

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL
MESTRADO EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL

SERGIO REINALDO DA ROCHA

DEFESA CIVIL NO BRASIL:
uma reorganização jurídica necessária

NITERÓI

2013

SERGIO REINALDO DA ROCHA

DEFESA CIVIL NO BRASIL:
uma reorganização jurídica necessária

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Defesa e Segurança Civil.

Orientador: Prof. Dr. AIRTON BODSTEIN DE BARROS

Coorientador: Prof. Dr. FREDERICO AUGUSTO D'AVILA RIANI

Niterói

2013

SERGIO REINALDO DA ROCHA

DEFESA CIVIL NO BRASIL: uma reorganização jurídica necessária

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Defesa e Segurança Civil. Área de concentração: **Planejamento e Gestão de Eventos Críticos**

Aprovada em: 13 de dezembro de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. AIRTON BODSTEIN DE BARROS
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof. Dr. FREDERICO AUGUSTO D'AVILA RIANI
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

Prof^a. Dr^a. CLAUDINE PEREIRA DERECZYNSKI
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Niterói
2013

Dedico este trabalho aos meus saudosos pais, Silvério
Bretas da Rocha e Luiza Eberle da Rocha, por terem
me ensinado o caminho do bem comum,
e à Dolores Maria Portugal Tambasco, pela
compreensão e apoio nos dois anos de deslocamentos
nos finais de semana a Niterói durante a realização do
Curso.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Airton Bodstein de Barros, e ao meu coorientador, Professor Doutor Frederico Augusto D'Ávila Riani, agradeço a orientação na construção do presente trabalho acadêmico.

A todos os professores com os quais tive o privilégio do convívio e de ser aluno.

À Secretaria Nacional de Defesa Civil, nas pessoas de Marcela Afonso de Oliveira Silva e Reinaldo Santos Pereira, por viabilizarem informações indispensáveis à conclusão desta pesquisa.

A todos os Coordenadores Estaduais de Defesa Civil do Brasil e seus servidores, que disponibilizaram as informações necessárias para a elaboração do presente trabalho.

Ao meu irmão, Roberto Luiz da Rocha, agradeço o apoio na obtenção dos dados referentes à Defesa Civil do estado de Minas Gerais.

Ao meu amigo de curso, Alexandre Luis Belchior dos Santos, agradeço o apoio na obtenção das informações referentes à Defesa Civil do estado do Rio de Janeiro.

À Professora Doutora Rachel Zacarias, agradeço o incentivo e as orientações permanentes durante a realização do Curso.

“A era da procrastinação, das meias medidas, dos expedientes que acalmam e confundem, a era dos adiamentos está chegando ao fim. No seu lugar, estamos entrando na era das consequências.”

Winston Churchill (1936 apud GORE, 2006)

“A civilização tem isto de terrível: o poder indiscriminado do homem abafando os valores da natureza. Se antes recorriamos a esta para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa é a razão do Direito Natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre.”

Miguel Reale (1987)

RESUMO

Nos dias atuais, as evidências científicas são cada vez mais contundentes quanto ao aumento dos desastres de origem natural em todo mundo que têm ocasionando danos humanos e materiais cada vez mais significativos, associado ao potencial risco dos desastres tecnológicos. Tal situação passa a exigir que os países voltem suas atenções para a implantação, estruturação e otimização dos Sistemas de Proteção Social. Este trabalho tem por escopo demonstrar que a fragilidade do Sistema Nacional de Defesa Civil e os conflitos normalmente verificados entre Instituições e Corporações, especialmente na fase de resposta aos desastres estão atrelados, dentre outros fatores, à falta de um embasamento jurídico que discipline com clareza as competências dos entes federativos no tocante as ações de Defesa Civil. Busca, ainda, demonstrar a necessidade de fortalecimento das estruturas municipais e importância de criação de Fundos Especiais de Defesa Civil nas três esferas de governo. A presente pesquisa se baseia na exígua literatura existente, sítios eletrônicos e pesquisa quantitativa realizada junto aos órgãos do Sistema Nacional de Defesa Civil. Em que pese os avanços obtidos pelo sistema no plano nacional, a realidade dos estados federados e municípios ainda padece dos mesmos problemas: falta de vontade política, de compromisso das autoridades e justificativa da falta de recursos. Isto decorre de um modelo jurídico que não atende às exigências dos tempos atuais, a partir do texto constitucional que no campo das competências não distingue a temática como faz com o meio ambiente, sugerindo aos menos atentos, de forma equivocada, que tal atribuição compete com exclusividade a determinadas corporações estaduais. A isso se soma a inexistência de uma legislação infraconstitucional que regule com clareza o papel dos três entes federativos, com o devido fortalecimento e valorização dos órgãos municipais de defesa civil, bem como a indicação de fontes de recursos que priorizasse as ações preventivas. Esta situação somente começa a se reverter com a recente edição da lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC após a conclusão dos estudos da presente dissertação. Tal fato acaba por corroborar e reafirmar os objetivos e propostas deste trabalho quanto à exigência de reformulação do arcabouço jurídico nacional que se mostrou sempre urgente e necessária para o fortalecimento do atual Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, antigo SINDEC.

PALAVRAS-CHAVE: Defesa Civil. Sistema Nacional, Brasil. Reorganização Jurídica Necessária.

ABSTRACT

Nowadays, in which scientific evidence is increasingly compelling as the increased incidence of natural disasters caused by imbalances and phenomena of nature in the world, with the consequences of human and material damages increasingly significant, and the potential risk of technological disasters is essential that countries return their attention to the implementation, structuring and optimization of the Social Protection Systems. The scope of work is to demonstrate that the fragility of the National System of Civil Defense and conflicts typically observed between institutions and corporations, especially in the phase of disaster response are linked, among other factors, the lack of a legal foundation to define and discipline with clearly the responsibilities of federal entities regarding the actions of Civil Defense strengthening of municipal structures and the need to create special funds for Civil Defense in the three spheres of government. This research is based on the scarcity of available data, electronic sites and quantitative research carried out at the agencies of the National System of Civil Defense. The work is divided into three chapters: the first, which deals with the origin and evolution of the Civil Defense, the second on the structuring of the legal system at the national and the last dealing on the need for reorganization of the legal framework that governs the issue. Despite the progress achieved by the system at the national level, the reality of the federal states and municipalities still suffers from the same problems: lack of political will of the authorities' commitment and justification of lack of resources. This stems from a legal model that does not meet the requirements of modern times, from the constitutional text in the field of non distinguishes the theme as it does to the environment, suggesting the less attentive, so misguided, that such assignment competes with exclusivity to certain state corporations. This is compounded by the absence of constitutional legislation governing the role of the three federal entities, with appropriate strengthening and enhancement of the municipal civil defense as well as the indication of funding sources to prioritize preventive actions, the fact that only begins to reverse the recent edition of law No. 12,608 on April 10, 2012, which established the National Protection and Civil Defense - PNPDEC after completion of the studies of this dissertation, but it corroborates and reaffirm the objectives and proposals this work as the requirement to recast the national legal framework that was always shown urgent and necessary to strengthen the current system of national Defence and Civil Protection -SINPDEC, former SINDEC.

KEYWORDS: Civil Defense. National System, Brazil. Reorganization Legal Needs.

LISTA DE SIGLAS

CBM-RJ	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro
CEDEC/MG	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Minas Gerais
CEDECs	Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil
CF	Constituição Federal
CENAD	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
CEPED	Centros Universitários de Ensino e Pesquisa sobre Desastres
CNDC	Conferência Nacional de Defesa Civil
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
COMDECs	Coordenadorias Municipais de Defesa Civil
CONDEC	Conselho Nacional de Defesa Civil
CORDECs	Coordenadorias Regionais de Defesa Civil
DAG	Departamento de Articulação e Gestão da Secretaria Nacional de Defesa Civil
FUMECAP	Fundo Especial Municipal para Calamidade Pública
FUNCAP	Fundo Especial para Calamidades Públicas
GEACAP	Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas
GT	Grupo de Trabalho
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MI	Ministério da Integração Nacional
MP	Medida provisória
NUDEC	Núcleo Comunitário de Defesa Civil
NUDECs	Núcleos Comunitários de Defesa Civil
RAP	Restos a pagar
SEDEC	Secretaria Nacional de Defesa Civil
SERSE	Superintendências de Desenvolvimento Regional da Secretaria Especial da Região Sudeste

SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SINDESB	Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SODC	Sistema Operativo de Defesa Civil
SUSDEC	Sistema de Defesa Civil do Distrito Federal

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal	34
Quadro 1 - Situação dos estados com relação às Defesas Cíveis Municipais.....	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos destinados pela SEDEC às ações de defesa civil no período de 2005 a 2011	81
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 DEFESA CIVIL: ORIGEM E EVOLUÇÃO	18
2.1 A Defesa Civil no Brasil.....	25
2.2 Níveis de organização no Distrito Federal e estados federados	31
2.3 A defesa civil nos municípios.....	36
3 A ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL NO BRASIL.....	43
3.1 Fundamentos constitucionais sobre defesa civil no Brasil	44
3.1.1 A defesa civil e a Constituição Federal de 1988	47
3.2 A legislação infraconstitucional sobre defesa civil no Brasil.....	49
4 DEFESA CIVIL: UMA REORGANIZAÇÃO JURÍDICA NECESSÁRIA.....	57
4.1 Proposta de Emenda Constitucional	60
4.2 Reformulação da legislação infraconstitucional.....	67
4.2.1 A importância da valorização dos sistemas municipais de defesa civil.....	68
4.2.2 Necessidade de profissionalização do SINDEC	71
4.2.3 Constituição de fundos especiais de defesa civil no âmbito da união, distrito federal, estados e municípios	75
5 CONCLUSÃO	82
6 REFERÊNCIAS	85
6.1 Obras citadas	85
6.2 Obras consultadas	90

7 APÊNDICES	94
7.1 E-mail enviado ao Exmo Sr. Ministro da Integração Nacional e respectiva resposta da SEDEC	95
7.2 E-mail informativo da Ouvidoria-Geral: acusação de resposta à manifestação	97
7.3 E-mails trocados com a Ouvidoria-Geral, Ministério da Integração Nacional	98
7.4 Questionário enviado às coordenadorias estaduais	102

1 INTRODUÇÃO

Hoje, se buscarmos informações junto à SEDEC do MI sobre o número de municípios que possuem Coordenadorias ou órgãos assemelhados Municipais de Defesa Civil estruturadas no Brasil veremos uma triste realidade, ou seja, o país não sabe quantos dos seus 5.564 municípios possuem estruturas organizacionais de Defesa Civil.

Somente agora a SEDEC – órgão de Coordenação do SINDEC – está cadastrando todas as COMDECs, visando preparar os municípios na resposta eficiente aos desastres, sinalizando para o necessário fortalecimento dos municípios, conforme deliberado na 1ª CNDC realizada em março de 2010, em Brasília.

Essa triste realidade certamente está atrelada à falta de uma estrutura jurídica que defina com clareza qual é o papel que cada ente federativo e seus órgãos afins, juntamente com a comunidade, têm a desempenhar na estruturação do SINDEC.

A partir da Constituição Federal de 1988 verifica-se o caráter secundário atribuído ao tema Defesa Civil, quando no art. 144, no capítulo da Segurança Pública, ao definir as atribuições das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dispõe que **além** das atribuições definidas em lei, incumbe aos últimos *a execução de atividades de Defesa Civil*. Desse modo, os menos atentos são levados a acreditar que as ações de Defesa Civil são prerrogativas exclusivas dessa Corporação, esquecendo-se de que a CF deve ser interpretada como uma estrutura orgânica e sistêmica.

Não bastasse tal fato, até a recente edição da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispondo sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, o SINDEC sempre foi disciplinado através de Decretos, que é uma espécie normativa do Poder Executivo com função prioritariamente regulamentadora. Até então não existia lei que disciplinasse a matéria, fato que só veio a ocorrer com a edição da referida lei 12.608/2012, o que leva a uma insegurança jurídica que há muito vem permitindo um funcionamento deficiente e deficitário do Sistema Nacional. Portanto, somente ao final do presente trabalho, com a edição da lei 12.608/2012, é que este

quadro começa a ser modificado em perfeita sintonia com a pesquisa realizada e propostas apresentadas, reafirmando o conteúdo do mesmo.

É evidente que as ações de resposta no Brasil consomem mais recursos em momentos emergenciais que as ações de prevenção, o que é uma inversão de lógica. Ainda assim verifica-se a inexistência de Fundos de Defesa Civil nas três esferas de Governo com a obrigatoriedade do direcionamento de recursos vinculados nos orçamentos gerais, com efetiva participação da União para aporte de recursos, especialmente aos municípios.

