os Exercícios Simulados de Desocupação, que estão vinculados ao Sistema de Alerta e Alarme por Sirenes Comunitário para Chuvas Fortes (A2C2), que tem a finalidade de buscar reduzir o risco de danos humanos (mortos, feridos, desaparecidos, etc.) nos desastres de origem natural, relacionados com as enchentes e os deslizamentos, sendo os deslizamentos de encostas o maior problema decorrentes de chuvas fortes.

Para que o Sistema de Alarme funcione, os moradores são treinados em períodos de normalidade. O objetivo principal é organizar e adaptar a população de áreas de risco para proceder à desocupação de forma rápida e segura em real situação de emergência.

A realização deste treinamento engloba não apenas a desocupação em si, mas envolve principalmente a ampla divulgação de um determinado conteúdo informacional. Desta forma, a mensagem precisa ser transmitida de forma democrática e transparente, para alcançar o maior número de pessoas.

Embora a quantidade e o tipo de informação variem de acordo com a necessidade e a complexidade da atividade a ser desenvolvida dentro da defesa civil, nos Exercícios Simulados, toda a organização compartilha a mesma informação. O que vai ao encontro dos pressupostos teóricos de Rosseau e Coutoure (1998, p. 64), que afirmam que todos os membros têm que ter acesso à informação de forma integrada para desempenhar as suas respectivas funções.

Durante o período de 2011 a 2014 a Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro já realizou um total de 21 exercícios simulados, sendo 19 diurnos, que foram realizados em 103 comunidades, e 2 exercícios noturnos, sendo realizados um no Morro da Formiga e outro no Morro do Salgueiro. Destaca o Subsecretário da Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro, Marcio Motta, que todas as comunidades do Sistema de Alerta e Alarme já passaram por simulados diurnos, mas os treinamentos noturnos

são os que mais se aproximam da realidade, pois a predominância das chuvas fortes acontece no fim da tarde e início da noite. Geralmente, nesse horário, os moradores estão menos atentos ou estão dormindo e há pouca visibilidade para deixarem suas casas.

A Subsecretaria, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, através do Projeto Educando para Proteção Comunitária, vem realizando desde o final de 2011, em 48 Escolas da Rede Municipal de Ensino, palestras e exercícios simulados com os alunos do 1º segmento do Ensino Fundamental. Estas escolas são localizadas no interior ou entorno de comunidades que apresentam áreas com alto risco de deslizamentos. Participaram das atividades os professores, os alunos e os profissionais da defesa civil.

Em 2013 foi inserido o Projeto Defesa Civil para os alunos do 5º ano do ensino fundamental de 38 Escolas da Rede Municipal de Ensino, com o objetivo de incorporar os conceitos de Redução de Risco de Desastres ou Acidentes à educação escolar. Para realização dessas atividades foram criados cartilhas, folders.

Até porque em se tratando de medidas preventivas o ciclo de informação deve ser contínuo, somente a realização de exercícios temporários pode não ser suficiente, conforme reconhece a própria SUBDEC (2014), desta forma, deve-se buscar outros recursos para manter a população informada, como a divulgação através de diversos veículos de informação como rádios, televisão, internet.

Complementando o Plano de Contingência foram apresentados os Planos de Acionamento e Mobilização. Estes planos contêm documentos como mapas, plantas e relatórios com informações sobre as áreas de risco das comunidades localizadas na Cidade do Rio de Janeiro. Apresenta as estratégias adotadas para implantar o Sistema de Alerta e Alarme Comunitários, e os recursos utilizados pela Defesa Civil para enviar mensagens de alerta aos Agentes Comunitários de Saúde, além de apresentar as etapas desenvolvidas para implantação do Sistema de Alarme com Sirenes, estas informações também estão disponíveis no endereço eletrônico da Defesa Civil.

Em 2011, a SUBDEC recebeu da GEO-Rio o mapeamento detalhado das encostas da Cidade do Rio de Janeiro, no qual foram identificadas as áreas de alto risco geológico. Estes tipos de documentos cartográficos (*mapas e plantas*), contendo representações de engenharia ou geográficas, podem se apresentar na forma física ou digital. Os documentos digitais foram produzidos, utilizando tecnologias modernas, como o levantamento a laser do terreno e ortofotos, imagens aéreas (tomadas desde

um avião ou satélite) de uma região da superfície terrestre, no qual todos os elementos apresentam a mesma escala, livres de erros e deformações, com a mesma validade de um plano cartográfico. Estes documentos estão sob a responsabilidade do órgão produtor, podendo ser acessado para pesquisa e estudo quando solicitado.

O mapa a seguir apresenta, por exemplo, a Comunidade do Morro do Borel, no bairro da Tijuca, com informações sobre as áreas de riscos²³ e as localizações das sirenes, ponto de apoio e as pessoas com deficiência.

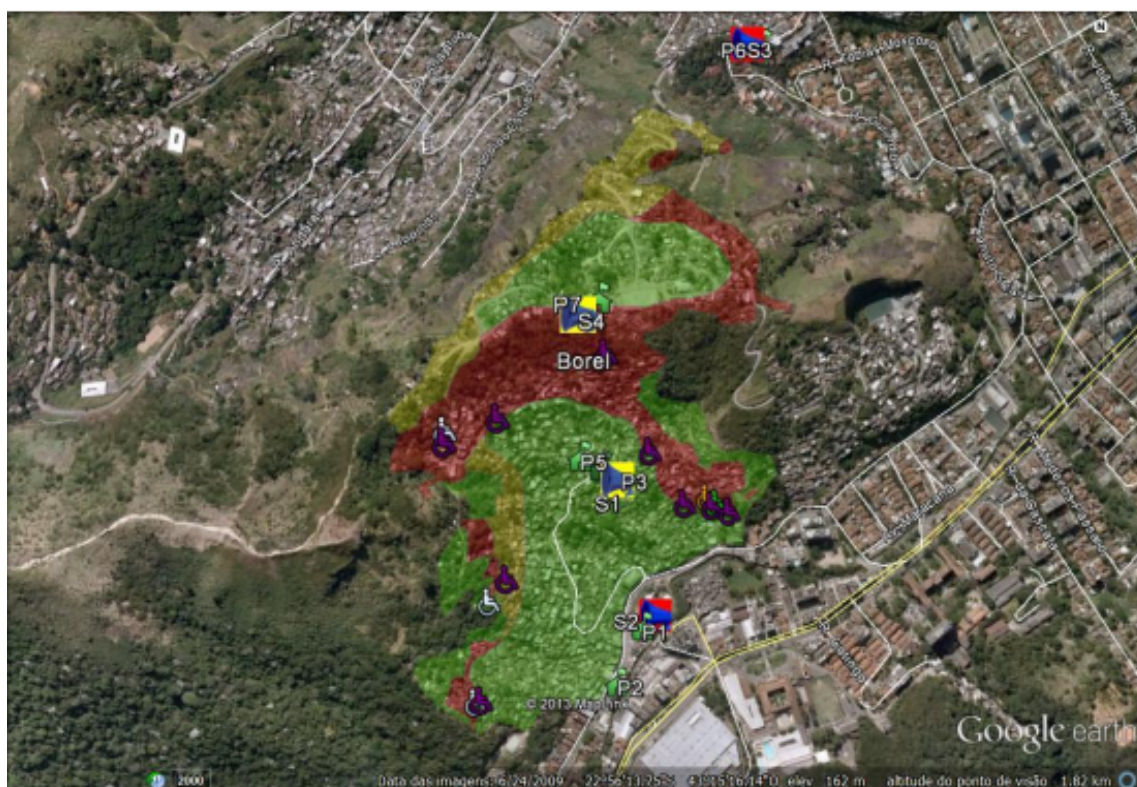


Figura 6. Programa de Proteção Comunitária. Figura da Comunidade do Borel com sirenes instaladas. .
Fonte: SUBDEC (2013).

