

A perspectiva dos órgãos setoriais e de apoio na estrutura de defesa civil da capital mineira

Rodrigo Piassi do Nascimento¹

Angela Maria Abreu de Barros²

Resumo

Este artigo foi desenvolvido a partir de dissertação de mestrado em Defesa e Segurança Civil, da Universidade Federal Fluminense, que teve por objetivo verificar se os órgãos setoriais e de apoio do Sistema Nacional de Defesa Civil instalados em Belo Horizonte estão preparados e integrados para enfrentar, de forma coordenada e através de processos que contemplem a prevenção, preparação, resposta, assistência e reconstrução, os desastres comumente verificados na capital mineira. Com base nas pesquisas de campo e informações de 33 órgãos setoriais e de apoio, pode-se constatar, a partir da análise exclusivamente voltada à percepção de seus gestores, que eles estão parcialmente preparados e integrados para atuar, de forma coordenada pelo SINDEC, nas ações de defesa civil na capital mineira.

Palavras-chave: defesa civil, inclinação setorial, órgãos setoriais e de apoio, SINDEC.

Abstract

This paper was developed from the thesis presented in the Master of Defense and Civil Security, of Federal Fluminense University, in order to verify if sectorial and support agencies from the National Civil Defense System installed in Belo Horizonte are prepared and integrated to face the disasters commonly found in the capital of the state, in a coordinated manner and through processes that include the prevention, preparedness, response, relief and reconstruction. Based on field research,

¹ Mestrando em Defesa e Segurança Civil pela Universidade Federal Fluminense
Capitão da Polícia Militar de Minas Gerais
e-mail: rodrigo@piassi.com

² Doutora em Química Ambiental pela Universidade de Rennes, França
Professora do Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense
e-mail: angela@defesacivil.uff.br

the information provided by 33 sectorial and support agencies allowed to observe, from the exclusively focused analysis on the perception of their managers, that those agencies are partially integrated and prepared to work under the coordination of SINDEC in the civil defense actions in Belo Horizonte.

Keywords: civil defense, budget support, sectorial agencies, SINDEC.

Introdução

Em rápida retrospectiva, os órgãos setoriais e de apoio foram inseridos na Política Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 2004) quando se desenhou a estrutura do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). Entretanto, é absolutamente fundamental ressaltar que tal estrutura deixou conceitualmente mal definida a procedência destes órgãos, notadamente quando se referiu aqueles vinculados à administração pública, em seus três níveis.

Para a maioria dos gestores da Defesa Civil, tal distinção pouco modifica a atuação do Sistema. Todavia, essa aparente similaridade entre os órgãos setoriais e de apoio possui contradições estruturais (cultura interna, orçamento, capacitação, etc.) que podem resultar em riscos para as ações de defesa civil, sobretudo quando se parte da convicção de que o SINDEC está efetivamente integrado por tais agências, organizações e setores.

Não há dúvida que o aparato humano/logístico/tecnológico do SINDEC concentra-se, em sua maioria, nos órgãos setoriais e de apoio, o que ressalta a necessidade de se buscar um entendimento mais adequado da realidade desses atores com vistas ao enfrentamento dos desastres. Para alcançar este objetivo, buscou-se compreender a relação dos órgãos - instalados em Belo Horizonte - com o SINDEC através de seis dimensões: a inclinação setorial do órgão para se integrar às ações da Defesa Civil, sua capacidade e processo de produção, a cultura interna prevalente, a capacitação de seus agentes, a gestão do orçamento e o nível de integração com os gestores do Sistema.

Metodologia

Os resultados apresentados neste artigo foram obtidos a partir da aplicação de questionários com questões fechadas a um grupo de trinta e três agentes coordenadores de órgãos setoriais e de apoio instalados em Belo Horizonte, composto de forma não aleatória e eletiva, sendo utilizada a técnica não-probabilística de amostragem intencional para sua definição.