A presente pesquisa tem por escopo demonstrar que a fragilidade do SINDEC e os conflitos normalmente verificados entre Instituições e Corporações estiveram atrelados – especialmente na fase de resposta aos desastres – à falta de um embasamento jurídico que defina e discipline com clareza as competências dos entes federativos no tocante às ações de Defesa Civil, com fortalecimento das estruturas municipais. Mudanças se fazem necessárias a partir de alterações do texto constitucional, seguidas da necessária regulamentação por via de lei complementar, conforme será demonstrado nesta pesquisa.

Conforme aponta o sítio eletrônico EM-DAT – The International Disaster Database (www.emdat.be), as evidências científicas têm demonstrado um aumento do número de desastres de origem natural em todo o planeta e um número cada vez maior de vidas ceifadas. Os desastres de origem natural atingem milhões de pessoas e provocam prejuízos de milhões de dólares anualmente em todo o mundo, passando a exigir das autoridades melhor organização e planejamento dos Sistemas de Proteção Social, o que somente será possível a partir da estruturação de um arcabouço jurídico que efetivamente venha ao encontro da realidade que hoje se apresenta.

Um sistema é caracterizado por uma estrutura jurídico-administrativa que deve primar pelos fins colimados. Para que o SINDEC alcance o seu fim é indispensável uma estrutura jurídica que lhe dê a sustentação necessária, para que, nos limites da repartição de competências entre os entes federativos, cada um possa atuar dentro de seus limites legais, de forma a ter uma estrutura sistêmica e que guarde uma organicidade entre os integrantes.

Demonstra-se, assim, a necessidade de revisão do arcabouço jurídico que disciplina o SINDEC no Brasil, bem como a apresentação de propostas de alteração da estrutura jurídica, visando o estabelecimento claro de competências legislativas e administrativas entre os entes federativos e sua melhor integração. Deve-se evitar os conflitos positivos e negativos verificados entre os mesmos, desde a fase preventiva, perpassando as ações de preparação e especialmente as ações de resposta, quando se verifica de forma bem clara a falta de definição

do papel que cada agente do poder público e sociedade têm a desempenhar em cenários de desastres.

É necessário também demonstrar a necessidade de alteração do texto constitucional através de proposta de emenda constitucional, visando disciplinar a competência comum dos entes federativos no tocante às ações de Defesa Civil, tornando obrigatória a criação de órgãos de Defesa Civil em âmbito municipal. Deve-se destacar a importância de disciplinamento da matéria através de Lei Complementar, visando estabelecer normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios e à otimização e harmonia de atuação dos órgãos do Sistema de Defesa Civil. Além disso, deve-se evidenciar a necessidade de criação dos Fundos Especiais de Defesa Civil nas três esferas de governo com a previsão de recursos nos respectivos orçamentos, visando garantir os recursos financeiros necessários a atuação dos órgãos de Defesa Civil. Por fim, é necessário ressaltar a importância do fortalecimento do Sistema de Defesa Civil em nível municipal, considerando o dispositivo constitucional que atribui aos municípios a execução da política urbana no Brasil.

A presente pesquisa baseou-se nas fontes de pesquisa bibliográfica disponíveis, especialmente em livros, legislação vigente, manuais elaborados pela SEDEC, revistas científicas, revistas informativas, jornais e sítios da internet. Através desta pesquisa buscou-se compreender e interpretar o arcabouço jurídico vigente e os fenômenos, segundo a perspectiva dos integrantes do SINDEC e dos interesses envolvidos na temática proposta, incluindo informações obtidas junto à SEDEC, Coordenadorias Estaduais e Coordenadorias Municipais, especialmente a Subsecretaria de Defesa Civil de Juiz de Fora no estado de Minas Gerais a partir da experiência do autor enquanto subsecretário.

O trabalho está estruturado em três capítulos: o primeiro, que dispõe sobre a origem e evolução da Defesa Civil, o segundo, que versa sobre a estruturação jurídica do sistema em âmbito nacional, e o último versando sobre a necessidade de reorganização do arcabouço jurídico que disciplina a temática.

2 DEFESA CIVIL: ORIGEM E EVOLUÇÃO

É natural que alguém que esteja elaborando um trabalho de levantamento e busca de informações sobre determinado tema envolvendo políticas públicas nos tempos atuais, além de efetuar pesquisas no âmbito da literatura disponível em bibliotecas públicas e acadêmicas, dirija-se aos órgãos da administração pública encarregados do planejamento e implementação destas políticas. Todavia, percebe-se que em matéria de Defesa ou Proteção Civil no Brasil o material literário é praticamente inexistente nas bibliotecas e nos órgãos da administração pública.

As informações disponibilizadas sobre a temática Defesa Civil em literatura específica, de maneira geral, são extremamente limitadas. O material literário hoje existente no Brasil em sua quase totalidade foi elaborado ou teve o apoio do MI, através da SEDEC.

De acordo com o vídeo produzido pelo Ministério da Integração Nacional (2011), basicamente, a organização deste acervo teve início no final da década de 1980, através das mãos de um dos maiores estudiosos em Defesa Civil do Brasil, o médico e General de Brigada Antônio Luiz Coimbra de Castro. O Dr. Castro é conhecido pelos que labutam no SINDEC, especialmente no âmbito do MI, na SEDEC, à qual dedicou os últimos anos de sua vida. Dr. Castro e o Sr. Lélcio Bringel Calheiros (assessor técnico do Departamento de Minimização de Desastres da SEDEC), quando retornaram da África – onde ministraram Curso de Defesa Civil em Angola para os países de língua portuguesa daquele continente –, iniciaram a produção de toda a documentação técnica da Defesa Civil do Brasil. Este trabalho teórico e prático é considerado por muitos que integram o SINDEC sem paralelo no mundo.

Mesmo com essas iniciativas, o fato é que o órgão encarregado do planejamento e execução do SINDEC, determinadamente, nunca se preocupou em elaborar um estudo científico sobre a origem das primeiras ações voltadas à proteção dos indivíduos desde os primórdios da humanidade, sua evolução ao longo da história até os modelos atuais de sistemas abertos com a necessária participação das pessoas.

Verificando a temática através da rede mundial de computadores, o que se encontra é uma sistemática repetição de informações, replicadas de formas diferentes, com raríssimas alterações no seu conteúdo intelectual, muitas das vezes de fontes que não nos asseguram o valor científico dos mesmos.

Para melhor compreensão da concepção atual do SINDEC adotado, não só no Brasil como nos demais países do mundo, torna-se indispensável uma breve retrospectiva sobre o surgimento, evolução e formas de organização da espécie humana na Terra. Busca-se, assim, compreender como um de seus mais ilustres hóspedes, a espécie humana, vem ao longo de milhões de anos se conduzindo como causa exclusiva da existência, considerando todos os outros seres como objetos ao seu dispor, se colocando acima das coisas e não junto delas. Através de suas necessidades ilimitadas, os homens têm levado à exaustão os sistemas de regulação da vida e, conseqüentemente, provocado a desintegração do equilíbrio socioambiental, causa de tantos desastres registrados em todo o planeta.

Pois bem, nada melhor do que acompanhar os ensinamentos do teólogo e filósofo Leonardo Boff (2004), que discorre sobre nossa Pátria Cósmica – a via Láctea, nossa Galáxia – e nos dá algumas noções de tempo para melhor nos situarmos e sabermos em que ponto da história da humanidade nos encontramos.

Segundo Boff (2004), a via Láctea existe há 12 bilhões de anos e em sua imensidão existe uma estrela, o Sol, de 1.392.000 Km de diâmetro, situada a 27.000 anos-luz de seu centro. O Sol nasceu há cerca de 4,5 bilhões de anos. Em seguida se formaram os planetas, dentre eles a Terra, há cerca de 4,45 bilhões de anos, cujo diâmetro é de 12.800 Km.

Há cerca de 600 milhões de anos teve início a formação extraordinária de formas de vida, plantas, invertebrados e vertebrados, répteis e mamíferos. No que se refere aos mamíferos, há cerca de 70 milhões de anos surgiram os primatas; há 35 milhões de anos, os primatas superiores, e há 17 milhões de anos, nossos predecessores, os hominídeos. Por fim, há cerca de 10 milhões de anos, emergiu no continente africano o ser humano, o australopiteco. Assim, “o homo sapiens/demens do qual somos herdeiros imediatos, emergiu, finalmente, há 50 mil anos, carregando no tecido de seu corpo e nas incisões da sua psique a história bilionária de todo o universo” (BOFF, 2004, p. 79).

Dessas observações iniciais é possível perceber que a nossa presença no planeta data de milhões de anos, e ainda hoje a ciência busca registros convincentes sobre nossa verdadeira idade. Fato é que as transformações que temos produzido em nossa casa ao longo de nossa curta evolução têm sido determinantes para o aumento dos desastres de origem natural, como

enchentes, deslizamentos de terra e desastres tecnológicos decorrentes do nosso padrão de vida, que convive com extremos sociais de pujança e miséria.

Se compararmos os tempos históricos – que começam a ser contados a partir da identificação da espécie humana nos ecossistemas naturais – e os tempos geológicos e biológicos, veremos que em muito curto espaço de tempo o homem vem produzindo transformações e dilapidando patrimônios que foram formados muito lentamente, ao longo da formação do planeta. O historiador H. G. Wells registrou: “a história humana é cada vez mais uma corrida entre a educação e o desastre” (PENNA, 1999 apud MILARÉ, 2009, p. 58).

O fato é que nossa relação com o ambiente ao longo de nossa existência tem sido cada vez mais intensa. Se antes as situações de vulnerabilidade da espécie humana estavam relacionadas inicialmente com as forças da natureza e suas intempéries, e ainda, na necessidade de proteção contra o ataque de outras espécies animais, em curto espaço de tempo evoluíram e passaram a ser decorrentes dos conflitos existentes entre grupos humanos e posteriormente, da própria forma de organização e do desenvolvimento social da espécie. Estas acabaram por determinar situações de vulnerabilidade cada vez mais complexas, que bem caracterizam os tempos modernos.

Em que pesem as críticas da historiografia moderna e da própria antropologia, à divisão adotada pela historiografia tradicional em Pré-História e História, ou seja, aquele correspondente à origem do homem até a criação da escrita, por volta de 5.000 a. C. e a partir de então, respectivamente é extremamente útil. Tal divisão permite uma melhor contextualização da evolução da civilização humana no tempo.

No Período Paleolítico ou Período da Pedra Lascada, que foi desde o aparecimento dos primeiros hominídeos até aproximadamente 10.000 a. C., o homem era essencialmente um caçador e coletor, pois caçava para se alimentar e produzir vestimentas para sua proteção das intempéries. O homem deste período era nômade e vivia em pequenos grupos, em bandos, e em permanente busca por alimento e água. À medida que rareavam os meios de subsistência, seguiam para outras áreas. Não possuía uma habitação fixa, buscava abrigo nas cavernas e já procurava enterrar seus mortos, protegendo os túmulos com pedras (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1980).

Aquino, Franco e Lopes (1980, p. 65) reproduzem com exatidão a forma de vida do homem do paleolítico ao ensinar: “as cavernas e as habitações rudes feitas de galhos de árvores constituíam as moradas dos homens do paleolítico”. E ainda, “[...] os bandos “primitivos” eram nômades: os homens viviam mudando de região constantemente, à procura de novas áreas de caça, de rios mais piscosos ou impelidos pelas variações climáticas”.

Vale destacar que, em face da própria disposição à caça, à coleta de alimentos e ao trabalho em grupo, iniciou-se o sentimento de comunidade e com ele a necessidade de proteção dos indivíduos. Foi neste período que o homem começou a ter o controle do fogo, mediante o atrito de madeira ou pedaço de pedra, pois antes este era encontrado apenas em decorrência da queda de raios (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1980).

De acordo com Aquino, Franco e Lopes (1980), no início, os humanos se revezavam ao cuidar dos aglomerados contra agentes que pudessem causar danos à comunidade, estabelecendo-se estrategicamente de forma a se protegerem de ataques de animais e de situações de risco. Aliás, esse comportamento é biológico, pois muitos animais agem dessa forma para proteger a espécie de ataques, inundações, incêndios e outros eventos que possam oferecer perigo. Veja o comportamento dos elefantes na Indonésia diante da iminência do Tsunami de 2004, que manifestaram sinais de grande inquietação, chegando a arrebenhar correntes que os prendiam e fugiram para o alto das colinas, fato tão divulgado pela mídia em geral.