P – pontos de apoio.

S – sirenes



- pessoas com deficiência.

área de alto risco

área de médio risco

área de baixo risco

²³ A área de risco caracteriza-se, segundo Pereira (2012, p. 32), por ser uma área potencialmente em perigo, com dimensões fora dos padrões habituais de ocorrência. Neste sentido, o perigo pode apresentar características tanto de aspectos de ordem física e natural, como elevado índice pluviométrico em topografia acentuada, como também pode apresentar de aspectos de ordem social, como o complexo processo de ocupação de áreas urbanas.

Estes documentos também apresentam informações detalhadas do quantitativo de residências localizadas nas áreas de riscos. Um exemplo disso é um levantamento realizado, onde foram identificados 41 bairros e 120 comunidades, com um total de 20.931 edificações em áreas de alto risco, como demonstrado na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2: Levantamento das Comunidades Mapeadas com Edificações em Alto Risco.

Subsecretarias	Bairros	Comunidades	Edificações em Alto Risco
Barra	Freguesia	1	40
Jacarepaguá	Itanhangá	1	340
	Jacarepaguá	2	755
	Tanque	1	25
Centro	Vila Valqueire	1	10
	Catumbi	1	115
	Estácio	2	315
	Gamboa	2	110
	Santa Tereza	7	320
	Santo Cristo	1	20
	São Cristóvão	2	265
	Rio Comprido	11	1.670
Grande Tijuca	Andaraí	3	703
	Grajaú	2	145
	Tijuca	7	2.180
	Vila Isabel	2	560
Zona Norte	Alemão	10	2.510
	Brás de Pina	2	75
	Engenho Novo	7	810
	Engenho Rainha	1	75
	Inhaúma	1	10
	LinsVasconcelos	9	1.810
	Madureira	1	58
	Mangueira	3	330
	Olaria	2	275
	Penha Circular	4	790
	Piedade	2	55
	Pilares	1	545
	Penha	3	260
	Sampaio	1	95
	Tomás Coelho	3	240
	Vila Kosmos	1	190
	Vaz Lobo	1	330
	VicenteCarvalho	1	120
Zona Sul	Botafogo	2	325
	Copacabana	2	265
	Cosme Velho	1	130
	Ipanema	1	40
	Laranjeiras	1	105
	Leme	2	80
	Rocinha	2	1.655
	Vidigal	2	370
Total	41	120	20.931

Fonte: Defesa Civil Plano de Contingência Verão 2012/2013

Estas informações vão de encontro com as propostas definidas pela UNISDR (Estratégia Internacional para Redução de Desastres) que trata do reassentamento de moradores das áreas de alto risco. Com a instituição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil ficou estabelecido que verificada a existência de ocupações em áreas de riscos, o município adotará plano de contingência que contemple obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. Neste caso, a remoção somente se dará mediante a liberação dos seguintes documentos, como está expresso Lei Federal nº 12.340/2010, no Artigo 3º- B:

- I – realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico, que demonstre o risco da ocupação para integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e
- II – notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e; quando for o caso, de informações sobre alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia.(BRASIL, 2010)

Esta lei menciona que “os moradores que tiverem suas casas removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Municípios como forma de garantir o atendimento habitacional em caráter definitivo”. Mas logo a seguir acrescenta que os moradores serão atendidos de acordo com critérios dos programas públicos de habitação de interesse social. (§ 3º, artigo 3º-B).

Outro plano apresentado foi o Plano de Emergência Para Chuvas Fortes da Cidade do Rio de Janeiro (PEM-Rio 2011/2012), que é o resultado de um trabalho interinstitucional e multidisciplinar, e constitui um protocolo oficial que define os sistemas de organização e procedimentos gerais, visando reduzir os impactos das chuvas fortes de forma a evitar ou minimizar os acidentes e transtornos. O PEM-Rio 2011/2012, gerenciado pela Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro, por intermédio da Subsecretaria de Defesa Civil e pelo Centro de Operações Rio, poderá ser revisado e atualizado anualmente caso tenha ocorrido mudanças significativas no cenário de riscos e/ou necessidade de mudanças nas Atividades e Responsabilidades, Atribuições dos Órgãos e Protocolos. Este documento está disponível no website <http://www.formulariosonline.com.br/defesacivil/pdf>.

6.3 SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

Em 2010, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro criou o Sistema de Gestão de Risco e de Crises (SIGERIC), que é uma central de telemarketing, que atende pelas linhas 1476 e 199, responsável pelo preenchimento dos boletins de ocorrências de diversos tipos de eventos, que são encaminhados on-line para Defesa Civil. De acordo com o levantamento no setor de protocolo da Defesa Civil, foi possível constatar que durante 35 anos este serviço foi realizado dentro da Defesa Civil pelos próprios funcionários e eram identificados por mais de 140 tipos diferentes de ocorrências. A partir de 2010, com a instalação do SIGERIC, passou-se a operar em média com 50 tipos diferentes de ocorrências. A Defesa Civil vem orientando os operadores no preenchimento correto dos boletins, mesmo assim ainda há problemas de preenchimento. E o preenchimento incorreto do boletim de ocorrência, além de provocar extravios e perdas de documentos, também compromete a eficácia no atendimento por parte da equipe operacional, responsável em realizar a vistoria. Os boletins encaminhados equivocadamente às Subsecretarias devem ser devolvidos de imediato ao centro de atendimento.

A solicitação também pode ser realizada pelo endereço eletrônico www.1746.rio.gov.br/servicos.php através do serviço de Registros de Emergências e Ações para Redução de Desastres. A Defesa Civil recebe as solicitações a partir de um modelo de formulário único. No qual deve conter as seguintes informações: descrição da solicitação, local de ocorrência, ponto de referência e identificação do solicitante. Antes de preencher e encaminhar a solicitação é necessário selecionar o tópico desejado, dentre os quatro itens distintos disponibilizado no site:

- ▶ Vistorias em estruturas em risco;
- ▶ Obras;
- ▶ Desmoronamentos e;
- ▶ Documentos.

De acordo com Lei de Acesso a Informação²⁴, a Prefeitura deve disponibilizar a estatística mensal de todas ligações telefônicas, com base no relatório de serviços solicitados, disponibilizando no Portal 1746. No ano de 2012, foi recebido aproximadamente três milhões de ligações. Para esta estatística foram consideradas as ligações recebidas, as direcionadas para os atendimentos, as ligações atendidas, as chamadas abertas, os serviços solicitados e os serviços atendidos. Deste total, 24.831 solicitações foram direcionadas a Subsecretaria Municipal de Defesa Civil. Sendo 23.899 relacionadas a serviço, e 609 foram de reclamações, elogios, críticas e sugestões como demonstrado na Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 – total de ligações telefônicas para 1746, no período de 2012.

Serviço	23.899	96,20%
Reclamação	563	2,30%
Elogio	18	0,10%
Crítica	15	0.1%
Sugestão	13	0.1%
Denúncia	0	0.0%
total	24.831	

Fonte: www.1746.rio.gov.br.

Esta informação mede o nível da satisfação da população. As políticas informacionais contribuem para identificar o comprometimento do Estado com o uso adequado da informação pela administração pública e pela sociedade.

Estas solicitações chegam à Defesa Civil através do serviço de protocolo, responsável pela tramitação dos documentos, recebendo e encaminhando para os seus respectivos setores, ou diretamente para Coordenação de Operações, que encaminha para uma das 6 Gerências Regionais: Centro, Sul, Norte, Oeste, Barra/Jacarepaguá e Grande Tijuca que tomará as providências necessárias para realizar levantamento detalhado na respectiva área de atuação, diagnosticando as áreas de risco e atendendo solicitação de ocorrências.