Adotou-se como questões específicas a capacitação dos gestores dos órgãos setoriais e de apoio, a vinculação entre a efetividade destes órgãos e a necessidade de orçamentos específicos e o impacto da cultura interna na relação sistêmica com os demais órgãos de defesa civil.

O método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo. O envolvimento dos órgãos setoriais e de apoio com o SINDEC foi estudado através do método monográfico e comparativo. Para a interpretação dos resultados da pesquisa de campo, o método estatístico foi utilizado, empregando-se os recursos da classificação e hierarquização dos dados.

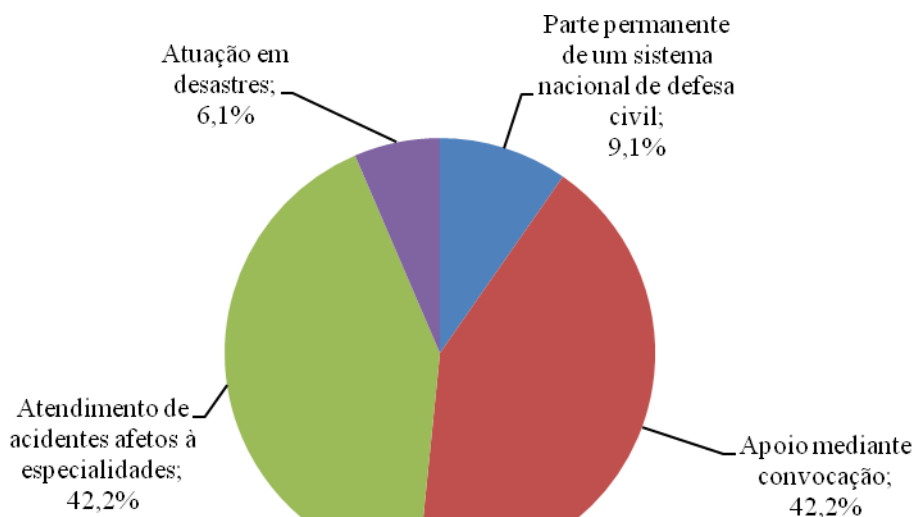
Resultados

É fundamental, para a correta aplicação da Política Nacional de Defesa Civil, que os órgãos envolvidos na gestão dos desastres tenham um bom entendimento de suas atividades. Segundo tal doutrina, as ações de redução de desastres cabem, em primeiro momento, às Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC) e Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC). Nota-se, porém, que tais ações abrangem aspectos globais de prevenção, preparação para emergências, respostas aos desastres, assistência às vítimas e reconstrução dos cenários afetados que estão diretamente relacionados às atividades ordinárias dos órgãos setoriais e de apoio, que ignorando suas responsabilidades diante do enfrentamento das ameaças, acabam por potencializar os riscos.

Neste sentido, as expectativas são muito pobres. Do total de 33 órgãos pesquisados, entre os quais apenas 06 nunca participaram de nenhuma reunião com os gestores da Defesa Civil, somente 03 (9,1% da amostra) se consideram parte

permanente de um sistema voltado às ações de prevenção e resposta aos desastres, como demonstra a Figura 1. A conclusão é que a maioria dos órgãos setoriais e de apoio instalados em Belo Horizonte só atua como agentes de defesa civil quando convocados pelos gestores do sistema, o que possivelmente inviabiliza o princípio da antecipação.

Figura 1 – Representação gráfica dos órgãos pesquisados a partir de suas aptidões para se integrarem ao SINDEC.



Fonte: Nascimento (2011).