No Período Neolítico ou Idade da Pedra Polida, há cerca de 10.000 a 5.000 a. C., com o final da última era glacial o homem deixou a vida nômade e passou a se fixar no solo. Neste processo histórico surgiram grupos maiores, constituídos de clãs e tribos, período do qual se tem notícias do surgimento das primeiras vilas e aldeias – com cabanas construídas de madeira, barro e tijolo (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1980).

Na Idade dos Metais, a partir do Período Neolítico, houve o surgimento de cidades, que passaram a se organizar nos vales e nas proximidades de rios. Neste processo histórico surgiram os confrontos entre grupos, a luta pelo domínio territorial e pelas conquistas do homem pelo próprio homem. Aquino, Franco e Lopes (1980) nos indicam que a necessidade de obtenção de produtos agrícolas pode ter induzido tribos pastoras a se imporem através da força sobre comunidades agrícolas.

Fica patente, a partir das informações coletadas nos livros de história, que o homem, desde os australopitecos, desenvolve técnicas de sobrevivência, proteção e comunicação em defesa própria e de seu grupo de indivíduos. Desde então e até os tempos que se sucederam ele procura fazê-lo diante dos extremos do meio ambiente, pois, além dos desastres de origem natural, o homem passou a conviver com as consequências dos desastres tecnológicos.

Na expectativa de estabelecer uma conexão entre aquelas que foram as primeiras medidas de proteção adotadas pelo homem e as que acabaram por caracterizar a concepção atual de defesa civil, estruturada em um modelo aberto com a participação de instituições governamentais e da população, acessamos o endereço eletrônico da Secretaria Nacional de

Defesa Civil (www.defesacivil.gov.br). Entretanto, encontramos apenas um resumo sucinto, sem o devido rigor científico, que dispõe sobre o surgimento e evolução da defesa civil nos moldes de sua concepção atual.

Entre as poucas informações existentes, encontramos uma que aponta que as primeiras ações voltadas à proteção da população foram realizadas pelos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial. O primeiro país no mundo a organizar sua Defesa Civil – ou *Civil Defense* – foi a Inglaterra, após sofrer severos bombardeios em suas principais cidades durante a Segunda Grande Guerra, nos anos de 1940 e 1941.

Informações obtidas junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBM-RJ (2011) demonstram que tal iniciativa teve origem nos idos da Primeira Grande Guerra (1914-1918), quando a Alemanha, através de balões dirigíveis de sua Marinha Imperial, efetuou incursões de bombardeios contra a Grã-Bretanha, atacando especialmente alvos civis. Estes acabaram por vitimar menos de 2.000 pessoas, entre mortos e feridos, e proporcionaram (relativamente) poucos danos materiais em função da fragilidade das aeronaves, que acabaram sendo destruídas pelo mau tempo dos mares do Báltico e do Norte. Estes acontecimentos e a possibilidade de bombardeio de áreas urbanas determinaram o início de estudos metódicos que pudessem vislumbrar as consequências desses eventos e seus efeitos sobre a população civil.

Eventos como o ataque aéreo japonês contra Xangai e o devastador bombardeio pela aviação alemã em 1937 na cidade de Guernica, na Espanha, durante a Guerra Civil Espanhola, acabou por confirmar estudos realizados nas décadas de 1920 e 1930, precipitando a tomada de medidas pelo governo britânico e a expectativa que o mundo vivia com o início de mais um conflito na Europa. Assim,

O Ministério do Interior inglês (Home Office) criou uma organização denominada, ARP - Air Raid Precautions ou Precauções contra Ataque Aéreos, que imediatamente iniciou as atividades já planejadas tais como: a remoção de crianças das áreas de Londres e sudeste da Inglaterra, para o interior do país; construção de abrigos subterrâneos públicos e incentivos à construção de abrigos particulares; distribuição de máscaras contra gases e capacetes de aço; treinamento de pessoal para combate a incêndios, prestação de primeiros socorros, salvamento de vítimas sob escombros. (CBM-RJ, 2011).

Além disso,

Outras instruções eram difundidas em larga escala para a população, ensinando a limpar os sótãos de materiais combustíveis; cobrir as janelas para escurecer as ruas; grudar fita adesiva nos vidros para evitar estilhaçamento e conhecer os toques de alarme e de fim do ataque. As organizações de voluntários para atuar em emergências cresceram. Milhares de cidadãos apresentaram-se à Cruz Vermelha, Exército de Salvação, Ambulâncias de St. George. Organizações governamentais

foram criadas para finalidades específicas como os Grupos de Salvamento Pesado, o Real Corpo de Observadores e os Guardas Anti-Aéreos. (CBM-RJ, 2011).

Em 1940, quando a força aérea alemã iniciou o bombardeio em território inglês, naquela que ficou conhecida como “A Batalha da Inglaterra”, os observadores posicionados no litoral e no interior do país e que reforçavam a precária e incipiente rede de radares existentes, informavam o Centro de Controle da Real Força Aérea sobre as rotas de ataque alemãs. Assim, os observadores possibilitavam que as cidades fossem avisadas previamente e pudessem se prevenir. O sistema de alarme, através de sirenes, era acionado e a população buscava os locais de abrigo previamente planejados, enquanto as luzes das cidades eram apagadas. Adotadas estas medidas de defesa passiva, entravam em cena as baterias de defesa antiaérea e a aviação de caça era acionada para a defesa ativa (CBM-RJ, 2011).

As informações disponíveis indicam que a preocupação com proteção da população civil surge dos conflitos bélicos da Primeira Guerra e são levados a efeito a partir da Segunda Guerra Mundial, no qual é possível identificar a utilização de mecanismos de alerta e alarme na iminência dos ataques aéreos das forças em beligerância; organização da população para construção de abrigos subterrâneos; proteção junto a igrejas e escolas; o planejamento do uso racional de alimentos e água, dentre outros.

Dois aspectos chamam atenção naquele modelo de defesa passiva antiaérea adotada pela Inglaterra. O primeiro diz respeito à percepção da necessidade do planejamento integrado, envolvendo organizações públicas e privadas necessárias no processo de socorro a vítimas, em função dos eventos ocorridos e da diversidade de atribuições das organizações envolvidas que acabavam por exigir o engajamento de profissionais das mais diversas áreas do conhecimento humano. Havia, portanto, o envolvimento de médicos, engenheiros, policiais, bombeiros, socorristas voluntários e das próprias forças armadas, especialmente a Real Força Aérea, que operava os sistemas de alerta e alarme. Esse planejamento permitiu a otimização das ações, evitando a superposição de tarefas e a economia no emprego de recursos materiais e humanos, surgindo assim a noção de *organizações sistêmicas*. Outro aspecto importante foi a operacionalização do referido sistema, de forma que foram criados Centros de Controle Regionais integrados entre si, mas com responsabilidade de atuação em áreas territoriais diferentes, que poderiam variar de um bairro para uma região, ou mesmo para grandes cidades, permitindo assim que em caso de necessidade um pudesse apoiar o outro sem comprometimento do Sistema como um todo (CBM-RJ, 2011).

Aquele modelo de defesa passiva antiaérea aos poucos foi sendo adotado por outros países envolvidos no conflito, como a própria Alemanha, a União Soviética, o Japão e

mesmos países que ainda não estavam diretamente envolvidos no conflito, como os Estados Unidos e o próprio Brasil, que em 1942 criou o serviço de Defesa Passiva Antiaérea, como veremos a seguir. Entretanto, a tecnologia de guerra aumentou o poder de destruição das aeronaves, que passaram a utilizar toneladas de bombas incendiárias combinadas com bombas explosivas e acabaram por comprometer os sistemas de proteção passiva antiaérea, especialmente dos países do “Eixo”. Cidades milenares foram impiedosamente arrasadas, produzindo uma quantidade crescente de vítimas e danos materiais incalculáveis, considerando a destruição de toda a infraestrutura urbana (CBM-RJ, 2011).

Mas foram os ataques a Hiroshima e Nagasaki, em meados 1945, que acabaram por determinar mudança de paradigmas. O surgimento de armas de destruição em massa passou a exigir que os serviços de defesa passiva se tornassem um instrumento de guerra, na medida em que aqueles que tinham melhores mecanismos de defesa estavam em vantagem sobre os outros. Os Estados Unidos passaram a tratar a defesa passiva como de alta prioridade, determinando por todo o país a construção de abrigos contra a precipitação radioativa, ministrando cursos e executando treinamentos da população. No início da década de 1960, essa situação de estresse da população diante da ameaça de uma guerra nuclear acabou por determinar uma mudança na estratégia entre as superpotências, polarizadas pela antiga União Soviética e os Estado Unidos, onde a dissuasão foi substituída pela distensão através da convivência pacífica. Foi pensando nisso que o governo dos Estados Unidos da América transferiu o Escritório de Defesa e Mobilização Civil do Pentágono diretamente para a autoridade direta do Presidente dos Estados Unidos, com o nome de *Agência Federal de Administração De Emergências* (CBM-RJ, 2011).

Segundo o trabalho publicado pelo CBM-RJ (2011), este foi o marco da transformação radical de uma organização direcionada exclusivamente para a guerra em uma entidade que passou a visar, acima de tudo, à segurança e ao bem-estar do cidadão em todas as suas formas. A nova agência desenvolveu uma doutrina de administração de desastres extremamente eficiente e abrangente, que acabou sendo adotada pela Organização das Nações Unidas e, assim, adotada em todo mundo.

2.1 A DEFESA CIVIL NO BRASIL

Conforme consta em Defesa Civil Brasil (2011), com o afundamento dos navios brasileiros de passageiros Arará e Itagiba, na costa brasileira em 1942, durante a Segunda Grande Guerra, o Governo brasileiro, preocupado com a segurança global da população, fundamento básico das ações de defesa civil, editou o Decreto-Lei 4.098, de 06 de fevereiro de 1942. Este definiu, como encargos necessários à defesa da Pátria, os serviços de defesa passiva antiaérea. O art. 2º do referido Decreto-Lei assim dispunha:

- Art. 2º São encargos ou serviços de defesa passiva em tempo de paz ou de guerra:
- I - para todos os habitantes na forma das prescrições regulamentares:
- a) receber instrução sobre o serviço e o uso de máscaras;
 - b) possuir os meios de defesa individual;
 - c) recolher-se ao abrigo;
 - d) interdição de ir e vir;
 - e) sujeitar-se às ordens prescritas para dispersão;
 - f) atender ao alarme;
 - g) extinguir as luzes;
 - h) proibição de acionar ou por em movimento veículo de qualquer natureza.
- (BRASIL. Decreto-Lei, 1942a).

Vale ressaltar que em 06 de outubro de 1942, através do Decreto-Lei nº 4.800, o ensino de defesa passiva passou a ser obrigatório para os alunos de todos os estabelecimentos de ensino, oficiais ou particulares, existentes no país. Em seu art. 7º, o Decreto-Lei dispôs que a União, os Estados e os Municípios e o Distrito Federal deveriam construir abrigos contra explosivos e gases, dentro de prazos e instruções do então Ministério da Aeronáutica, bem como adquirir o material de proteção de seus funcionários ou empregados para a proteção da população (BRASIL. Decreto-Lei, 1942c).

Em 26 de agosto de 1942 o presidente da República editou o Decreto-Lei nº 4.624, criando o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, sob a supervisão do Ministério da Aeronáutica, com a finalidade de estabelecer à Segurança que garantisse proteção a vida da população, bem como a defesa do patrimônio (BRASIL. Decreto-Lei, 1942b).

Através do Decreto 4.716, de 21 de setembro de 1942, o Presidente Getúlio Vargas criou e organizou a Diretoria Nacional do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Este foi alterado pelo Decreto-Lei 5.861, de 30 de setembro de 1943, que modificou a denominação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea para Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, que foi extinto pelo Decreto-

Lei 9.370 de 17 de junho de 1946, após a II Guerra, bem como as Diretorias Regionais do mesmo Serviço, criadas no âmbito dos Estados, Territórios e Distrito Federal (DEFESA CIVIL BRASIL, 2011).

É possível afirmar com absoluta certeza que, no Brasil, a estrutura de Defesa Civil em meados do século passado visou, naquele momento, apenas uma resposta à necessidade de proteção da população em função da guerra, fato evidenciado pela extinção do Serviço de Defesa Civil logo após o término do conflito. Praticamente 20 anos se passaram sem que nenhuma iniciativa governamental fosse adotada visando à segurança global da população, até que em 1966, frente às fortes chuvas que assolaram a região sudeste do Brasil, as autoridades brasileiras, especificamente no extinto Estado da Guanabara, constituíram um Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar a mobilização dos diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes nos termos do Decreto Estadual nº 1.114, de 06 de junho de 1966 (DEFESA CIVIL BRASIL, 2011).