A Coordenadoria de Operações realiza uma das mais importantes atividades dentro da Defesa Civil Municipal, que trata da vigilância das condições de segurança da população, atuando em dois momentos distintos: realizando avaliações preventivas, em atendimento as solicitações que geraram os boletins de ocorrências, para certificar

²⁴ Lei. 12.527/2012.

se há ou não a possibilidade de ocorrer um evento, ou realizando avaliações de danos e prejuízos após ocorrência de desastre. Em ambos os casos, a Coordenadoria de Operações realiza vistoria técnica, sempre que possível acompanhada de representantes das partes interessadas e do Poder Judiciário. Após a análise da situação, a Defesa Civil pode emitir o parecer técnico, cabendo aos peritos especialistas, indicados de acordo com a ocorrência, a elaboração de laudo técnico e/ou auto de interdição. Quando o laudo técnico recomendar, por exemplo, a demolição de edificação, por mais urgente que seja a mesma, deve ser referenciada pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo Municipal e anexado ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Como as ações de interdições e demolições podem ser contestadas juridicamente pelos interessados, pessoas físicas ou pessoas jurídicas, estes documentos passaram a ser solicitados, via ofício, pelos órgãos públicos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, por demandarem questões judiciais e legais.

Os documentos gerados a partir do serviço de Registros de Emergências e Ações para Redução de Desastres são encaminhados para o Setor de Protocolo, que tem a responsabilidade de realizar a entrega ao público requerente. Este setor também é responsável pelo arquivamento desses documentos, além das Guias de Remessas e dos Boletins de Ocorrências, o que tem gerado grande demanda e preocupação para Instituição, pelo grande volume produzido e pela relevância da informação.

CAPÍTULO 7 GERENCIAMENTO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÃO NA SUBDEC.

Neste capítulo será apresentado o resultado da análise realizada no espaço físico disponível para armazenar os documentos e os procedimentos que vem sendo adotado pela Subsecretaria de Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro para adequar o volume de documentos aos espaços físicos disponíveis. Este levantamento foi realizado através de observação direta, realizado nos dois primeiros meses do segundo semestre de 2013, que teve início no serviço de protocolo e em seguida nos demais setores.

Em decorrência da explosão informacional dos últimos anos e considerando-se o advento de novas necessidades da sociedade da informação, podemos observar que ainda existem divergências, em instituições públicas, nas questões que envolvem o acúmulo de informação versus o que preservar, como preservar, onde preservar e para que preservar, nestes conflitos de incertezas, os arquivos surgem como agentes interlocutores entre o processo de produção, de preservação e disponibilização da informação.

O Decreto Municipal nº 22.615²⁵, de 30 de janeiro 2003, que regulamenta a Lei Municipal nº. 3.404²⁶, de 06 de Junho de 2002, no Rio de Janeiro, reconhece a necessidade de se promover a racionalização dos procedimentos e operações técnicas a serem adotadas no que pertine à gestão documental e à proteção especial a documentos de arquivos e a importância da integração como meio mais eficaz para o desenvolvimento coordenado dos trabalhos atinentes à gestão documental.

Foi possível observar que os documentos produzidos ou recebidos pelo Serviço de Protocolo da SUBDEC estão acondicionados em pastas organizados em estantes, distribuídos no próprio protocolo e os demais ocupam outras duas salas. Estes

²⁵ Decreto Municipal nº. 22.615, de 30 de Janeiro 2003, regulamenta a Lei n. 3.404 de 06 de junho de 2002, que dispõe sobre a Política Municipal de Arquivos Públicos e Privados.

²⁶ Lei Municipal nº 3.404 de 5 de junho de 2002, dispõe sobre a Política Municipal de Arquivos Públicos e Privados, o acesso aos documentos Públicos Municipais e dá outras providências.

documentos, em sua maioria, são boletins de ocorrências. Na primeira sala encontram-se os documentos referente ao ano de 2013, boletins de ocorrências e/ou laudos de vistorias guardados em pastas. Nesta sala existem 9 estantes, cada estante tem a capacidade de armazenar 44 pastas, cada pasta contém em média 100 (cem) registros.

Na segunda sala encontram-se boletins de ocorrências do período de 2007 a 2013, perfazendo um total de 623 caixas e 279 pastas. Também estão armazenados outros documentos em menor número, como as guias de remessas.

Foi possível observar que o local designado para guarda de documentos não apresenta algumas regras mínimas de segurança, a fim de não comprometer a integridade do acervo e dos funcionários. A questão de segurança dos documentos é tratada por autores como Beck (2006), Magalhães (2004), Schellemborg (2004) e Hazen, et.al (2001), que destacam a necessidade de realizar diagnósticos prévios que permitem identificar os riscos, tanto real como potenciais, que inclui desde as características estruturais do prédio, as condições ambientais e o estado de conservação dos documentos, além de questões que envolvem acondicionamento e as rotinas de manuseio e consulta.

A primeira sala tem dupla função, além de ser utilizada para arquivar os documentos, está sendo utilizada como serviço de copa, o que não é indicado. O uso comum da sala pode provocar a infestação de insetos, roedores que se alimentam dos restos de comidas, que ao se abrigarem juntos aos documentos podem contaminar o ambiente com fezes e urinas, podendo causar sérios danos ao acervo e à saúde das pessoas. Neste caso, alguns procedimentos iniciais são necessários, como as mudanças de hábitos e rotinas, bem como a criação de salas distintas para o serviço de copa e guarda do acervo.

Outro aspecto que deve ser observado são as condições das instalações elétricas, pois a instalação incorreta pode ser tornar um risco e ameaça potencial de incêndios. Também é importante observar as condições das instalações hidráulicas, a fim de evitar alagamentos e umidades e a proliferação de mofo e fungos. Mesmo que a princípio a disponibilização de um espaço especificamente para o serviço de arquivo seja considerado inviável, na prática o resultado final pode trazer benefícios para toda a instituição.

Quanto ao mobiliário, podemos identificar a utilização de estantes de aço. Cada módulo de estante tem de cinco a sete prateleiras. O modelo de estante utilizado não

apresenta reforços com formato em “X” nas laterais e tirantes metálicos interligando os módulos e/ou fixados ao piso, para que tenha mais estabilidade. O *layout* da distribuição da estanteria apresenta problemas de ventilação e iluminação. Algumas fileiras de estantes estão próximas à parede, não sendo respeitada a distância mínima de 0,30 m, e o posicionamento das prateleiras não respeita a distância mínima de 0,10 m entre o piso e a última prateleira.

O uso incorreto das estantes, com a disposição inadequada das caixas nas prateleiras e o excesso de peso, causou deformidade em sua estrutura, que por sua vez, estão sujeitas a quedas, podendo provocar sérios danos materiais e humanos.

Quanto ao material utilizado para o acondicionamento, foi constatado que na primeira sala, as pastas ainda se encontram em condições de uso e os documentos, neste caso os boletins de ocorrências, estão organizados e identificados pela ordem de entrada. Na segunda sala, algumas caixas utilizadas para guarda dos documentos já estão danificadas e outras caixas são improvisadas. Cabe lembrar que a acidez de uma caixa de papelão de má qualidade pode migrar para o documento, acelerando o processo de deterioração química do papel. O emprego de material de qualidade²⁷, caixas, pastas e folders, para o acondicionamento dos documentos, deve ser considerado, a fim de reduzir os fatores negativos causados pelos altos índices de temperatura, exposição à luz natural e artificial e a presença de poluentes.

Cabe destacar que o setor de Protocolo tem uma demanda crescente de documentos. A Tabela 4 a seguir demonstra tal crescimento.