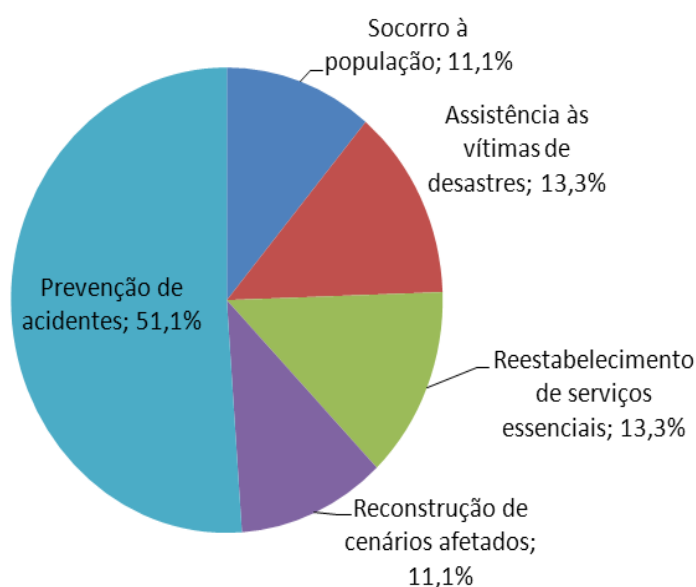
Isso sugere que, em caso de desastres, a atuação imediata dos integrantes do SINDEC, como prevê o Decreto n. 7 257, de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), pode estar comprometida pela avaliação subjetiva dos gestores locais ou pelo equívoco sendo de autossuficiência do Sistema.

O modelo clássico de gestão dos desastres adotado pelo SINDEC parece revelar sua eficiência quando se dá o chamamento, pelos seus gestores, dos órgãos que o integram. Com efeito, os resultados demonstram que estes órgãos, quando convocados a atuar junto aos demais, estão preparados para ir além da simples alocação de recursos. Exemplo disso é o percentual significativo de órgãos (34,4%) que possui capacidade para o desempenho de múltiplas ações (prevenção, preparação, resposta, assistência e

reconstrução): entre os casos notados, 28,1% dos órgãos operam em até duas ações de defesa civil, enquanto 6,3% têm capacidade de se envolver em três atividades distintas.

Ademais, a amplitude do SINDEC permite a integralização de órgãos com inclinação setorial diversificada entre as cinco ações globais promovidas pela doutrina nacional de defesa civil. Ainda que 51,1% da amostra esteja melhor adaptado às ações de prevenção de acidentes, é importante salientar que o Sistema, através de seus órgãos setoriais e de apoio instalados em Belo Horizonte, possui a flexibilidade necessária para articular-se entre as quatro fases que objetivam a redução dos desastres: a prevenção, a preparação, a resposta e a reconstrução e recuperação, como demonstra a Figura 2.

Figura 2 - Caracterização das ações de defesa civil a partir da vocação dos órgãos setoriais e de apoio instalados em Belo Horizonte

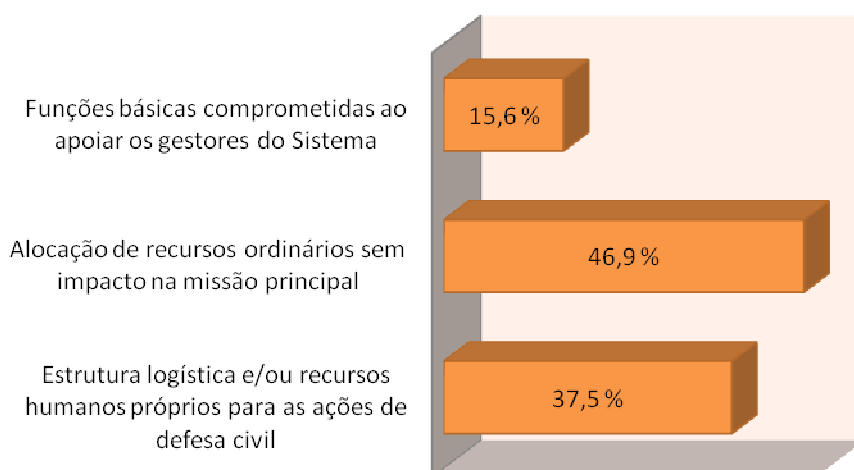


Fonte: Nascimento (2011).