Na oportunidade, o então Governador do Estado da Guanabara, Francisco Negrão de Lima, através do Decreto Estadual nº 722 de 18 de novembro de 1966, aprovou o Plano Diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara, definindo assim as atribuições de cada órgão integrante do Sistema Estadual de Defesa Civil da Guanabara e criando as primeiras Comissões Regionais de Defesa Civil (REDEC) vinculadas à Comissão Central de Defesa Civil (CEDEC). Naquele mesmo ano, em 19 de dezembro de 1966, através do Decreto Estadual nº 1.373, foi criada e organizada, no estado da Guanabara, a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil (DEFESA CIVIL BRASIL, 2011).

Logo em seguida, durante a presidência de Humberto de Alencar Castello Branco, o Governo Federal, através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa no âmbito da administração federal. O art. 35 criou o Ministério do Interior e, dentre suas competências, definidas no art. 39, incluiu o beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações e a assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas¹.

Criado o Ministério do Interior, em 13 de outubro de 1969, foi instituído o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) através da edição do Decreto-Lei 950/69, que

¹ Art. 39 Os assuntos que constituem a área de competência de cada Ministério são, a seguir, especificados:
V - Beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações. Irrigação.
VI - Assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas.
VIII - Assistência aos Municípios. (BRASIL. Decreto-Lei, 1967).

foi regulamentado pelo Decreto 66.204 de 13 de fevereiro de 1970 (DEFESA CIVIL BRASIL, 2011).

Mas foi através do Decreto 67.347, de 05 de outubro de 1970, que foram estabelecidas as diretrizes e normas de ação para a defesa permanente contra as calamidades públicas e criado o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), que se constituiu no instrumento de articulação de esforços do Ministério do Interior com os demais Ministérios e entidades públicas e privadas para a prestação de assistência federal contra as calamidades públicas, cujo art. 1º assim definiu:

Art.1º Entende-se como Calamidade Pública a situação de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetem gravemente a comunidade, privando-a, total ou parcialmente, do atendimento de suas necessidades ou ameaçando a existência ou integridade de seus elementos componentes. (BRASIL. Decreto-Lei, 1970).

Vale destacar que o art. 3º, §3º do referido Decreto, já dispunha que a referida assistência far-se-ia sempre em regime de cooperação a atuação entre organismos municipais, estaduais e federais. O caput do art. 3º estabeleceu que a referida assistência incluísse a coordenação das responsabilidades e atividades pertinentes aos Estados, Territórios e Municípios. Obviamente, o Poder Executivo tinha ciência da inexistência de um sistema que começava a nascer sob o ponto de vista prático e que, em âmbito estadual e municipal, salvo algumas exceções, era praticamente inexistente.

O que se observa a partir de então é a organização de Sistemas Estaduais de Defesa Civil, incluindo o do Estado de Minas Gerais, através do Decreto Estadual 13.492 de 10 de março de 1971, que organizou e estabeleceu normas de funcionamento do Sistema de Defesa Civil no Estado de Minas Gerais.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988, no título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, capítulo III – Da Segurança Pública, art. 144, § 5º, o tema Defesa Civil tornou-se objeto de interesse do legislador constitucional. Destaca-se também a competência privativa da União para legislar sobre a defesa civil, prevista no art. 22² da Carta Política de 1988:

A Constituição trabalha também com a alternativa de delegação de competências. É o que prevê o parágrafo único do artigo 22, permitindo que lei complementar possa autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias objeto da competência legislativa da União (ALMEIDA, 2010, p. 59).

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (BRASIL. Constituição, 1988).

É lamentável que até os dias atuais o Poder Executivo e o Legislativo não tenham procurado regulamentar este assunto que se mostra cada vez mais relevante, em face especialmente das evidências científicas que indicam a severidade dos desastres de origem natural e a complexidade dos desastres tecnológicos, deixando à mercê do Executivo sua regulamentação através de uma espécie normativa que não oferece nenhuma segurança jurídica – o Decreto.

Após a promulgação da Carta Política de 1988 foi através do Decreto 97.274, de 16 de dezembro de 1988, que, efetivamente, pela primeira vez no país, se estabeleceu o SINDEC com o objetivo de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas previstas no art. 21, inciso XVIII³ da Constituição Federal. Em sua estruturação, foi criado o CONDEC como órgão superior do sistema e a SEDEC como órgão central do SINDEC. Os Estados Federados, Distrito Federal e os Municípios foram qualificados como órgãos setoriais, desde que fizessem convênio com a SEDEC (BRASIL. Decreto, 1988).

Foi através do referido Decreto que o estado de Calamidade Pública e Situação de emergência foram disciplinados, com destaque, mais uma vez, sobre a necessidade de atuação inicial dos municípios e Distrito Federal nestas situações de anormalidade e o regime de cooperação que deveria nortear a atuação entre organismos municipais, estaduais e federais. Nos capítulos seguintes abordaremos este tema com maior profundidade, visando destacar a importância dos Sistemas Municipais de Defesa Civil para a eficiência do Sistema em âmbito Nacional.

Foi o Decreto 97.274/88 no art. 1º, parágrafo único, que estabeleceu pela primeira vez a definição legal de Defesa Civil, assim considerada para fins do referido Decreto:

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

Defesa civil - o conjunto de medidas destinadas a prevenir, limitar ou corrigir os riscos e danos pessoais e materiais decorrentes de estado de calamidade pública ou de situação de emergência (BRASIL. Decreto, 1988).

O Decreto 97.274/88 foi revogado pelo Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993, que trouxe como inovação, dentre outras, o estabelecimento de objetivos do SINDEC e o aperfeiçoamento das definições de defesa civil e das situações de anormalidade, incorporando a definição legal de “*desastre*” como referência direta aos desastres de origem natural e tecnológicos e seus efeitos adversos sobre o meio ambiente⁴.

³ Art. 21. Compete à União:

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (BRASIL. Constituição, 1988).

⁴ Art. 3º Para efeito deste decreto considera-se:

Insta aqui fazermos um parêntese para ressaltar que é notório, desde as mais incipientes ações de defesa promovidas individualmente ou de forma coletiva pelo homem mais primitivo, que diante de eventos naturais ou decorrentes da ação ou omissão humana sempre houve uma íntima interface entre o homem e o meio ambiente.

Vale também destacar que a ação conjunta de órgãos federais, estaduais e municipais, em área atingida por desastre, está fundada no regime de cooperação, cabendo a coordenação ao *órgão local de defesa civil*. O Decreto 895/93 define com clareza meridiana as competências da SEDEC e dos órgãos estaduais e municipais, enfatizando a questão territorial e a competência dos municípios nas ações de assistência e socorro em situações de desastres, deixando aos Estados e União ações supletiva quando esgotada a capacidade de atendimento pelas administrações locais, enfatizando assim, mais uma vez, a importância de valorização dos municípios no âmbito do SINDEC (BRASIL. Decreto, 1993).

Em 17 de fevereiro de 2005, com a edição do Decreto nº 5.376, o Governo Federal revogou o Decreto 895/93, aprimorando e inovando em alguns aspectos o SINDEC. Foram estabelecidos como aspectos relevantes para a redução de desastres: prevenção; preparação para emergências e desastres; resposta; reconstrução e reparação; além de estabelecer um melhor detalhamento da estrutura do SINDEC, fazendo referência explícita às Coordenadorias Estaduais, municipais e aos Núcleos Comunitários de Defesa Civil, ampliando e detalhando as competências da Secretaria Nacional de Defesa Civil, das Coordenadorias Estaduais e municipais em seus arts. 10, 12 e 13.

O Decreto 5.376/05 também enfatiza a importância da participação comunitária através dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC), reafirmando, mais uma vez, que as ações de resposta, reconstrução e recuperação são de responsabilidade dos Prefeitos Municipais. Destaca a importância deste ente federativo no âmbito do Sistema, reiterando a atuação cooperativa de todos os entes federativos e definindo que compete à Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC) ativar um comando operacional para administrar as medidas de ação e resposta ao desastre (BRASIL. Decreto, 2005).

I - defesa civil: o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social;

II - desastre: o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais;

III - situação de emergência: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada;

IV - estado de calamidade pública: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes (BRASIL. Decreto, 1993).

Em meados de 2010, o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória nº 494 de 02 de julho de 2010, com o objetivo de agilizar a ação dos entes da federação nos casos de atendimento de populações nas áreas atingidas por desastre, em situações de emergência ou estado de calamidade pública. Isto se deu como resposta aos acontecimentos registrados pouco antes nos Estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Alagoas, que foram assolados por fortes chuvas, conforme exposição de motivos nº 07/MI/MP/MF de 01 de julho de 2010 (BRASIL. MP, 2010).

Em 4 de agosto de 2010 o Presidente Lula editou o Decreto nº 7.257, regulamentando a MP 494/10, revogando assim o Decreto nº 5.376/05 e o Decreto 6.663 de 26 de novembro de 2008, que regulamenta a aferição sumária pelo Ministro da Integração da caracterização de situação de emergência e estado de calamidade pública nos demais entes federativos.

Infelizmente, os casuísmos em matéria de regulamentação do SINDEC, devido à visão estreita de apenas se regulamentar a Medida Provisória, acabou por descaracterizar a regulamentação anterior, especialmente quanto às competências dos entes federativos e quanto ao papel a ser desempenhado pelos municípios em situação de desastre.

Com o envio da matéria ao Congresso Nacional, a Medida Provisória foi convertida na Lei 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que, juntamente com o Decreto 7.257/10, está hoje a disciplinar o SINDEC (BRASIL. Lei, 2010).

Visando obter informações sobre o SINDEC, dirigimos em 23 de julho de 2011 uma correspondência eletrônica ao Ministro da Integração Nacional através da Ouvidoria do Ministério da Integração Nacional (Apêndice 7.1), questionando o Ministério sobre eventual existência de tramitação de algum projeto de lei de iniciativa do Governo Federal visando à reestruturação do SINDEC; bem como a informação de quantas defesas civis municipais existem no Brasil constantes do Cadastro Nacional da Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC. A resposta obtida foi a seguinte:

Em atenção à sua manifestação, registrada sob o nº 6151454, conforme a resposta enviada no dia 27/06/2011, por meio da ocorrência nº 8321119, e de acordo com orientações da Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC, a Ouvidoria-Geral do Ministério da Integração Nacional informa que, quanto às Coordenadorias Municipais de Defesa Civil - COMDECs, são 458 cadastradas no VI Fórum Nacional de Defesa Civil (www.forumdefesacivil.org) dentre um total de 4.290 COMDECs criadas. [ver Apêndices 7.1 e 7.2].

Visando maiores esclarecimentos sobre os questionamentos realizados, em contato telefônico com a Analista Técnico-Administrativa, Marcela Afonso de Oliveira e Silva do Departamento de Minimização de Desastres da SEDEC e via e-mail (Apêndice 7.3),

obtivemos as seguintes informações adicionais quanto à existência de tramitação de projeto de lei de iniciativa do Executivo:

A Lei 12.340/10 foi sancionada no ano passado e não existe outra proposta em tramitação no momento (de iniciativa do Poder Executivo). No entanto há um grupo de trabalho dentro da SEDEC que está elaborando uma proposta de modificação na legislação de defesa civil a ser apresentada ao Congresso nos próximos meses. [ver Apêndice 7.3].

Quanto ao número de Defesas Cíveis Municipais existentes no país a informação foi a seguinte:

A Sedec está realizando o levantamento de Comdec's da seguinte maneira: solicitamos os documentos de criação e nomeação dos membros da Comdec e pedimos que nos enviem os dados dos agentes de defesa civil do município. Dessa forma, até o momento temos o indício de existência de 3.697 Comdec's. [ver Apêndice 7.3].

Efetivamente as informações disponíveis são inconsistentes, e o que se observa é que o Ministério da Integração Nacional, através da SEDEC, ainda não conhece o nível de organização do SINDEC. Esse fato é demonstrado no desencontro dos números apresentados e porque somente agora começa a organizar um cadastro de âmbito nacional para identificar quantas são e que níveis de organização possuem as defesas cíveis nos estados e municípios brasileiros, fato que vem ao encontro das informações coletadas junto às Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDECs), conforme demonstraremos a seguir.

2.2 NÍVEIS DE ORGANIZAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL E ESTADOS FEDERADOS

No intuito de obter informações sobre o nível de organização do SINDEC nos estados federados e municípios, a partir de 20 de abril de 2011, através do portal eletrônico da Secretaria Nacional de Defesa Civil, buscou-se estabelecer contatos com as Coordenadorias Estaduais de defesa civil ou órgãos assemelhados, de forma a submeter àqueles órgãos um questionário simples com perguntas objetivas, constituído de sete perguntas. O questionário foi enviado através de e-mails disponibilizados nesse mesmo sítio ao Distrito Federal e a todos estados federados do Brasil (Apêndice 7.4).