Tabela 4: Total de Boletins de Ocorrências armazenados na SUBDEC – Vila Isabel

Anos	Números de Boletins de Ocorrências
2007	13.484
2008	15.634
2009	14.762
2010	19.199
2011	17.628
2012	22.030
2013	24.943

²⁷ Segundo OGDEN, S. (2001, p.17) Qualidade arquivística é uma expressão utilizada pelos especialistas em preservação para indicar uma série de propriedades que diferem de acordo com os materiais, mas que tem em comum o efeito de reduzir o impacto danificador dos ambientes ou do manuseio inadequados. Os invólucros de qualidade arquivística são os que não produzem danos químicos aos objetos, os que são resistentes à deterioração e fornecem proteção e apoio físicos. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/19_1246383341.pdf

Total	127.680
--------------	----------------

Fonte: SUBEC

Em 2013 o Centro de Operações da Prefeitura do Rio de Janeiro, no período de janeiro a março já havia registrado 7.154 ocorrências, sendo o registro de imóvel com rachaduras e infiltrações e o registro de ameaça de desabamento de imóvel apresentaram maior número de registros. Este fato pode estar relacionado com o período de chuvas fortes que incide no Município nesta época do ano. Os registros com maiores incidências estão relacionados na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5: registros de ocorrências com maior incidência no período de Janeiro a Março de 2013.

Ocorrências com maior incidências em 2013	Nº registros
imóvel com rachaduras e infiltrações	3040
ameaça de desabamento de imóvel	1040
enxame abelhas	726
vistoria técnica	526
ameaça de deslizamento de barreira	523
ameaça desprendimento reboco/emboço/revestimento/pastilha/teto gesso	335
queda muro divisória	289
deslizamento barreira	227
desabamento de imóvel	139
desprendimento reboco/emboço/revestimento/pastilha/teto gesso	130
ameaça de rolamento de pedra	87
ameaça queda marquise	49
imóvel apresentando trepidação	43
total	7154

Fonte: Centro de Operações da Prefeitura da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Vale ressaltar que as condições de tratamento dos documentos ainda encontram-se de forma ineficiente. Para Vaz (2002, p. 108), especialista em gestão de políticas públicas, em artigo intitulado Sistema Municipal de Arquivos, atribui à documentação produzida e guardada em poder municipal três dimensões importantes, que são:

a) Elemento de constituição e exercício da cidadania – os registros de ocorrências e os laudos de vistorias são documentos que tratam do interesse do cidadão, da defesa dos seus direitos, podem ser utilizados para comprovar a ocorrência de um evento em um determinado momento de sua vida. Neste sentido, afirma o autor que de alguma forma a guarda e a conservação dos documentos impedem que se tenha acesso ao seu conteúdo, privando provavelmente os cidadãos do direito à informação.

b) Patrimônio público – os documentos são patrimônios públicos, tanto no sentido administrativo como do ponto de vista cultural. O direito à memória significa não só criar condições para que os pesquisadores realizem suas pesquisas, mas para que a sociedade possa construir e reforçar sua identidade cultural.

c) Base de preservação da memória da sociedade – Os documentos devem ser conservados e organizados de forma que sejam um espaço para a pesquisa histórica.

7.1 DOCUMENTOS ENCAMINHADOS PARA O DEPÓSITO.

A falta de espaço físico, na SUBDEC, o aumento crescente da massa documental e o aumento da procura por informações que esclareça risco ou ameaça de desastres pelos usuários, que pode ser pessoas físicas ou pessoas jurídicas, motivaram a criação de um espaço alternativo para guardar os documentos originários dos arquivos correntes. Esse espaço guarda os documentos que já não são de uso corrente nos setores, mas por motivos de ordem legal e administrativa ainda precisam ser preservados.

Sob a responsabilidade do Serviço de Protocolo, a partir de 2002, esses documentos foram armazenados em caixas, e encaminhados para o depósito. Durante o processo de remoção dos documentos, do bairro de Vila Isabel para o depósito no bairro de Jacarepaguá, em média 200 caixas de papelão, cada caixa contendo em média 100 documentos, foram atingidas pelas chuvas. Não é possível saber a extensão dos danos, mas esses documentos encontram-se armazenados no depósito a espera de intervenção para proceder ao tratamento.

Os boletins de ocorrências produzidos a partir do ano 2006, antes de serem encaminhados para o depósito, estão sendo digitalizados. Mesmo que a SUBDEC ainda não tenha implantado a Política de Gestão de Documentos, a digitalização está sendo empregada com o objetivo de criar um banco de dados informatizado, a fim de tornar mais rápido o acesso às informações contidas nos documentos, que estão sendo enviadas para o depósito.

A Lei Federal nº 12.682, de 9 julho de 2012 que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, não torna obrigatório o uso da digitalização, mas os órgãos da Administração Pública que utilizam os procedimentos de armazenamentos de documentos em meio eletrônico, óptico ou equivalente deverão adotar sistema de indexação que possibilite a sua precisa

localização, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do processo adotado.

Para Arellano (2004, p. 18) doutor em Ciência da Informação, os principais métodos recomendados para a preservação dos objetos digitais podem ser agrupados em dois tipos: estruturais e operacionais. Os métodos estruturais tratam dos investimentos iniciais por parte das instituições, como a adoção de padrões; elaboração de normas; montagem de infra-estrutura; formação de consórcios e metadados de preservação digital que consistem em “dados estruturados que descrevem e permitem encontrar, gerenciar, compreender e/ou preservar documentos arquivísticos ao longo do tempo” (e-ARQ,CTDE, 2011).

Os Métodos Operacionais são as medidas concretas aplicadas aos objetos digitais como a conservação de software e hardware, bem como a migração de suporte, que consiste no processo de transferência de documento de um suporte que está se tornando obsoleto, fisicamente deteriorado ou instável para uma nova versão.

A preservação digital pode ser entendida como um conjunto de ações gerenciais e técnicas exigidas para superar as mudanças tecnológicas e a fragilidade dos suportes, garantindo, assim, o acesso e interpretação dos documentos digitais pelo tempo que for necessário.

Contudo, quanto ao processo de digitalização de documentos ainda não há um consenso e entendimento legal sobre o processo de eliminação e preservação. O Projeto de Lei que deu origem a Lei Federal nº 12.682/2012, que versa sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, aprovada pelo Congresso Nacional, sofreu vetos parciais da Presidenta do Brasil Dilma Rousseff, através da Mensagem Nº 313, de 9 de julho de 2012, por considerar contrario ao interesse público, os seguintes dispositivos: “Art.2º é autorizado o armazenamento, em meio eletrônico, óptico ou equivalente, de documentos públicos e privados, sejam eles compostos por dados ou imagens [...]” ; “§ 1º após a digitalização, constatada a integridade do documento digital, o original poderia ser destruído, ressalvados os documentos de valor histórico[...]”; “§ 2º o documento digital e a sua reprodução, em qualquer meio [...]terão o mesmo valor jurídico do documento original para todos os fins de direito”. “Art. 5º decorridos os respectivos prazos de decadência ou prescrição, os documentos armazenados em meio eletrônicos poderão ser eliminados”. Já pelo Art. 7º, os documentos digitalizados teriam o mesmo efeito jurídico conferido aos

documentos microfilmados, consoante a Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968.

Razões dos vetos:

“Ao regular a produção de efeitos jurídicos dos documentos resultantes do processo de digitalização de forma distinta, os dispositivos ensejariam insegurança jurídica. Ademais, as autorizações para destruição dos documentos originais logo após a digitalização e para eliminação dos documentos armazenados em meio eletrônico, óptico ou equivalente não observam o procedimento previsto na legislação arquivística. A proposta utiliza, ainda, os conceitos de documento digital, documento digitalizado e documento original de forma assistemática. Por fim, não estão estabelecidos os procedimentos para a reprodução dos documentos resultantes do processo de digitalização, de forma que a extensão de efeitos jurídicos para todos os fins de direito não teria contrapartida de garantia tecnológica ou procedimento que a justificasse.”