Antes de tudo, não se pode generalizar a capacidade desses órgãos enquanto parte do SINDEC. Verifica-se, na Figura 3, que apenas 37,5% da amostra possui estrutura logística e/ou recursos humanos destinados especificamente para as ações de defesa civil. Por outro lado, somado aos 46,9% dos órgãos que atuam em conjunto com os demais utilizando recursos ordinários da sua atividade fim, sem comprometê-la, constata-se a autonomia presumida do Sistema para as intervenções necessárias em Belo

Horizonte. Esta realidade permite aos gestores da Defesa Civil maior maleabilidade na gestão dos recursos essenciais, de forma a não comprometer partes do sistema, como apregoa Caravantes, Panno e Kloeckner (2005) em seus estudos sobre a Teoria Geral dos Sistemas.

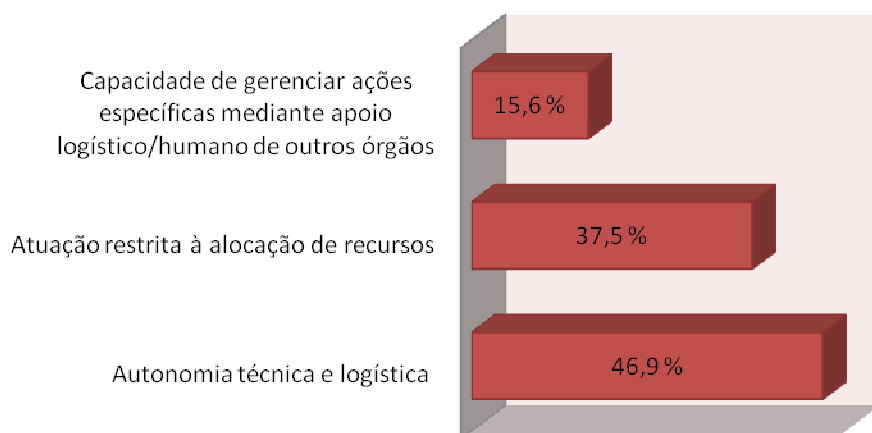
Figura 3 - Caracterização da estrutura disponível dos órgãos setoriais e de apoio instalados em Belo Horizonte



Fonte: Nascimento (2011).

É razoável pressupor que o potencial declarado na Figura 4 também esteja vinculado a este poder de produção citado no parágrafo anterior. De acordo com as informações que dela são extraídas, aproximadamente um terço dos órgãos instalados em Belo Horizonte reforça o Sistema com pura alocação de recursos. Não que esta condição seja desprezável, mas o resultado desta pesquisa possibilitou verificar que a maioria dos órgãos (62,5%) possui capacidade de gerir eventos específicos, o que pode representar uma importante redução na responsabilidade direta dos gestores do Sistema. Esta matriz revela também que, dos órgãos que serviram a esta análise, 46,9% possuem a faculdade de administrar eventos, dentro de sua especialidade, com seus próprios recursos.

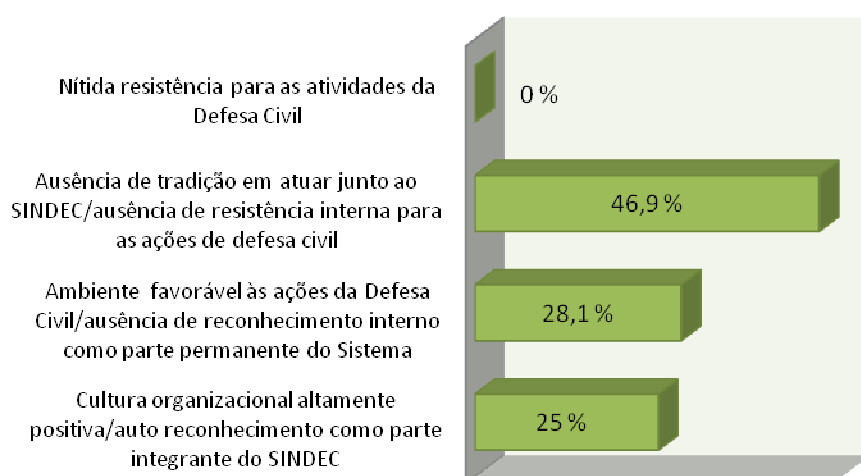
Figura 4 - Caracterização da capacidade dos órgãos setoriais e de apoio para assumir responsabilidades específicas de atuação



Fonte: Nascimento (2011).