A pesquisa foi inicialmente elaborada a partir dos endereços eletrônicos disponibilizados no sítio da SEDEC. No entanto, para nossa surpresa, grande parte dos endereços eletrônicos, telefones de contato e titulares estavam desatualizados, exigindo que

buscássemos contato com as defesas civis através de telefone e de pessoas que, em sua grande maioria, se dispuseram a contribuir com o resultado do trabalho, mesmo quando exigiam duas ou mais ligações para obtenção das respostas aos quesitos formulados. Foram necessários sete meses, de abril a setembro de 2011, para que fossem obtidas as informações de todos os estados, Distrito Federal e junto à SEDEC.

Vencida essa etapa, foi possível traçar um quadro com o nível de organização dos Sistemas Estaduais de Defesa Civil e, sob a ótica destes, verificar o nível de organização dos Sistemas Municipais de Defesa Civil no âmbito de seus municípios.

É possível perceber uma grande discrepância nos níveis de organização de estado para estado. Todavia, o quadro que se confirmou foi o mesmo delineado pela SEDEC (2011) em relatório nacional sobre o progresso da implementação do Quadro de ações no período de 2009 a 2011, referente ao *Marco de Ação de Hyogo* (2005) estabelecido em janeiro de 2005 durante a Conferência Mundial sobre redução de desastres, enviado pela então Secretária Nacional de Defesa, Ivone Maria Valente. Em 10 de novembro de 2010, a Organização das Nações Unidas aponta que em 2009 o número de órgãos municipais de defesa civil oficialmente criados no Brasil alcançou o percentual de 77,36% dos municípios brasileiros, ressaltando que não foi possível mensurar de forma confiável este indicador quanto aos municípios efetivamente preparados.

Em 2009 o número de órgãos municipais criados oficialmente no Brasil alcançou o percentual de 77,36% dos municípios brasileiros, entretanto não foi possível mensurar de forma confiável o indicador estabelecido como taxa de municípios preparados para prevenção e atendimento a desastres [grifo nosso]. A SEDEC vem ao longo do tempo buscando ferramentas que permitam mensurar de forma confiável as ações sob sua responsabilidade. A tentativa mais recente foi por meio do Sistema Operativo de Defesa Civil (SODC), que permitiria acompanhar as ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução desenvolvidas pelos órgãos locais de defesa civil, entretanto ao longo do processo de implementação, que começou no final de 2003, verificou-se que o sistema era instável. Espera-se que a nova legislação de estruturação do SINDEC por meio de adesão dos órgãos de defesa civil no Brasil, permita finalmente acompanhar os trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de defesa civil e a sociedade (SEDEC, 2011, p. 5).

A partir da pesquisa realizada, é possível perceber que o baixo nível de organização dos municípios, apontado pela SEDEC, também é percebido em nível estadual. Destaca-se também no relatório a expectativa da SEDEC de que a nova legislação de estruturação do SINDEC, através da adesão dos órgãos de defesa civil, possa permitir “finalmente” acompanhar os trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de defesa civil e a sociedade.

Percebe-se que a expectativa para melhoria do SINDEC, enfatizada no relatório supracitado, ancorou-se na Lei 12.340/10, que alterou a estrutura do Sistema e que ao

contrário da expectativa criada se mostra insuficiente, além de provocar a sua desestruturação com a revogação do Decreto 5.376/05.

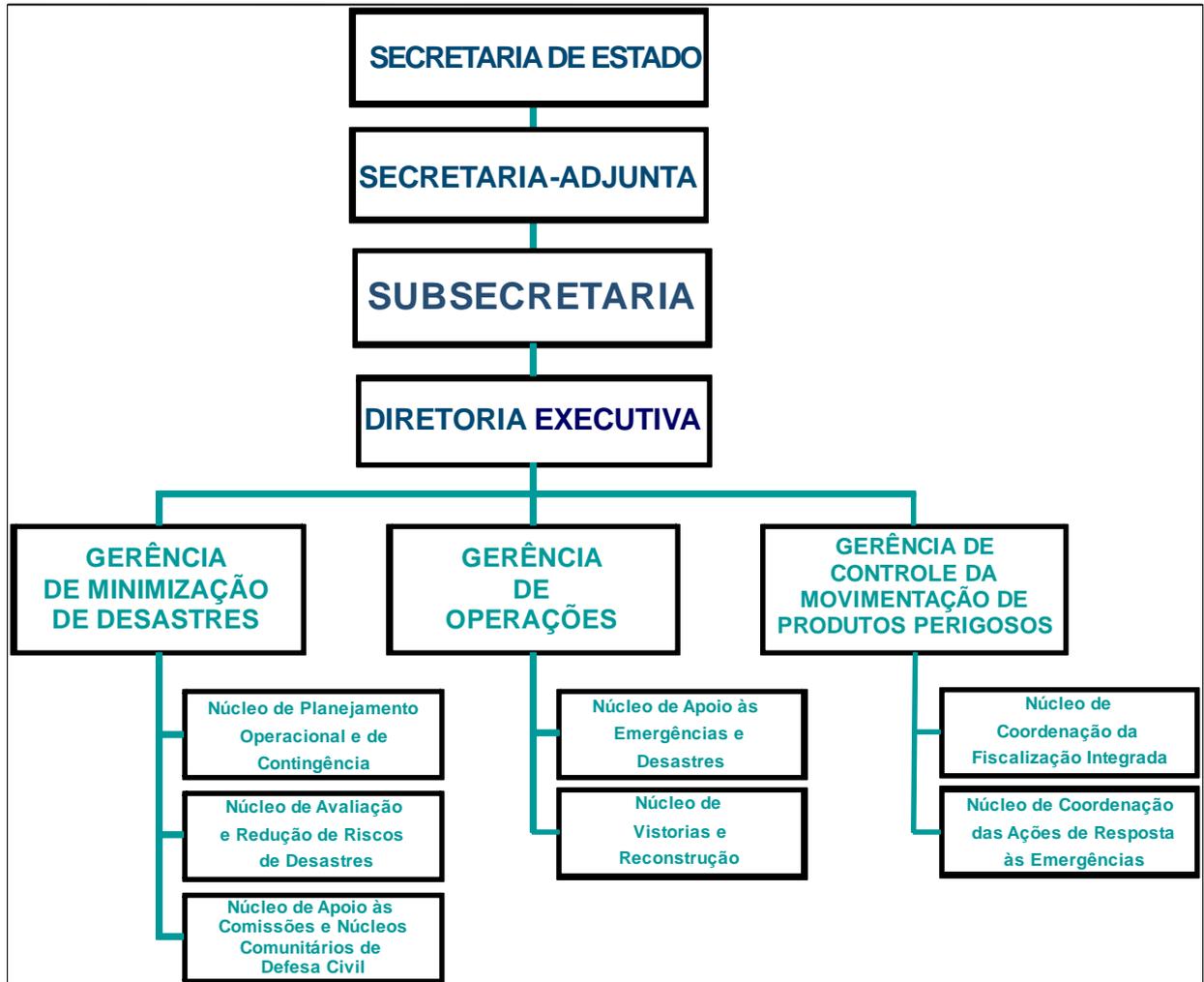
A partir das respostas ao quesito nº 01 da consulta formulada aos órgãos encarregados da coordenação das ações de defesa civil em âmbito estadual – que indaga sobre qual instituição é responsável pela coordenação do Sistema – constata-se que todos os 26 estados e o Distrito Federal têm uma estrutura de coordenação das ações de Defesa Civil. Dos sistemas estaduais de Defesa Civil, 12 são coordenados diretamente pelos corpos de bombeiros militares; 5 estão sob a coordenação das casas militares ou gabinetes militar dos governadores; 1 sob a coordenação da Secretaria de Segurança Pública; 1 sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Social; 1 sob a coordenação da Secretaria de Estado de Governo; 1 sob a coordenação da Vice-Governadoria do Estado; 1 sob a coordenação da Secretaria de Estado da Infraestrutura; 1 sob a coordenação da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão; 1 sob a coordenação da Secretaria Estadual de Defesa Civil; 1 sob a coordenação da Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social e 2 sob a coordenação das Secretarias de Estado da Defesa Civil.

Vale a ressalva de que no estado do Rio Grande do Norte a Defesa Civil está formalmente vinculada à Secretaria Estadual da Justiça e da Cidadania, mas que, por decisão da governadora do Estado, tecnicamente, a Defesa Civil está a cargo do Corpo de bombeiros Militar do Rio Grande do Norte, em vias de formalização legal. Portanto, *não existe o Sistema Estadual de Defesa Civil*.

O Distrito Federal possui uma Secretaria de Estado de Defesa Civil subordinada diretamente ao Governador criada através do Decreto nº 32.716 de 01 de janeiro de 2011. Até então a Defesa Civil do DF era uma Subsecretaria, subordinada à Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Ao contrário dos Estados Federados, o Distrito Federal está dividido em 30 regiões administrativas cujos Administradores são nomeados diretamente pelo Governador do DF. Atualmente, a estrutura constituída é a constante no organograma apresentado abaixo. Esse organograma vem sendo reformulado para se adequar à estrutura de uma Secretaria de Estado.

Figura 1 – Organograma da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal



Fonte: Dados cedidos à pesquisa pela Secretaria de Estado de Defesa Civil do Distrito Federal.

No quesito 04 foi efetuado o seguinte questionamento: “O Estado estimula a organização de COMDECs? Existem mecanismos de incentivo e estímulo em suas organizações?”.

O estado do Rio Grande do Sul respondeu que poderá estabelecer os mecanismos de incentivo e estímulo à criação das defesas civis municipais somente após o levantamento que está sendo realizado para se determinar o número de municípios que têm suas defesas civis organizadas. Os estados de Tocantins e Amazonas responderam afirmativamente a questão sem, entretanto, apontar os mecanismos. O estado da Bahia respondeu que estimula, mas que não tem ainda os mecanismos. Os demais estados responderam que estimulam a organização das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil.

Os mecanismos de incentivo e estímulo apontados foram:

- Cursos de capacitação de pessoal;

- b) Campanhas de conscientização dos municípios;
- c) Palestras e seminários;
- d) Capacitação de agentes voluntários;
- e) Visitas técnicas aos municípios;
- f) Apoio material inclusive com o fornecimento de viaturas;
- g) Reuniões com os prefeitos.

O Distrito Federal informou que existe um projeto em fase de avaliação visando à criação de uma Gerência de Coordenação das Comissões de Defesa Civil, que será o órgão executivo da Subsecretaria do Sistema de Defesa Civil do Distrito Federal, que possui como atribuições:

- I- Viabilizar a implantação e operacionalização das Comissões de Defesa Civil (COMDEC) nas diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal, com o auxílio dos respectivos Administradores Regionais e dos Núcleos de Defesa Civil (NUDEC) nos Bairros, Vilas, Quadras e localidades onde existam organizações da sociedade civil estruturada e em atividade;
- II- Facilitar o acesso à capacitação de servidores e voluntários da sociedade dispostos a colaborarem com as ações locais de defesa civil nas Comissões e Núcleos de Defesa Civil;
- III- Assessorar o Subsecretário da SUSDEC/DF em matéria relativa às COMDEC e NUDEC;
- IV- Participar do processo de coordenação, acompanhamento e avaliações das atividades referentes às COMDEC e NUDEC;
- V- Interagir com as Administrações Regionais, com o objetivo de dinamizar o funcionamento das Comissões e dos Núcleos de Defesa Civil;
- VI- Implementar ações de motivação e articulação com a sociedade civil;
- VII- Exercer outras atividades que lhe forem cometidas.

No quesito 05: “Certamente dificuldades existem. Mas, em nível municipal, Vossa Senhoria poderia elencar as principais?”.

Com exceção do estado de Alagoas, que preferiu não responder a este quesito, todos os demais estados e Distrito Federal elencaram as principais dificuldades encontradas em âmbito municipal. A que obteve o maior número de indicação dos estados foi exatamente *falta de interesse e despreparo dos prefeitos municipais*. Vejamos outras:

- a) Ausência da percepção de risco e falta de uma cultura de prevenção;
- b) A rotatividade do pessoal de defesa civil, especialmente dos cargos em comissão;
- c) Falta de recursos financeiros;
- d) Extensão territorial do estado nos casos do Amazonas e Goiás;
- e) Ausência de uma carreira de defesa civil e pessoal qualificado.