Segundo a UNESCO, a preservação da memória é uma das suas preocupações. Na publicação das Directrices Para La Salvaguarda Del Patrimonio Documental (2002), é mencionada a urgência da necessidade de salvaguardar os patrimônios culturais digitais, visando garantir assim a continuidade de acesso, a autenticidade e a funcionalidade dos registros, como forma de garantir os direitos dos cidadãos.

Para o depósito da SUBDEC, por sua vez, também estão sendo encaminhados os documentos da gestão posterior ao ano de 2002. Neste caso, só se tem registro do quantitativo dos documentos enviados para o depósito a partir de 2003, como demonstrado na Tabela 6 a seguir.

Tabela 6: Total de Boletins de Ocorrências produzidos no período de 2003 a 2006 que estão no depósito.

Anos	Números de Boletins de Ocorrências
2003	9.922
2004	9.987
2005	11.866
2006	13.554 (documentos digitalizados)
TOTAL	45.2607

Fonte: SUBDEC

Foi identificado que o envio de documentos sem prévios critérios de avaliação, e a definição do prazo de guarda, pode comprometer o espaço físico. Neste caso, os

documentos de caráter arquivísticos podem seguir misturados aos documentos sem relação direta com a organização, ou de documentos desprovidos de valor que justifique a sua guarda e preservação. Na necessidade de disponibilizar espaço para guardar as remessas de documentos que são encaminhados para o depósito, pode induzir qualquer funcionário a proceder uma avaliação inadequada, que por menor que seja, pode causar prejuízos administrativos, financeiros e histórico-culturais ao acervo. A avaliação de documentos, além de ser aplicada para definir o prazo de guarda, também serve decisivamente para a racionalização dos arquivos, contribuindo para efetivação das medidas de preservação do patrimônio documental e da informação.

A transferência de documentos para o arquivo intermediário pressupõe que devem ser mantidos os mesmos procedimentos de classificação estabelecidos na gestão dos arquivos correntes. A ausência de política arquivista na fase antecedente compromete, portanto, a organicidade e o inter-relacionamento nas etapas seguintes, forma natural que os documentos assumem no momento que são produzidos ou recebidos.

Em virtude da precariedade no gerenciamento dos documentos, há diversas dificuldades que podem afetar a qualidade do serviço prestado pela instituição, como apresentado no Tabela 7 , a seguir.

Tabela 7: Quadro comparativo entre as possíveis consequências com a falta de gerenciamento arquivístico.

Causas	Efeitos
Ausência de métodos técnico–científicos na organização dos documentos	Dificuldade de busca e perda de informação
Ausência de plano de classificação dos documentos para guarda dos documentos.	Acúmulo indiscriminado de documentos sem nenhum valor administrativo, legal, técnico-científico e histórico.
Deficiência no controle físico de documentos	Mau aproveitamento do espaço.
Acúmulo de documentos em diversos setores	Comprometimento do ambiente com perda de espaço físico, comprometimento das atividades laborais.
Documentos reunidos sem acondicionamento adequado e definitivo.	Ameaça da integridade da informação, dificuldade de higienização e preservação dos documentos.
Iniciativas sem orientação profissional quanto à gestão de documento e da informação.	Gastos financeiros sem retorno.

A Superintendência Administrativa e o Protocolo, visando atender às necessidades emergenciais, principalmente em virtude do grande número de boletins de ocorrências e dos laudos de vistorias que são produzidos diariamente, estão buscando junto ao Arquivo da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil, orientação para criar a Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD), instrumento que define o prazo de guarda dos documentos que se encontram na fase corrente, na fase intermediária e na fase permanente e os documentos que deverão ser eliminados. Tal procedimento teve início no primeiro semestre de 2012.

O objetivo é aplicar a TTD nos documentos da atividade-fim e da atividade-meio, mas há dificuldades no processo de criação e elaboração da TTD. A orientação para a montagem da TTD está sendo realizada pela bibliotecária da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil. A demora em concluir esta tabela tem contribuído para o acúmulo de documentos nos setores.

O Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 22. 615, de 30 de janeiro de 2003, estabelece como requisito obrigatório para a criação da TTD, a constituição de uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD). Essa comissão deve ser composta por uma equipe multidisciplinar e os profissionais responsáveis pela documentação produzida e acumulada na instituição, além dos representantes do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ). A TTD após ser concluída, precisa ser submetida à análise do AGCRJ para aprovação e publicação no Diário Oficial, a fim de torná-la vigente.

Foi possível observar que há um grande volume de documentos que se encontram distribuídos pelos setores. A falta de espaço físico ou de mobiliário específico foram uns dos problemas identificados. Os documentos especiais, como os iconográficos (mapas e plantas) que possuem dimensões variadas, necessitam de uma mapoteca, para serem guardados. Existem diversos documentos como textuais, iconográficos e multimídias que precisam passar pelo processo de avaliação e classificação.

Apesar das dificuldades em gerenciar os documentos que estão sendo produzidos e recebidos, ainda não existe no quadro de funcionários da Subsecretaria um profissional especializado, um arquivista que atue especificamente nesta função.

foi possível também observar que sem esse profissional especializado alguns procedimentos arquivísticos, por serem muitos técnicos, podem não ser implantados, o que pode comprometer ainda mais o acesso aos documentos e a preservação do acervo.

Vale ressaltar que os documentos criados especificamente pela Defesa Civil, e que neste atual momento são empregados em atividades administrativas, posteriormente poderão se tornar documentos históricos, objeto de pesquisa, contextualizando os esforços desenvolvidos pela Defesa Civil na busca de soluções, visando minimizar os efeitos dos desastres. Para serem considerados objeto de preservação permanente, os documentos devem passar por avaliação, análise que permite identificar os valores dos documentos.

Ao realizar entrevistas com o corpo técnico administrativo da SUBDEC foi possível identificar outros fatos importantes. De uma amostragem de 25 funcionários da Subsecretaria entrevistados, 70% afirmaram não conhecer o conceito de gestão de documentos e não se consideram aptos para aplicar as técnicas sem uma orientação de um especialista. Os demais já obtiveram informação sobre o assunto, todavia não se consideram aptos o suficiente para adotar as práticas de gestão de documentos.

Constatou-se também que 80% dos entrevistados perceberam no decorrer da entrevista que, na prática, a gestão de documentos além de otimizar e facilitar a organização dos documentos, também pode contribuir para o gerenciamento da informação. Por sua vez, 15% consideram que a gestão de documentos pode ajudar no trâmite dos documentos no interior da instituição, mas não conseguem associar os dois processos, apesar de demonstrarem interesse em obter maiores informações se forem necessário para melhorar a qualidade do serviço.

Cabe enfim ressaltar que uma questão defendida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) é relativa à importância da preservação e conservação de documentos e informações. No seu documento denominado “Memória Del Mundo – directrizes para La salvaguarda Del patrimônio documental. Há a suposição que:

Alguns elementos, coleções ou fundos de patrimônio documental formam parte do patrimônio mundial, [...] sua importância transcende os limites do tempo e da cultura, e que devem se preservar para as gerações atuais e futuras e serem postos de alguma forma à disposição de todos os povos do mundo. (UNESCO, 2002, p. 12)

Segundo Rondinelli (2002, p. 15), é importante destacar que os procedimentos de preservação, organização e acesso não podem implicar na inacessibilidade ao documento e à informação. E, tampouco, torná-lo disponível de tal forma que resulte na rápida destruição. Do ponto de vista legal e histórico a confiabilidade de um documento tem que ser garantida.

Por fim, cabe também ressaltar que de acordo com o Marco de Hyogo, uma das prioridades no gerenciamento de risco e desastres, e garantir a integridade da comunidade, fornecendo informações atualizadas e usar os erros e acertos do passado para compreender como fazer no presente e futuro.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que gerir documentos e informações, visando o acesso e preservação, é uma necessidade crescente no ambiente organizacional.