A pesquisa mensurou também os valores culturais vinculados à doutrina de defesa civil. Os resultados favoreceram a seguinte observação: considerando que a ausência de uma cultura sedimentada em ações de proteção e socorro seja reflexo de uma política interna de capacitação deficiente, a eficácia do Sistema de Defesa Civil em Belo Horizonte pode estar comprometida. Prova disso é que 75% dos órgãos consultados admitiram não cultivar internamente a filosofia de defesa e proteção da população, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 - Caracterização da cultura interna dos órgãos setoriais e de apoio em relação à doutrina de defesa civil

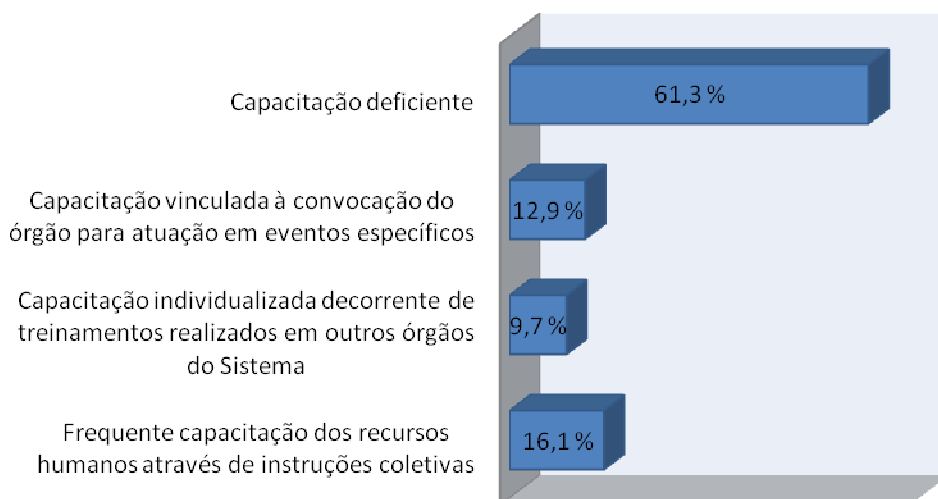


Fonte: Nascimento(2011).

Talvez, em função disso, que 48,1% da amostra tenha assegurado que a capacidade de atuação nas ações de proteção e socorro da população seria aumentada caso houvesse maior interesse institucional pela difusão interna da doutrina de defesa civil.

Obviamente, esta ausência de cultura interna voltada às ações do SINDEC tem uma causa e ela parece estar identificada na Figura 6, onde 61,3% dos órgãos reconhecem que raramente atividades de capacitação em defesa civil são realizadas internamente.

Figura 6 - Caracterização da frequência na qual os órgãos setoriais e de apoio desenvolvem atividades de capacitação em defesa civil



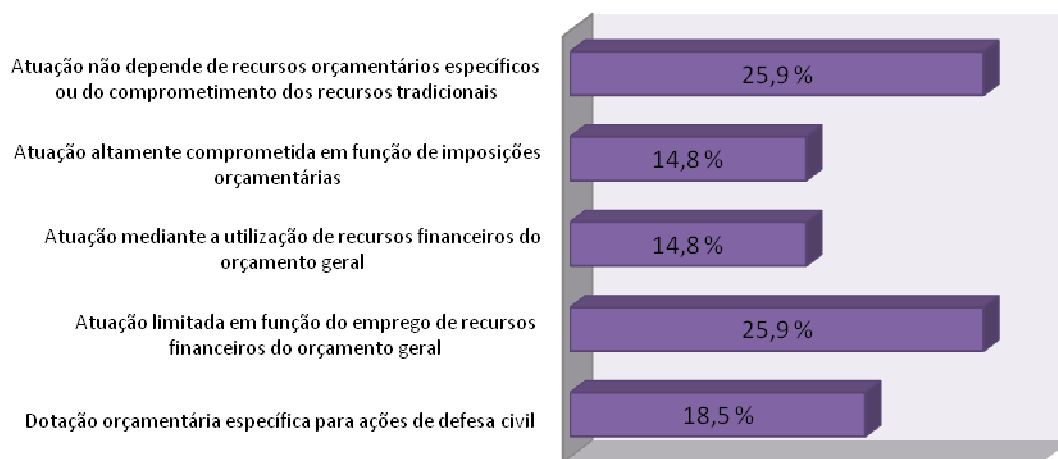
Fonte: Nascimento (2011).