Quanto às eventuais dificuldades existentes, o Distrito Federal enfatizou a expectativa do orçamento da atual Secretaria de Estado de Defesa Civil para o exercício de 2012.

2.3 A DEFESA CIVIL NOS MUNICÍPIOS

Inicialmente importa afirmar que o Brasil é uma Unidade Federativa, com modelo único no mundo, onde encontramos dentre os entes federados a União, Distrito Federal, Estados e os municípios nos termos dos art. 1º e 18 da Constituição Federal⁵.

O ilustre Professor José Afonso da Silva (2002), em sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*, nos ensina que a Constituição de 1988 modificou profundamente a posição dos municípios na Federação, pois não só declara no art. 1º que “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, mas também, no art. 18, “estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da constituição”.

De acordo com Silva (2002, p. 620),

Autonomia significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as esferas de governo.

Nesse sentido, a autonomia municipal assenta-se em quatro capacidades:

- a) Capacidade auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- b) Capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;

⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...].

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição, 1988).

- c) Capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- d) Capacidade de auto-administração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local) (SILVA, 2002, p. 621).

Nestas capacidades está caracterizada a autonomia política, normativa, administrativa e financeira.

Antes da CF de 1988, o poder de criar e organizar municípios era dos Estados. Isso significa que a ingerência dos Estados nos assuntos municipais ficou limitada à questões específicas previstas na própria Constituição, tais como incorporação, fusão, desmembramento e intervenção.

A CF, no seu art. 30, discriminou as bases da competência dos municípios. Dentre elas encontra-se a de legislar exclusivamente sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, incluindo aqui meio ambiente, direito urbanístico, instituir serviços públicos de interesse local e especialmente promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, além de sua competência administrativa exclusiva para ordenar a administração municipal como melhor entender. Isso sem considerarmos as competências comuns, previstas no art. 23 (BRASIL. Constituição, 1988).

O que pretendemos preliminarmente, nesta etapa deste trabalho, é demonstrar que os municípios dispõem dos instrumentos constitucionais necessários para instituírem e manterem atuantes seus serviços de defesa civil, sendo inquestionável a necessidade da atuação dos mesmos em assuntos de interesse local e, especialmente, em matéria que envolva a segurança de sua população em face dos desastres. Também é patente a necessidade de uma distribuição tributária mais justa para o fortalecimento desta e de outras políticas públicas.

É notório que o SINDEC somente será de fato eficiente quando valorizar e investir na estruturação de Sistemas Municipais de Defesa Civil. Isso poderá ocorrer através de um arcabouço jurídico que sustente de fato a autonomia delegada pelo legislador constituinte originário e possibilite o fortalecimento das defesas civis municipais através da obrigatoriedade de sua constituição, bem como a profissionalização de seus membros por meio de uma lei federal que assim determine, conforme foi deliberado na 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (BRASIL, 2010).

Verifica-se, na prática, que a maioria dos municípios brasileiros não têm serviços de defesa civil estruturados e que respondam efetivamente às necessidades de suas comunidades. Quando existem, estão constituídos juridicamente com o único propósito de se credenciarem à

obtenção de recursos federais ou estaduais em situações de anormalidade. É inaceitável que um país com 5.564 municípios possa continuar convivendo com a leniência e a irresponsabilidade de prefeitos que se mantêm passivos ao sabor dos acontecimentos, diante das evidências científicas que comprovam o aumento cada vez mais crescente e severo dos desastres de origem natural, esperando por respostas dos outros entes federativos. Acreditar que instituições estaduais ou federais irão administrar com a eficiência necessária os assuntos de interesse precípua dos municípios, certamente, não contribui em nada para melhoria do SINDEC.

O Quadro 1 apresenta a síntese da pesquisa efetuada junto à SEDEC e às Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil. Vejamos, em continuidade, o resultado da consulta formulada às Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil ou órgãos assemelhados sobre o nível de organização das defesas civis municipais no país, constante no Quesito 02: “a) Quantos municípios tem o Estado? b) Em quantos existem Defesas Civis formalmente (legalmente) constituídas? c) Efetivamente, quantas estão estruturadas e possuem corpo técnico? d) Quantas respondem efetivamente às ações de Defesa Civil?”.

A partir da análise do Quadro 1 é possível perceber que dos 5.564 municípios brasileiros, 4.500 possuem Defesa Civil constituída, enquanto 1.064 não possuem defesas civis organizadas legalmente. Portanto, é possível afirmar que cerca de 81% dos municípios têm suas defesas civis legalmente constituídas, restando apenas 19% que não possuem órgãos de defesa civil organizados legalmente.

Quadro 1 - Situação dos estados com relação às Defesas Civas Municipais

Estado	Número de Municípios do Estado	Defesas Civas legalmente instituídas	%	Defesas Civas estruturadas com corpo técnico	%	Defesas Civas que respondem efetivamente às ações de Defesa Civil	%
1 - Acre	22	22	100	8	36,36	8	36,36
2 - Alagoas	102	102	100	3	2,94	3	2,94
3 - Amazonas	62	54	87,09	21	38,88	21	38,88
4 - Amapá	16	16	100	1	6,25	1	6,25
5 - Bahia	417	417	100	21	5,03	21	5,03
6 - Ceará	184	184	100	110	59,78	37	20,10
7 - Espírito Santo	78	69	88,46	35	50,72	10	14,49
8 - Goiás	246	49	19,91	2	4,08	2	4,08
9 - Maranhão	217	114	52,53	5	4,38	5	4,38
10 - Minas Gerais	853	695	81,47	Faltam parâmetros			
11 - Mato Grosso do Sul	78	78	100	22	28,2	Dados imprecisos	
12 - Mato Grosso	141	116	82,26	46	39,65	46	39,65
13 - Pará	143	88	61,53	54	61,36	54	61,36
14 - Paraíba	223	221	99,10	25	11,31	11	4,97
15 - Pernambuco	184	184	100	1	0,54	0	0
16 - Piauí	224	224	100	Dados desatualizados			
17 - Paraná	399	399	100	399	100	399	100
18 - Rio de Janeiro	92	91	98,91	91	100	91	100
19 - Rio Grande do Norte	167	20	11,97	Não respondeu		10	50
20 - Rondônia	52	7	13,46	2	28,57	1	14,28
21 - Roraima	15	15	100	1	6,66	1	6,66
22 - Rio Grande do Sul	497	*400	80,48	Muitas não operantes			
23 - Santa Catarina	293	293	100	88	30,63	88	30,03
24 - Sergipe	75	59	78,66	0	0	0	0
25 - São Paulo	645	525	81,39	525	100	525	100
26 - Tocantins	139	58	41,72	23	39,65	Dados imprecisos	
TOTAL	5564	4500	80,87	1483	26,65	1334	23,97

*Estimado

Fonte: Dados da pesquisa.

O resultado se aproxima dos números apresentados pela Secretaria Nacional de Defesa Civil no relatório enviado à ONU em 10 de novembro de 2010, que foi de 77,36%. Entretanto, em correspondência eletrônica de 05 de setembro de 2011, a SEDEC informou que está realizando o levantamento de Comdec's da seguinte maneira: "Solicitamos os documentos de criação e nomeação dos membros da Comdec e pedimos que nos enviem os dados dos agentes de defesa civil do município. Dessa forma, até o momento temos o indício de existência de 3.697 Comdec's" (Apêndice 7.3).

Mas vejamos a resposta da Ouvidoria Geral do Ministério da Integração, em julho de 2011, sobre o número de Defesas Civis existentes no país (Apêndice 7.1):

Prezado Senhor Sergio Reinaldo da Rocha,
Em atenção à sua manifestação, registrada sob o nº 6151454, conforme a resposta enviada no dia 27/06/2011, por meio da ocorrência nº 8321119, e de acordo com orientações da Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC, a Ouvidoria-Geral do Ministério da Integração Nacional informa que, quanto às Coordenadorias Municipais de Defesa Civil - COMDECs, são 458 cadastradas no VI Fórum Nacional de Defesa Civil (www.forumdefesacivil.org) dentre um total de 4.290 COMDECs criadas.

Esclarecemos que todos os dados relacionados a valores financeiros devem ser buscado junto ao Portal de Transparência. Diante disso, sugerimos que Vossa Senhoria acesse o sítio eletrônico: www.portaltransparencia.gov.br/convenios.

A Ouvidoria-Geral permanece à disposição para quaisquer outros esclarecimentos.

É possível afirmar que os números disponíveis no âmbito da SEDEC ainda são imprecisos e que o Brasil não conhece a realidade dos níveis de organização das defesas civis municipais.

Num primeiro momento, o Quadro 1 pode sugerir que a situação organizacional em nível municipal não é assim tão grave, afinal, mais de 80% dos municípios brasileiros, segundo os estados, têm suas defesas civis constituídas legalmente. Todavia, é preciso destacar que a exigência de criação das defesas civis pelos municípios é condição para obtenção de recursos financeiros da União em situações de anormalidade.

Tão importante quanto ter legalmente constituídas as Coordenadorias Municipais é mantê-las em níveis satisfatórios de operacionalização e atuação. Vemos, então, no Quadro 1, como se mostra a realidade nacional, a partir das informações dos órgãos estaduais. O quadro demonstra a situação dramática em relação à organização da Defesa Civil nos municípios e que, por vezes, pode refletir os episódios recorrentes e relacionados especialmente aos desastres de origem natural, que têm provocado danos humanos e materiais expressivos em todo o país ano após ano.

Também é possível observar que algumas Coordenadorias Estaduais ou órgãos assemelhados não dispõem, assim como a Secretaria Nacional, de dados precisos em relação

ao nível de organização das defesas civis existentes no âmbito de seus estados. Isso pode ser observado nos percentuais dos estados da Bahia, Ceará, Mato Grosso e Santa Catarina, ou quando assumem a desatualização de seu cadastro, como no estado do Piauí, e quando informam que muitas não estão operantes, como é o caso do Rio Grande do Sul.

Vale destacar a organização e manifestação do estado de Minas Gerais, que assim respondeu ao nosso questionamento:

Minas Gerais é o estado brasileiro que possui a maior quantidade de municípios, num total de 853. Nosso banco de dados atualizado em 02 ago 11 registra a existência de 695 COMDECs, contudo as informações disponíveis não detalham seu nível de aparelhamento e capacitação. Não foram encontrados pela CEDEC/MG quaisquer parâmetros científicos amplamente aceitos para categorização do nível de aparelhamento e capacitação das COMDEC's para que esta medida seja implementada.

Informa esta Coordenadoria a inexistência de parâmetros científicos para categorização do nível de aparelhamento e capacitação de suas COMDEC's. Sem entrar no mérito da questão se estes parâmetros não existem, ou existem e não são amplamente aceitos, é preciso que a Defesa Civil estabeleça padrões gerais para que possamos aferir de forma objetiva o nível de qualidade dos Sistemas Municipais. Aliás, este também foi o posicionamento da então Secretária Nacional de Defesa Civil Ivone Valente, em seu relatório (SEDEC, 2011), quando ressalta não ser possível mensurar de forma confiável o indicador de quantos municípios brasileiros efetivamente estão preparados.

Mesmo sendo relevante e oportuna a observação do estado de Minas Gerais, é possível, sob a ótica da maioria das CEDECs, demonstrar o quanto é grave a situação do Sistema de Defesa Civil nos municípios, associando-se os indicadores anteriores aos problemas mais comuns enfrentados junto aos municípios e descritos anteriormente, especialmente em relação à falta de vontade política dos prefeitos municipais.

Ainda que considerássemos todas as defesas civis municipais dos estados de Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul – que somam 1.339 estruturadas e com corpo técnico – somadas às outras 1.483 dos efetivamente estruturados, teríamos apenas 2.822 municípios com suas defesas civis estruturadas, ou seja, apenas 50,71% de municípios, o que é muito pouco. Agora, se considerarmos apenas os 1.483 municípios dos estados que responderam quantas efetivamente estão estruturadas, o percentual é assustador, ou seja, 26,6%.

Quanto às defesas civis municipais que efetivamente respondem a ações de defesa civil os números variam muito pouco, pois, na mesma linha de raciocínio anterior, teríamos 1.417 municípios que respondem nas situações de anormalidade. Estes, somados aos

municípios dos estados de Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, totalizariam 2.756 defesas civis municipais atuantes, ou seja, 49,53%. Na melhor das hipóteses é possível afirmar que menos da metade dos municípios brasileiros têm estruturas de defesa civil que efetivamente respondem em situações de desastres.