A constatação dessa necessidade por parte da Subsecretaria da Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro surgiu especialmente a partir das novas metas definidas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, que levou além da produção de um grande volume de documentos, a necessidade de gerir tal documento. Nesse cenário, a informação tornou-se um recurso estratégico para criar uma cultura de segurança e resiliência.

O estudo realizado sobre a estrutura organizacional interna da SUBDEC, demonstrou que as mudanças inseridas que definiram as hierarquias dos departamentos e setores não implicou na criação de setor de Serviço de Arquivo, órgão de assessoramento que deveria assistir legalmente todos os setores nas questões relacionadas à administração de documentos e informação, em conjunto com a Superintendência Administrativa e a Superintendência Operacional, no qual todas as repartições devem estar vinculadas.

Neste caso, foi possível inclusive observar que a inexistência de uma Política Pública de Informação voltada para as práticas de gestão documental na instituição pode ter contribuído para o surgimento de alguns problemas, como por exemplo: falta de procedimentos técnicos, materiais e legais voltados para as práticas de gestão documental, que servem à administração; falta de espaços físicos e mobiliários adequados para guarda dos documentos que se encontram na fase corrente, na fase intermediária e na fase permanente; falta de recursos humanos qualificados na área de arquivos e ainda a falta de projetos e verbas direcionados para criação e manutenção de programas arquivísticos situação que pode ao longo dos anos contribuir para o surgimento de lacunas significativas no contexto histórico da Defesa Civil.

A falta de programas e projetos específicos que permitam o tratamento igualitário e correto de todos os documentos tem provocado acúmulo desordenado de documentos nos setores. Na tentativa de organizar e adequar os documentos ao espaço físico disponível, os setores estão aplicando um conjunto de ações isoladas e intermitentes que não se mostraram capazes de garantir o mesmo controle e eficácia de um programa de Gestão de Documentos.

A teoria e a prática arquivistas preconizam que a criação do Plano de Classificação de Documentos a criação da Tabela de Temporalidade de Destinação de Documentos a criação de espaço físico adequado para guarda de documentos, com base na adoção de gestão de documentos, são requisitos essenciais para assegurar a eficiência e a eficácia no serviço administrativo e garantir a preservação dos documentos.

Verificou-se que o Plano de Classificação de Documentos ainda não foi adotado pela Subsecretaria. O plano é elaborado a partir do estudo das estruturas e funções do órgão e deve ser aplicado já na fase corrente dos documentos de arquivos. Vale ressaltar que a aplicabilidade do plano contribui para elaboração da Tabela de Temporalidade de Documentos.

Constatou-se que a Tabela de Temporalidade de Documentos que começou a ser elaborada pela Superintendência Administrativa da Subsecretaria em 2012, atualmente encontra-se no Arquivo Geral Cidade do Rio de Janeiro para análise e aprovação. Apesar da relação hierárquica entre a SUBDEC e o Ministério da Integração Nacional, a lei arquivísticas orienta que cada órgão deve criar sua própria tabela, tanto para a atividade-meio, como para a atividade-fim, tal procedimento se justifica pelo fato de cada órgão possuir funções específicas. Contudo, quando um mesmo tipo documental atende o serviço administrativo de dois órgãos, a tabela de temporalidade criada, tanto pelo Ministério da Integração Nacional como pela SUBDEC, tem que ter os mesmos critérios de temporalidade.

Como nas atividades-fim o conteúdo informacional e a produção de documentos são específicos de cada organização, orienta-se que a SUBDEC deve formar legalmente a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, composta por representantes de diversas áreas de conhecimentos dos diversos setores da instituição, que tem por finalidade adotar procedimentos referentes à análise, à avaliação e à seleção da produção documental. Além de buscar implantar o plano de classificação e manter a tabela de temporalidade de documentos atualizados.

Durante a entrevista com os funcionários da SUBDEC foi possível observar que existem dúvidas por parte da maioria deles em relação as questões técnicas e legais que versam sobre a responsabilidade imputada aos órgãos públicos no que pertine as ações voltadas para a produção, utilização, destinação e preservação dos documentos físicos e digitais.

Quando questionados sobre preservação e eliminação de documentos relacionados à atividade-fim produzidos e/ou recebidos durante o período de 1978 a 2002, foi possível observar algumas inquietudes dos profissionais, mediante reconhecimento de possível extravio e perda de informações produzidas naquela época, que poderiam neste momento contribuir para preservação da memória institucional.

Como contribuição, a pesquisa indicou que atualmente essa concepção ganhou outra dimensão: os documentos gerados são considerados recursos estratégicos para a Defesa Civil, tanto para atender as atividades administrativas internas, quanto para atender as solicitações dos usuários externos.

A Lei Federal de Acesso e Sigilo a Informação trata de aplicabilidade, conceitos e diretrizes de acesso à informação por meio de sítios oficiais na internet. Neste caso, a Subsecretaria disponibiliza informações condizentes com as suas ações administrativas. Quanto aos recursos tecnológicos empregados nas atividades organizacional, é parte integrante do mundo contemporâneo. Mas, a tecnologia, por si só, não é capaz de garantir a qualidade que a informação arquivística necessita para auxiliar no alcance dos objetivos que as organizações se propõem. O estudo da confiabilidade dos suportes físicos ou digitais é fundamental para determinar as possibilidades de falhas, vida útil, durabilidade, desempenho, condições de operação e manutenção de um documento.

Logo, estes atributos são importantes para garantir de forma desejável a preservação da memória pública organizacional e documentária que pertence a todos, permitindo que se promova inovações de conceitos culturais e sociais.

O trabalho teve como limitação o não acesso direto a todos os documentos da instituição. A visita na sede foi realizada através de observação direta do espaço onde estão arquivados os documentos, porém as informações contidas nos documentos, que servem de base para o processo de avaliação e classificação, somente são facultadas aos profissionais de arquivo que atuam diretamente na organização do acervo. Outra limitação envolve os documentos armazenados no Bairro de Jacarepaguá: este espaço só pôde ser analisado através de fotos.

Ao concluir este trabalho, sugere-se a realização de novos estudos, visando promover de forma efetiva a gestão de documentos em sua plenitude, que ao ser implantado na SUBDEC deve estar vinculada às legislações pertinentes, respeitando as atividades desenvolvidas por cada setor. Nesse contexto, os resultados desses estudos servirão de base para que futuras ações sejam implementadas como forma de difundir o

papel da Defesa Civil Municipal e o gerenciamento das informações estratégicas. Tais ações devem promover a criação do serviço de arquivo, onde poderá ser criada sala de estudo e pesquisa permanente, desenvolvendo atividades para a sociedade, com eventos educativos, disponibilizando documentos e informações condizentes com as idades e nível de formação, através de criação de bancos de dados educativos, com exposição de fotos, mapas, vídeos documentários. E assim, por fim, tornar mais acessível e público à informação, que servirá à administração e à sociedade, visando aumentar o grau de resiliência, e contribuir para eficiência e eficácia das ações voltadas para a promoção, a formação e o desenvolvimento da cultura de risco de desastres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCE, M. F. Center for Geophysical Research (GIGEFI), Disaster Research Program, University of Costa Rica, 2005.

ARELLANO, Miguel A. Márdero. Preservação de documentos digitais. *Ciência da Informação*, Brasília, DF, v.33, n.2, p. 15-27, 2004. Disponível: <http://ridi.ibict.br/handle/123456789/264>. Acesso em: 16/03/2013.

ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS 1991 A 2010: Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis: CEPED, *volume Brasil*, 2012. 94 p.

_____. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis: CEPED, *volume Estado do Rio de Janeiro*, 2012. 94 p.

BARROS, Thiago Henrique Bragato. A Construção discursiva em Arquivística: uma análise do percurso histórico e conceitual da disciplina por meio dos conceitos de classificação e descrição. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Posgraduacao/CienciadaInformacao/Dissertacoes/barros_thb_me_mar.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2010.