A gestão do orçamento nas ações de defesa civil pelos órgãos setoriais e de apoio merece especial atenção, pois a dotação de recursos financeiros específicos, bem como a utilização de recursos ordinários parecem não influenciar na relação deles com o SINDEC.

No entanto, os resultados demonstram um número muito maior de órgãos capacitados a atuar plenamente na gestão de desastres. De imediato, esta condição favorece o entendimento de que orçamento específico não é um requisito essencial para a integração dos órgãos ao SINDEC, no entanto, a presença de orçamento, que seja o

tradicional, sim. Do total da amostra, como se pode ver na Figura 7, 55,5% dos órgãos dependem de recursos do orçamento tradicional para o exercício das atividades de defesa civil que lhe competem. 25,9% acusaram poder atuar plenamente com estes recursos, 14,8% evidenciaram limitações de emprego e apenas 14,8% declararam ter sua capacidade de mobilização altamente comprometida.

Figura 7 - Caracterização dos órgãos setoriais e de apoio em relação à disponibilidade de orçamento específico ou utilização do orçamento tradicional nas atividades de defesa civil



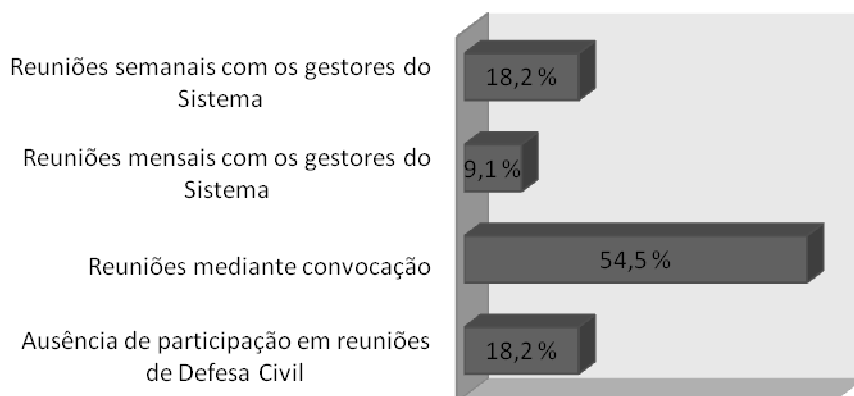
Fonte: Nascimento (2011).

Este conjunto de informações, gradativamente, foi respondendo à pergunta de base deste artigo que buscou verificar se os órgãos setoriais e de apoio instalados em Belo Horizonte estão preparados para atuar junto aos demais órgãos do SINDEC. Mas o principal aspecto positivo para o objeto de pesquisa foi aquele que caracterizou o nível de integração dos órgãos setoriais e de apoio com os gestores da Defesa Civil.

Via de regra, um dos principais recursos utilizados pelos gestores do SINDEC para “recrutar” os órgãos setoriais e de apoio em momentos de normalidade ou anormalidade é o acionamento para as reuniões de trabalho da Defesa Civil. O estreitamento das relações institucionais através desta prática permite evidenciar tanto o interesse do gestor pela área de conhecimento ou atuação do órgão vocacionado quanto à auto percepção da instituição acionada como parte integrante de um sistema voltado à prevenção e mitigação de desastres.