Os números apresentados acabam por afirmar a necessidade de mudanças urgentes no SINDEC. Essas mudanças passam necessariamente pela valorização dos Sistemas Municipais de Defesa Civil, através de Coordenadorias Municipais bem estruturadas, com pessoal profissional e qualificado, e equipadas adequadamente para o desempenho de suas atividades. Para tanto, é preciso um ordenamento jurídico cogente que defina com maior objetividade a responsabilidade de todos os entes federativos, em especial os estados e municípios; que oficialize a criação de uma carreira de estado de defesa civil em âmbito nacional, conforme evidenciado nesta pesquisa e deliberado na 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (BRASIL, 2010). Além disso, faz-se necessária a obrigatoriedade da destinação de recursos orçamentários-financeiros nos orçamentos públicos e a criação de Fundos Especiais de Defesa Civil, para fazer face às ações de prevenção, preparação para os desastres e enfrentamento das situações de anormalidade.

3 A ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL NO BRASIL

Conforme ficou evidenciado na abordagem realizada no capítulo anterior, a temática Defesa Civil no Brasil, a bem da verdade, nunca mereceu a devida atenção dos legisladores constitucionais e infraconstitucionais. O Sistema de Defesa Civil no Brasil teve origem na necessidade da adoção de medidas de defesa antiaérea determinada pelo afundamento de navios nacionais nas costas brasileiras durante os conflitos da Segunda Grande Guerra.

Como foi dito anteriormente, através do Decreto-Lei 4.098/42, que definiu como encargos necessários à defesa da pátria os serviços de defesa passiva antiaérea, o país adotou as primeiras medidas voltadas à proteção global da população. Também em 1942, através do Decreto-Lei 4.624/42 foi criado o Serviço de Defesa passiva antiaérea, e foi instituída a Diretoria Nacional de Serviço de Defesa Passiva Antiaérea através do Decreto-Lei 4.716/42. Em 30 de setembro de 1943, ainda durante a Guerra, essa diretoria teve suas denominações alteradas para Serviço de Defesa Civil e Diretoria Nacional de Defesa Civil, através do Decreto-Lei 5.861/43. Terminada a Guerra, tanto o Serviço como a Diretoria Nacional foram extintos pelo Decreto-Lei 9.370/46.

Em que pese a iniciativa pioneira do Estado da Guanabara de organizar sua Defesa Civil, no plano nacional essa iniciativa só veio a se confirmar com a criação do Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas – GEACAP, através do Decreto 67.347/70. Daí por diante a matéria sempre foi disciplinada por meio de Decretos editados pelo Presidente da República, sem que os Poderes Executivo e Legislativo tenham se preocupado em dar a devida atenção ao tema.

Para uma melhor compreensão da estruturação jurídica da matéria, faremos uma retrospectiva histórica dos fundamentos constitucionais sobre o tema e uma abordagem mais detalhada sobre a disciplina do assunto no plano infraconstitucional.

3.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE DEFESA CIVIL NO BRASIL

É inegável e evidente que a temática ambiental e a defesa civil mantêm uma estreita interligação entre si desde os primórdios da humanidade, considerando que todos os efeitos adversos provocados por fenômenos naturais ou pela ação ou omissão humana têm seus reflexos diretamente sobre o ambiente. Entretanto, pode-se verificar, nos fundamentos constitucionais de proteção do ambiente e ações de defesa civil de todas as Constituições que precederam a Constituição de 1988, que nunca ocorreu qualquer preocupação de forma específica ou geral com a tutela do ambiente, e muito menos com a defesa civil do país.

A partir de agora faremos uma análise das constituições brasileiras desde a Constituição do Império de 1824 até os dias atuais, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O que se observa, nessa retrospectiva, é a completa inadvertência, ou mesmo despreocupação, com temas que hoje estão na pauta da agenda internacional, especialmente em função do aquecimento global, da miséria, dos acidentes recentes com a Usina atômica de Fukushima em decorrência do tsunami, além dos furacões, inundações e terremotos que assolaram especialmente a Austrália, os Estados Unidos da América e países da Ásia. No caso do Brasil, ressaltam-se os recentes e trágicos episódios registrados no início de 2011 na região serrana do Rio de Janeiro, que, aliás, tornam-se recorrentes em outras partes do país e ceifam milhares de vidas em todo o mundo.

No texto constitucional de 1824 constata-se uma preocupação permanente com a inviolabilidade da casa do cidadão, que somente poderia ser quebrada em casos de incêndio ou inundação, garantindo ainda os socorros públicos⁶.

O texto republicano de 1891 da República dos Estados Unidos do Brasil, proclamado em 1889, constituída pela União, Distrito Federal e Estados estabeleceu como incumbência da União o dever de prestar auxílio aos Estados em caso de *calamidade pública*, quando

⁶ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

VII. Todo o Cidadão tem em sua casa um asylo inviolavel. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar.

XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos. (BRASIL. Constituição, 1824).

solicitado⁷. O texto constitucional daquela época previa, ainda, que os Estados se organizariam para assegurar a autonomia dos municípios nos assuntos de seu peculiar interesse, nos termos do art. 68 (BRASIL. Constituição, 1891).

Nas declarações dos Direitos dos brasileiros e estrangeiros residentes no país pela primeira vez a expressão “desastre” é utilizada, exatamente quando se refere à inviolabilidade da casa do indivíduo⁸.

A Constituição de 1934 manifesta em seu art. 5º, inciso XV, como competência privativa da União a defesa permanente contra os efeitos da seca nos estados do Norte do Brasil, sendo ainda reiterada a autonomia dos municípios prevista na primeira constituição republicana e as situações excepcionais de violabilidade da casa do indivíduo:

Art 5º - Compete privativamente à União:

XV - organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte;

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

16) A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Nela ninguém poderá penetrar, de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir a vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei. (BRASIL. Constituição, 1934).

É inovadora a definição de ser competência da União a elaboração de um plano sistemático e permanente contra os efeitos da seca nos estados do Norte do país. Além disso, estabelece a *vinculação de recursos da ordem de 4% das receitas tributárias da União, Estados e Municípios* a serem destinados aos serviços de assistência à população atingida (BRASIL. Constituição, 1934).

Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

§ 3º - Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva. (BRASIL. Constituição, 1934).

⁷ Art 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestara socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar. (BRASIL. Constituição, 1891).

⁸ Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 11 - A casa é o asilo inviolável do indivíduo; ninguém pode aí penetrar de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir as vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei. (BRASIL. Constituição, 1891).

A Carta Constitucional de 1937, outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas, no seu art. 122, § 6º, assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, segurança individual e propriedade, garantindo a inviolabilidade do domicílio e remetendo às hipóteses de exceção à lei (BRASIL. Constituição, 1937).

A Constituição de 1946 estabelece, dentre as competências da União, a organização permanente contra os efeitos da seca, das endemias e das inundações, assegurando como Direito e Garantias Individuais a inviolabilidade da casa do indivíduo, conforme arts. 5º e 141, respectivamente⁹.

A Carta de 1967, que posteriormente foi alterada pela emenda constitucional nº 1 e outorgada pela Junta Militar em 1969, estabeleceu como competência da União a defesa permanente contra as calamidades públicas, enfatizando as secas e inundações. Manteve as situações de inviolabilidade da casa dos indivíduos e, dentre elas, as situações de desastre¹⁰.

Pode-se observar que nenhuma das Constituições teve qualquer preocupação com a organização de um sistema efetivo de proteção civil, deixando como traço comum as exceções de violabilidade da casa dos indivíduos – em casos de incêndio e inundação, como na Constituição Imperial, e nas demais em caso de desastre –, exceto a Constituição de 1937, que nada disciplinou sobre a matéria, preferindo transferir à lei as situações de violabilidade da casa dos indivíduos. A Carta de 1934 apenas estabeleceu como competência da União a defesa permanente contra os efeitos da seca nos estados do norte, inovando, entretanto, quando estabelece um percentual de 4% das receitas tributárias da União, Estados e Municípios para assistência da população nas regiões de seca nos estados do Norte do país. A Constituição de 1946 ampliou essa competência da União aos efeitos das inundações e endemias rurais.

Em nenhum momento os textos constitucionais atribuíram a qualquer órgão ou Instituição, especificamente, competência para atuação em caso de calamidade pública, especialmente em casos de seca e inundações.

⁹ Art 5º - Compete à União:

XIII - organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações;

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 15 - A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Ninguém poderá nela penetrar à noite, sem consentimento do morador, a não ser para acudir a vítimas de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e pela forma que a lei estabelecer. (BRASIL. Constituição, 1946).

¹⁰ Art 8º - Compete à União:

XII - organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações (BRASIL. Constituição, 1967).

3.1.1 A DEFESA CIVIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme ficou evidenciado, em nenhum texto constitucional anterior à Carta Política de 1988 a temática *defesa civil* mereceu qualquer atenção de forma específica, nem mesmo nas cartas outorgadas de 1967 e 1969, que tiveram suas redações posteriores ao término da Segunda Grande Guerra. Somente com a redemocratização do país e a promulgação do texto constitucional de 1988 é que pela primeira vez essa temática mereceu atenção específica nos termos da concepção contemporânea que o tema passou a exigir.

Todavia, ao invés de inovar, o constituinte de 1988 preferiu manter dentre as *competências administrativas da União* o que já constava dos textos de 1967 e 1969, dando nova roupagem à atribuição de planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente secas e inundações, conforme art. 21, inciso XVIII¹¹.

Por outro lado, o legislador constituinte incluiu a matéria Defesa Civil dentre as *competências legislativas da União*, com a ressalva de que a lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas constantes do referido artigo, conforme o art. 22, inciso XXVIII e parágrafo único a seguir:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, *defesa civil* [grifo nosso] e mobilização nacional;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (BRASIL. Constituição, 1988; grifo nosso).

Ocorre que o Congresso Nacional e o próprio governo federal até o momento não se mobilizaram com propostas efetivas para a implementação de uma Política Pública que vise à promoção de uma defesa permanente para fazer face aos desastres. Exemplo disso são os recentes acontecimentos dos últimos anos, nos quais se verifica que, vencido o momento mais crítico e com a retirada de foco por parte da imprensa, os acontecimentos são completamente esquecidos, até que a mídia retome a temática por seu próprio interesse, ou seja, acionada pela própria comunidade atingida pelos desastres. A comunidade vive à espera de ações de resposta que quase nunca chegam ou aparecem envolvidas com os escândalos de corrupção.

¹¹ Art. 21. Compete à União:

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (BRASIL. Constituição, 1988).

Infelizmente, após mais de um século da Proclamação da República, o Brasil não tem um arcabouço jurídico consistente que discipline a organização e o funcionamento de um Sistema Nacional de Defesa Civil. Continuamos à mercê dos casuísmos que tão bem caracterizam o SINDEC, visto que a União concentra em suas mãos o poder de legislar sobre o assunto nos termos do art. 22 da CF (BRASIL. Constituição, 1988), mas não o faz de forma eficiente. Estados e municípios, com raras exceções, continuam contando com a sorte, especialmente nos períodos de seca que bem caracterizam o nordeste do país e as chuvas torrenciais do verão que assolam o sul e sudeste do país.

A manifestação mais inequívoca do desinteresse das autoridades com as ações de Defesa Civil no Brasil pode ser comprovada na própria Constituição Federal de 1988, no título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo III – Da Segurança Pública, no art. 144, § 5º, que de forma superficial e mais uma vez casuística aborda a temática Defesa Civil:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; *aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil* [grifo nosso]. (BRASIL. Constituição, 1988).

Numa detida interpretação do art. 144 da Constituição Federal, é notório o descaso e desconhecimento do legislador constitucional que busca, no âmbito da segurança pública, atribuir a execução de atividades de defesa civil de forma específica, mesmo que de forma não exclusiva, ao Corpo de Bombeiros Militar. O constituinte de 1988, ao estabelecer que aos corpos de bombeiros militares; “[...] *além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil*” (BRASIL. Constituição, 1988; grifos nossos), deixa claro que a Instituição Bombeiro Militar, além das atribuições que a lei eventualmente viesse lhe atribuir, também deve executar atividades de defesa civil.

Neste ponto é oportuno uma interpretação semântica das palavras *ação* e *atividade*, considerando que na definição de defesa civil estão expressas as ações que a caracterizam, nos termos do Decreto 7.257/10 que regulamentou inicialmente a MP 494/10, posteriormente convertida na Lei 12.340/10 e que assim definiu *defesa civil*:

Art. 2 Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social (BRASIL. Lei, 2010).

No dicionário Michaelis (2000) as expressões *atividade* e *ação* são consideradas sinônimas. Nesse sentido, quis o legislador constitucional atribuir aos bombeiros militares a execução das ações/atividades de defesa civil integrantes da definição legal acima transcrita? Certamente que sim, mas não na sua integralidade, pois parte destas ações não são atribuições das Corporações de Bombeiros Militares.