BECK, Ingrid. O ensino da preservação documental nos cursos de Arquivologia e Biblioteconomia: perspectivas para formar um novo profissional. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal Fluminense/Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro: 2006. 109 f.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Controle Social: avanços e perspectivas no cenário brasileiro. *Prestando Contas: Revista da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p. 6-7. 30 dez.2011: <http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/>. Acesso em 12/11/2012.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, DF 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 10/06/2012.

_____. Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 29, n. 6, p. 455, jan. 1991. Seção I. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm. Acesso em 08/02/2013.

_____. Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em 03/02/2014.

_____. Lei Federal nº 12.527, 18 de novembro de 2011, Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no

§ 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11/02/2013

_____. Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em 10/06/2013.

_____. Lei Federal nº 12.682, de 9 de julho de 2012, Dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12682.htm. Acesso em 02/02/2013.

-----_. 12.340, de 1º de dezembro de 2010, alterada pela Lei Federal nº 12.983, de junho de 2014, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à LC nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 16/12/2013.

_____. Decreto Federal Nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 8.159, de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=31&infoid=137&sid=54. (acesso em 25/ 03/2013).

_____. Decreto Federal nº 5.482, de 30 de junho de 2005, dispõe sobre divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio de Rede Mundial de Computadores – internet. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em 02/09/2013.

_____. Decreto Federal nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

_____. Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previstas no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 218 da Constituição. http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em 07/10/2012.

_____. Instrução Normativa Federal Nº 1, de 24 de agosto de 2012. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n.169, p. 30, 10 de ago. 2012. Seção 1. <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=30&data=30/08/2012>.

_____. Resolução Federal nº 7, de 20 de Março de 1997, dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Público. *Diário Oficial da União*. Brasília, 1997. Disponível em : http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=21&sid=46. Acesso em 12/12/2011.

_____. Resolução Federal nº 14 de 24 de outubro de 2001. Altera a Resolução nº 4, de 28 de março de 1996, que dispôs sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivos para a Administração Pública: Atividades-Meio. Publicada no D.O.U de 08/02/2002. http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=21&sid=46. Acesso em 04/05/2013.

_____. Medida Provisória Federal nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2200-2.htm

_____. Lei Municipal nº 3.404 de 5 de junho de 2002, dispõe sobre a Política Municipal de Arquivos Públicos e Privados, o acesso aos documentos Públicos Municipais e dá outras providências.

_____. Decreto Municipal nº 6.293, de 14 de novembro de 1986, reorganiza o sistema de Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. http://www0.rio.rj.gov.br/defesacivil/PDF/Dec_6293_reorganiza_Sistema_DC.pdf. Acesso em 12/12/2012.

_____. Decreto Municipal nº. 22.615, de 30 de Janeiro 2003, regulamenta a Lei n. 3.404 de 06 de junho de 2002, que dispõe sobre a Política Municipal de Arquivos Públicos e Privados.

BUSSO, G. LA. Vulnerabilidade social y las políticas sociales a inicios del siglo XXI: una aproximación a sus potencialidades y limitaciones para los países latinoamericanos. Santiago do Chile: CEPAL/CELADE, 2001, p.25.

CARIDAD SEBASTIÁN, Mercedes; RODRÍGUEZ MATEOS, David; MÉNDEZ RODRÍGUES, Eva. La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada El caso español. *Ciência da Informação* v. 29, n. 2, maio/ago. 2000. (artigo).

CASTRO, A. L. C. de. Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicinas de Desastres, 1998, 5ª Edição. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/defesa-civil/publicacoes>. Acesso em: 2012.

CEPAL. Panorama Social de América Latina 1999-2000. Santiago- Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS – CONARQ. Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. e-ARQ Brasil: modelo de requisito para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. v. 1.1, 'p. 17.

_____. Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005, 232 p. -Publicações Técnicas; nº 51.

_____. Gestão de documentos: conceitos e procedimentos básicos. Rio de Janeiro, 1995 (Publicações Técnicas, 47).

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Decreto Federal nº 678, de 6 de novembro de 1992, promulga a Convenção Americana (Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969 . http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm (acesso em 23/12/2014).

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO (a), 26 de agosto de 1789, site oficial do Conselho Constitucional da França, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html> (acessado em 24/02/2014).

DEYLE, R. E.; FRENCH, S. P.; OLSHANSKY, R. B. & Paterson, R. G. & Hazard Assessment: The Factual Basis for Planning and Mitigation. In: Cutter, S. (ed.) 1998. *Cooperating with Nature. Confronting Natural Hazards with Land-Use Planning for Sustainable Communities*. Washington, D.C. Joseph Henry Press.

DICIONÁRIO BRASILEIRO DE TERMONOLOGIA ARQUIVÍSTICA. Conselho Nacional de Arquivos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005, 232 p. (Publicações Técnicas, 51).

DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos como provas de ação. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 49-64, 1994.

EM-DAT. The International Disaster Database. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED. (2009) Disponível em: < <http://www.emdat.be/> > Acesso em: junho/2012.

EGLER, C. A. G. Risco ambiental como critério de gestão do território: uma aplicação à Zona Costeira Brasileira. LAGET-UFRJ. Rio de Janeiro. Brasil, 1996.

ESTRATÉGIA INTERNACIONAL PARA REDUÇÃO DE DESASTRES – Nações Unidas (UNISDR). O desastre sob o enfoque de novas lentes: para cada efeito, uma causa / Brigitte Leoni, Tim Radford, Mark Schulman; tradução Sarah Marcela Chinchilla Cartagena. São Paulo: CARE Brasil, 2012. 179 p.

FREITAS, H.; KLADIS, C. M. Da informação à política informacional das organizações: um quadro conceitual. **RAP**, São Paulo, v.29, n.3, jun./set. 1995, p.73-86. disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8184/6989>. Acesso em janeiro de 2013.

FONSECA, Maria Odila Kahl. Informação, arquivos e instituição arquivística. *Arq.&Adm*, RJ, v.1,n.1, p. 47, jan./jun.1998.

_____. Arquivologia e Ciência da Informação: construção de marcos interdisciplinares. 2004. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

FURTADO, Janaína; OLIVEIRA, Marcos de; DANTAS, Maria Cristina; SOUZA, Pedro Paulo; PANCERI, Regina. Capacitação Básica em Defesa Civil, CEPED/UFSC 3º ed., Florianópolis, 2013, 122 p.

GONÇALVES, Janice. Como classificar e ordenar documentos de arquivo. São Paulo: Arquivo do Estado e Imprensa Oficial do Estado, 1998.

HAZEN, D.; ATKINSON, R.W.; MILEVSKI, R. J.; NAINIS, L. Planejamento de preservação e gerenciamento de programas. 2.ed. Rio de Janeiro : Projeto Conservação Preventiva em Bibliotecas e Arquivos : Arquivo Nacional, 2001, p.9.

INDOLFO, Ana Celeste. Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012). (Tese de Doutorado em Ciência da Informação). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 26/01/2013.

JARDIM, José Maria. O Conceito e a prática da gestão de documentos. *Acervo*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, v.2, n. 2, p. 35-42, 1987.

_____, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. *Perspectivas em Ciências da Informação*, v. 14, n.1, p.2-22, jan./abr. 2009.

KOCH, Walter W. Gerenciamento eletrônico de documentos: conceitos, tecnologias e considerações gerais. São Paulo: CENADEM, 1997. 147 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MAGALHAES, Aline Montenegro. A curta trajetória de uma política de preservação patrimonial: a inspetoria de monumentos nacionais, 1934-1937. *Anais do Museu Histórico Nacional*, v. 36, 2004. p.9-18.

MARCELINO, E. V. 2008. Desastres Naturais e Geotecnologias: Conceitos Básicos. Caderno Didático nº 1. INPE/CRS, Santa Maria, 2008.