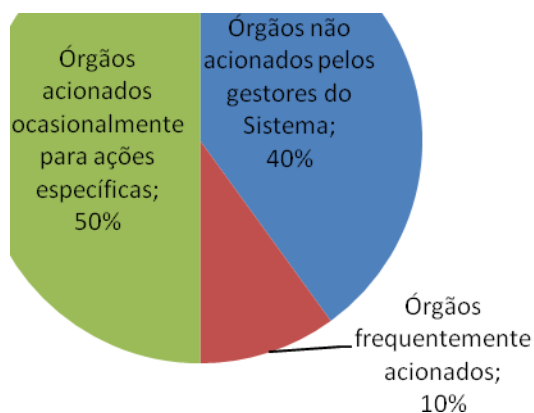
De acordo com os dados desta pesquisa, 81,8% dos órgãos setoriais e de apoio consultados integram-se aos gestores da Defesa Civil em Belo Horizonte com certa regularidade, como demonstra a Figura 8, o que caracteriza a fase de planejamento, enquanto 60% dos órgãos são convocados para a atuação sistêmica, identificando a fase de execução, como se percebe na Figura 9.

Figura 8 - Caracterização da periodicidade com que os órgãos setoriais e de apoio se reúnem com os gestores da Defesa Civil



Fonte: Nascimento (2011).

Figura 9 - Caracterização da frequência de acionamento dos órgãos setoriais e de apoio para atuar junto ao SINDEC



Fonte: Nascimento (2011).

Por fim, e não menos impactante, 29,6% dos órgãos entrevistados delatou a idiossincrasia típica que envolve a estruturação do SINDEC pregada por Valencio e coautores (2009). Este grupo representa órgãos que só se integram ao sistema em razão de imposições legais, políticas ou administrativas, haja vista que não dispõem de recursos logísticos, humanos ou orçamentários que garantam uma interação livre de desajustes internos, como se vê na Tabela 1.

Tabela 1 – Caracterização das condições que motivam o distanciamento dos órgãos setoriais e de apoio das atividades de defesa civil.

Características pesquisadas	Percentual na amostra (%)
A capacidade de atuação do órgão nas ações de proteção e socorro da população em geral seria aumentada caso houvesse maior interesse institucional pela difusão interna da doutrina de defesa civil.	48,1
A percepção interna de que o órgão não é um legítimo integrante do SINDEC dificulta sua apresentação espontânea para as atividades da Defesa Civil, estando sua atuação vinculada à convocação por parte dos gestores do Sistema.	22,2
O órgão reconhece sua importância na gestão de eventos específicos, mas não participa voluntariamente das atividades da Defesa Civil por notar desinteresse dos gestores por seu campo de conhecimento.	0
O órgão se integra ao SINDEC em razão de imposições legais, políticas ou administrativas, uma vez que não possui estrutura logístico/humana e/ou orçamentária para atuar nas ações de defesa civil naturalmente.	29,6
Total	100

Fonte: Nascimento (2011).

A falta de coordenação oficial, principalmente nos períodos pré-evento, demonstra ser um dos principais pontos que desarticulam o Sistema Nacional de Defesa Civil. É evidente que a acomodação de órgãos no Sistema depende de estruturas definidas e uma clara visão gerencial daqueles que o regulam. No entanto, a análise dos resultados demonstrados neste artigo demonstra que um número maior de órgãos poderia ser mais bem aproveitado pelos gestores ou melhor preparado para as ações de defesa civil.

Conclusão

Este artigo permite concluir, a partir da análise exclusivamente voltada à percepção desses órgãos, que eles estão parcialmente preparados e integrados para atuar, de forma coordenada pelo SINDEC, nas ações de defesa civil na capital mineira.

Não se trata, entretanto, que o modelo de gestão de desastres adotado pelo SINDEC seja pragmático, esteja perfeitamente arranjado e pronto para enfrentar as ameaças possíveis.

A base da gestão de desastres fundamenta-se na elaboração de Planos de Contingência, cujo objetivo é orientar os órgãos envolvidos durante as atividades de prevenção e resposta, a fim de evitar a interrupção ou paralisação completa das atividades de defesa civil. Mais ainda, estes planos exigem a participação não somente dos gestores do Sistema, mas o envolvimento concomitante dos demais órgãos que o compõem, a fim de se estabelecer as prioridades e responsabilidades para sua imediata execução.

Referências Bibliográficas

ALCANTARA, Alexandre de; et al. **Terminologias básicas na área de defesa e segurança civil**: construindo pontes para um entendimento intersetorial. V Seminário Internacional de Defesa Civil - DEFENCIL. São Paulo, 2009.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 3.651, de 21 de dezembro de 1979. Regulamenta a Lei n. 3 135, de 23 de novembro de 1979 e dá outras providências. Belo Horizonte, 1979.

_____. Decreto n. 4.532, de 12 de setembro de 1983. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria Municipal do Governo e dá outras providências. Belo Horizonte, 1983.

_____. Decreto n. 6.174, de 1 de dezembro de 1988. Aprova o regimento interno da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, da Secretaria Municipal do Governo. Belo Horizonte, 1988.

_____. Decreto n. 11.918, de 1 de janeiro de 2005. Dispõe sobre alocação, denominação e atribuições de órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da administração direta do executivo, na Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2005.

_____. Lei n. 3.135, de 23 de novembro de 1979. Cria a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC, e dá outras providências. Belo Horizonte, 1979.

_____. Lei n. 9.011, de 1 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2005.

_____. Plano de Contingência para Áreas de Risco, de Escorregamento, de Encostas e de Inundações no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2009.

BRASIL. Decreto n. 97.274, de 16 de dezembro de 1988. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC - e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Decreto n. 895, de 16 de agosto de 1993. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1993.

_____. Decreto n. 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2005.

BRASIL. Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória n. 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2010.

_____. Medida Provisória n. 494, de 2 de julho de 2010. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências Brasília, 2010.

_____. Resolução n. 2/CONDEC - Conselho Nacional de Defesa Civil, de 12 dezembro de 1994. Aprova a Política Nacional de Defesa Civil. Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Manual de Desastres Humanos: desastres humanos de natureza tecnológica- v.2. – I parte**. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2003.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2004.

_____. Sistema Nacional de Defesa Civil. Brasília [2010]. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/sindec/politica.asp>>. Acesso em: 13 mai. 2010.

CARAVANTES, Geraldo R.; PANN, Cláudia C.; KLOECKNER, Mônica C. **Administração: teorias e processos**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

_____. **Administração: teorias e processos**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. (Coord.). **Glossário de defesa civil: estudos de riscos e medicina de desastres**. 2. ed. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1998.

CHURCHMAN, C. West. **Introdução à teoria dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1972.

CULAU, Ariosto Antunes. **Planejamento e orçamento como instrumentos de gestão**. Artigo. Disponível em: www.fundap.sp.gov.br/escola/.../material/PLAN_ORC_AAC.doc. Acesso em: 18 ago.2010.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1984.

_____. *Introdução à administração*. São Paulo: Pioneira, 1984.

MARCONI, Nelson. **Políticas integradas de recursos humanos para o setor público**. Artigo. Disponível em: http://2009.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/.../txt_apoio_marconi_rh.pdf. Acesso em: 16 ago. 2010.

MINAS GERAIS. Gabinete Militar do Governador. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **O Sistema Estadual de Defesa Civil e a importância da COMDEC**. Belo Horizonte: Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, 1994.

NASCIMENTO, Rodrigo Piassi do. **A gestão dos desastres na perspectiva dos órgãos setoriais e de apoio: uma análise da estrutura de defesa civil instalada na capital mineira**. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil), Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2011.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VALENCIO, Norma et al. **Sociologia dos desastres: construção interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa, 2009.