MONTVILOFF, V. *Políticas nacionales de información*: manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información. Paris: UNESCO, 1990.

NAÇÕES UNIDAS (UNISDR). Estratégia Internacional para Redução de Desastres: o desastre sob o enfoque de novas lentes para cada efeito, uma causa/ Brigitte Leoni, Tim Rafford, Mark Schulman; tradução Sarah Marcela Chinchilla Cartagena. São Paulo: CARE Brasil, 2012. Tradução de: Disaster through a different lens: behind every effect, there is a cause. Disponível em: http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/guia_para_cobertura_jornalistica_em_rrd.pdf.

UNESCO, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. ONU. Memória Del Mundo- diretrizes para La Salvaguarda Del Patrimônio Documental, 2002, 73 p. Elaborado para UNESCO por Ray Edmondson. (Versão para português Maria Elisa Bustamante). www.unesco.org/webworld/mdm. Acesso em dez/2012.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIL E POLÍTICOS. Decreto Federal nº 592, de 6 junho de 1992, promulga o Ato Internacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm (acessado em 12/12/2013).

PAES, Marilene Leite. Arquivo: teoria e prática. 5º reimp. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, 228p.

PEREIRA, Aparecida Veloso. Propriedade em Áreas de Riscos: uma análise jurídica e social. Niterói, 2012. 112 f. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Defesa e Segurança Civil. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

RHOADS, James. B. La función de La gestión de documentos y archivos em lós sistemas nacionales de información: um estudio Del Ramp Paris: UNESCO, 1993, p.51. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000847/084735so.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

RIBEIRO, Manuel João. Sociologia dos desastres. In: Revista Sociologia – problemas e práticas, n.18. CIES/ISCTE. 1995, p.7.

RONDINELLI, Rosely Curi. Gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos: uma abordagem teórica da diplomática arquivística contemporânea. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, 160p.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. Os Fundamentos da Disciplina Arquivística. Editora: Dom Quixote, Lisboa. Tradução de Magda Bigotte de Figueiredo. 1.ed., 1998, p.64.

SANTOS, Vanderlei Batista dos. Gestão de documentos eletrônicos: uma visão arquivística. 2. ed. Brasília: ABARQ, 2005. 223 p.

SILVA, Maria Lais Pereira. Percursos, significados e permanência das favelas cariocas (1930-1964). Tese de doutorado UFRJ, 2003.

SUBSECRETARIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL. Plano de Contingência da Cidade do Rio de Janeiro, Verão 2012/2013. http://www.formulariosonline.com.br/defesacivil/pdf/Plano_conting_subdec_2012-2013_v%201_231012.pdf. Acesso em: 2012

SHELLENBER, T. R. Arquivos modernos: princípios e técnicas; tradução de Nilza Teixeira Soares -3ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, 388p. Título original: Modern archives: principles and techniques (Chicago, USA, The University of Chicago Press, 1956).

VALENCIO, Norma. O Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) diante das mudanças climáticas: desafios e limitações da estrutura e dinâmica institucional. In: VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano Costa. Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima Editora, 2009. p. 19-33.

VALENCIO, N F. L. S. et. al. Implicações éticas e sócio-políticas das práticas de defesa civil diante das chuvas; reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. Revista: São Paulo em Perspectiva, v 20 n 1, jan-mar 2006 (no prelo).

VALENTIM, M. L. P.; CARVALHO, E. L de; WOIDA, L. M.; CASSIANO, E. L. Gestão da informação utilizando o método infomapping. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v.13, n.1, p.184-198, jan./ abr. 2008.

VAZ, José Carlos. Sistema Municipal de Arquivos. Iniciativas Municipais para o Desenvolvimento Sustentável. Coletânea de experiências bem sucedidas no Brasil: para serem aplicadas no âmbito da atuação do Plano de Combate a Pobreza Rural no Piauí, Teresina, 2002, parte II Ação Administrativa, p.108.http://books.google.com.br/books?id=6O0qAAAAYAAJ&pg=PA4&lpg=PA4&dq=VAZ,+José+Carlos.+Sistema+Municipal+de+Arquivos.&source=bl&ots=Y7Pk0_sTW&sig=KD2Ca4ZyHQ8BH0KnIhV_sePAv4&hl=ptBR&sa=X&ei=RN4TUqm1NoL68gSEp4GIAQ&ved=0CDsQ6AEwAw#v=onepage&q=VAZ%2C%20. Acesso em: 28 de abr. 2013.

VEYRET, Y. Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. [Tradutor Dilson Ferreira da Cruz], 1 ed., 1ª reimpressão, Contexto, São Paulo, 2007.

TOMINAGA, L. K; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosangela do. Desastres naturais: conhecer para prevenir. Org. 2º ed, São Paulo: Instituto Geológico, 2012.

APÊNDICE I: QUESTIONÁRIO APLICADO A EQUIPE DE PROFISSIONAIS DA SUBDEC.



PESQUISA TENDO EM VISTA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DO PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO – DEFESA E SEGURANÇA CIVIL DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE.

1- Dados Cadastrais da Instituição

Endereço:

Natureza Jurídica:

Ano de Criação:

Área de Atuação:

2-Identificar o Acervo Documental

Natureza: pública ou privada?

Histórico:

3 – Identificar a existência de Arquivo

Período de existência de Arquivo.

Verificar o acesso e disponibilidade da informação.

Verificar o espaço utilizado para o arquivo.

Identificar a existência de apoio e recursos de instância superior.

4 - Identificar o responsável pelo arquivo? Setorial ou Geral?

Nome:

Formação:

Cargo:

Verificar a existência de planos de gestão da informação.

Verificar a aplicação das Leis.

.Lei nº 7.724/05/2012, de acesso à informação.

.Lei nº 8.159/91, Gestão de Arquivos

Verificar aplicação da Tabela de Temporalidade.

4 -Usuários

Quais os tipos de usuários?

Qual a frequência?

Qual o tipo de pesquisa mais solicitada?

As comunidades próximas têm acesso ao acervo?

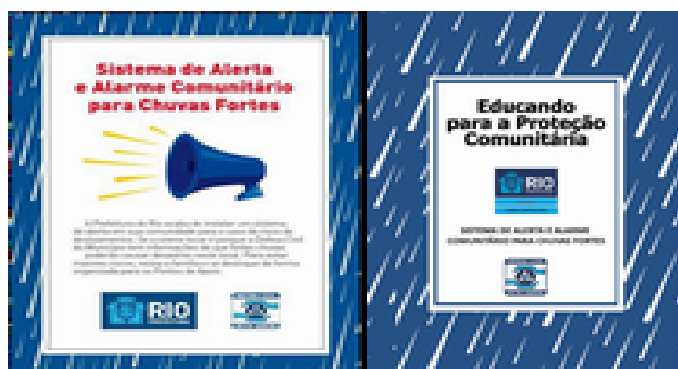
As escolas fazem pesquisa direta ao acervo?

Existe banco de dados digitalizados?

ENTREVISTAS

- 1- A quanto tempo você atua na instituição?
- 2- Quais as atividades desenvolvidas pelo seu setor?
- 3- Quais os documentos utilizados para realizar as atividades?
- 4- Onde e como vocês guardam os documentos de uso corrente (frequente)?
- 5- Vocês conhecem algumas técnicas relacionadas à gestão de documentos?
- 6- Vocês consideram importante a preservação dos documentos da instituição?
- 7- Vocês já realizaram alguma atividade voltada para preservação da memória institucional?

ANEXO I: Modelos de documentos utilizados: em estratégias de divulgação. Panfletos, cartazes, cartilhas, calendário, placas etc.



ANEXO II: Formulário de Informações de Desastre - FIDE

ANEXO III: Formulário de Declaração Municipal de Atuação Emergencial – DMATE.