Ao utilizar a expressão “além”, certamente o legislador constituinte transferiu de prioridade a execução das atividades de defesa civil, pois a prioridade dos bombeiros militares são as atribuições definidas pela legislação infraconstitucional, ficando ainda os mesmos encarregados de executar atividades de defesa civil. Portanto, aos olhos do legislador constituinte, a prioridade dos bombeiros consiste naquelas atribuições definidas em lei e, de forma suplementar, “a execução de atividades de defesa civil”. Perdeu o legislador constitucional a oportunidade de elaborar uma noção técnico-jurídica de defesa civil – assim como ocorreu com o meio ambiente –, deixando ao leitor a oportunidade de interpretar casuisticamente, de acordo com cada caso concreto e conforme os interesses do governante da época, conforme verifica-se na evolução desta definição ao longo das edições dos decretos que regularam até então o SINDEC.

Dessa forma, vale ressaltar que não é correto o entendimento de que a execução de ações/atividades de defesa civil é *competência exclusiva* dos corpos de bombeiros militares, como querem alguns atores do SINDEC, especialmente os Comandos dessas Corporações em praticamente todo Brasil, fato este evidenciado na 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (BRASIL, 2010).

3.2 A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL SOBRE DEFESA CIVIL NO BRASIL

No Brasil, no âmbito da legislação infraconstitucional, conforme demonstrado anteriormente, desde o término da Segunda Guerra Mundial, o SINDEC sempre foi regulado por decretos editados pelo Poder Executivo. Esta é a espécie normativa mais apropriada à regulamentação das leis editadas pelo Poder Legislativo, com exceção à Lei 12.340/10,

editada de forma casuística para agilizar a liberação de recursos do orçamento geral da União para os entes federativos atingidos por desastres e em situações de emergência ou estado de calamidade pública (BRASIL. Lei, 2010).

O fato é que com a publicação do Decreto 7.257/10 regulamentando a MP 494/10, convertida na Lei 12.340/10, o Decreto 5.376/05 que até então regulamentava o SINDEC foi revogado desestruturando a regulamentação do SINDEC.

Conforme mencionado anteriormente, foi através do Decreto 97.274/88 que pela primeira vez se estabeleceu no país um Sistema Nacional de Defesa Civil, com o objetivo de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas nos termos do art. 21, inciso XVIII, de forma integrada entre órgãos e entidades públicas e privadas no âmbito do território nacional.

Do art. 2º do referido diploma depreende-se que:

O Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC tem a seguinte composição:

I - **Órgão superior:** o Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC;

II - **Órgão central:** a Secretaria Especial de Defesa Civil- SEDEC, do Ministério do Interior;

III - **Órgãos regionais:** as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - CORDECs, das Superintendências de Desenvolvimento Regional e da Secretaria Especial da Região Sudeste - SERSE;

IV - **Órgãos setoriais:** os órgãos e entidades de defesa civil do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, que *firmarem convênio com a SEDEC* [grifo nosso];

V - **Órgãos seccionais:** os órgãos e entidades envolvidos nas ações de defesa civil:

a) da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República;

b) do Ministério da Justiça;

c) do Ministério da Marinha;

d) do Ministério do Exército;

e) do Ministério da Aeronáutica;

f) do Ministério das Relações Exteriores;

g) do Ministério da Fazenda;

h) do Ministério dos Transportes;

i) do Ministério da Agricultura;

j) do Ministério da Educação;

l) do Ministério da Saúde;

m) do Ministério das Minas e Energia;

n) do Ministério das Comunicações;

o) do Ministério da Previdência e Assistência Social;

p) do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social;

q) do Ministério da Ciência e Tecnologia;

r) do Programa Nacional de Irrigação;

- s) da Comissão Nacional de Energia Nuclear;
- t) do Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

VI - Órgãos de apoio: os órgãos e entidades públicas e *privadas que vierem a prestar ajuda aos demais componentes* [grifo nosso] do SINDEC (BRASIL. Decreto, 1988).

Insta destacar que Estados, Distrito Federal e municípios foram definidos como órgãos setoriais desde que firmassem convênio com a SEDEC, conforme art. 2º, inciso IV (BRASIL. Decreto, 1988).

O parágrafo único do art.1º do referido Decreto estabelece as definições de defesa civil, estado de calamidade pública e situação de emergência.

- a) **defesa civil** - o conjunto de medidas destinadas a prevenir, limitar ou corrigir os riscos e danos pessoais ou materiais decorrentes de estado de calamidade pública ou de situação de emergência;
- b) **estado de calamidade pública** - a situação anormal provocada por fatores adversos que privem a população do atendimento de suas necessidades básicas e afetem as atividades comunitárias, a preservação de vidas humanas e a segurança de bens materiais;
- c) **situação de emergência** - a configuração de indícios que revelem a iminência de fatores anormais adversos que possam vir a provocar calamidade pública. (BRASIL. Decreto, 1988).

O CONDEC, formado por ministros de Estado, era presidido pelo titular do então Ministério do Interior que tinha como atribuições: o estabelecimento da política nacional de defesa civil e as diretrizes da ação governamental; reconhecimento do estado de calamidade pública e situação de emergência; a deliberação sobre o Plano Nacional de Defesa Civil, programas globais e setoriais a serem elaborados pela SEDEC; o estabelecimento de normas e procedimentos visando à articulação dos entes federativos e entidades privadas e uma atuação coordenada entre os mesmos, dentre outras (BRASIL. Decreto, 1988).

À SEDEC foi incumbida, basicamente, a promoção e coordenação das ações de defesa civil estabelecidas pelo CONDEC e, especialmente, a elaboração do Plano Nacional de Defesa Civil (BRASIL. Decreto, 1988).

Aos órgãos regionais, constituídos especialmente pelas SERSE, coube a elaboração de planos e programas regionais de defesa civil e suas coordenações, supervisões e avaliações nas respectivas áreas de atuação, bem como do Distrito Federal, Estados e Municípios e entidades privadas e a capacitação de pessoal (BRASIL. Decreto, 1988).

Os órgãos seccionais, integrados especialmente pelos ministérios, tiveram suas atribuições definidas no âmbito de suas competências institucionais.

Merece destaque o disposto no art. 9º, que se refere à ordem de prioridade de atuação da administração pública, com *ênfase na atuação prioritária do município nas áreas atingidas por desastres*. Ele ressalta que a atuação dos organismos municipais, estaduais e federais *far-se-á sempre em regime de cooperação* (BRASIL. Decreto, 1988).

Cinco anos mais tarde, o Presidente da República, ao contrário de enviar uma proposta de lei visando organizar um Sistema Nacional de Defesa Civil, diante do silêncio do Congresso Nacional, revogou o Decreto nº 99.274/88 e editou o Decreto 895/93 que alterou a organização do SINDEC. Para isso, usou da prerrogativa constitucional prevista no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal (BRASIL. Constituição, 1988), que atribui competência privativa ao Presidente da República para expedir decretos, com fulcro no art. 21 do mandamento constitucional, que atribui competência material à União para o planejamento e promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas.

Na época da edição do Decreto 895/93, com a extinção do Ministério do Interior, a SEDEC passou a integrar o atual Ministério da Integração Nacional. O referido Decreto trouxe relevantes inovações em relação ao seu antecessor, com destaque para os objetivos do SINDEC, que foram mais bem delineados. Nestes, a inserção do planejamento e promoção da defesa permanente contra desastres de origem natural ou provocados pelo homem e o aperfeiçoamento das definições legais de defesa civil, situação de emergência e estado de calamidade pública ganharam contornos mais ajustados à realidade contemporânea da temática, trazendo maior clareza à situação jurídica que caracteriza estas situações. Além disso, foi inserida a definição de desastre:

Art. 3º Para efeito deste decreto considera-se:

I - defesa civil: o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social;

II - desastre: o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

III - situação de emergência: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada;

IV - estado de calamidade pública: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes. (BRASIL. Decreto, 1993).

Em sua estrutura, o Decreto destaca no art. 4º os órgãos estaduais e especialmente os municipais através das Comissões Municipais de Defesa Civil (COMDEC). Inclui, como parte das competências da SEDEC, o incentivo à implantação de Centros de Ensino e

Pesquisa sobre desastres (CEPED), destinados à pesquisa, extensão e capacitação de pessoal, com vistas ao gerenciamento e execução das ações de defesa civil e incentivar a criação e a implementação de Comissões Municipais de Defesa Civil. Além disso, estabelece competências aos órgãos municipais e estaduais em suas áreas de atuação, reiterando em seu art. 13 a responsabilidade de atuação dos governos municipais em situações de desastres e a coordenação das ações na área atingida. Ressalta que a atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais, na área atingida, sempre ocorrerá em regime de cooperação, cabendo a coordenação ao órgão local de Defesa Civil¹².

Merece destaque a questão envolvendo a exigência de homologação da decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos governadores de Estado, prevista no art. 10 do Decreto nº 97.274/88 e reproduzido no art. 12 do Decreto 895/93 como requisito para o reconhecimento destas situações pelo Ministro da Integração Nacional. Felizmente com redação do Decreto nº 4.980 de 4 de fevereiro de 2004, esta exigência foi flexibilizada, pois diante da burocracia, leniência e falta de uniformidade e interpretação dos dispositivos que regulamentam o assunto por parte dos órgãos de Defesa Civil dos Estados, acabavam por prejudicar e retardar a liberação de recursos por parte da União e tantos prejuízos acarretavam aos municípios. Com a alteração proposta no Decreto 4.980/04 essa exigência foi dispensada (BRASIL. Decreto, 2004).

Mais de uma década depois, o Presidente da República do Brasil, uma vez mais, através do Decreto 5.376/05, revoga o Decreto 895/93 e dá uma nova disciplina ao SINDEC. Inicialmente, altera os objetivos do SINDEC, centralizando seu foco na redução dos desastres através da observância de aspectos definidos como globais, nos termos do art. 2º¹³.

Nos incisos I e II do art. 5º, ao dispor da estrutura do SINDEC, discorre separadamente, ao contrário do que fez seu antecessor, sobre os órgãos estaduais e municipais

¹² Art. 13. Em situações de desastres as atividades assistenciais e de recuperação serão da responsabilidade do Governo do Município ou do Distrito Federal, cabendo ao Estado e, posteriormente, à União, as ações supletivas, quando comprovadamente empenhada a capacidade de atendimento da administração local.

§ 1º Caberá aos órgãos públicos, localizados na área atingida, a execução imediata das medidas que se fizerem necessárias.

§ 2º A atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais, na área atingida, far-se-á sempre em regime de cooperação, cabendo a coordenação ao órgão local de defesa civil. (BRASIL. Decreto, 1993).

¹³ Art. 2º As ações de defesa civil são articuladas pelos órgãos do SINDEC e objetivam, fundamentalmente, a redução dos desastres, que compreendem os seguintes aspectos globais:

I - a prevenção de desastres;

II - a preparação para emergências e desastres;

III - a resposta aos desastres;

IV - a reconstrução e a recuperação. (BRASIL. Decreto, 2005).

e passa a utilizar de forma genérica as denominações de *Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC)* para os órgãos estaduais e *Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC)*, com a possibilidade de estruturas correspondentes (BRASIL. Decreto, 2005). Mas especialmente de forma explícita contempla, pela primeira vez, os Núcleos Comunitários de Defesa Civil, o que o manual sobre a *Política Nacional de Defesa Civil* (BRASIL, 2004) já fazia referência antes da edição do Decreto.

Sobre este aspecto, é oportuno destacar a relevância desta mudança de nomenclatura, que a princípio pode parecer sem importância, mas que traduz um indicativo importante da necessidade dos municípios constituírem e organizarem seus órgãos de Defesa Civil. Foi superada, assim, a ideia de que esta responsabilidade estaria a cargo de uma Comissão que normalmente é constituída por integrantes da própria comunidade, na sua maioria sem nenhum vínculo trabalhista com as Prefeituras e, portanto, sem o necessário compromisso de dedicação exclusiva ao planejamento das ações de Defesa Civil.

Quase sempre essas comissões eram organizadas em modelo padrão, com a participação de membros da própria comunidade que, altruisticamente, dispensavam horas de seu dia a assuntos de interesse da comunidade, com um apoio quase sempre irrisório e insuficiente para o desempenho de atividades por parte dos Municípios. Entretanto, a dedicação exclusiva e qualificação são indispensáveis para uma atuação eficiente, o que já vem sendo reconhecido e exigido.

Foi relevante o estímulo à estruturação dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), que passam a integrar o SINDEC, demonstrando mais uma vez a importância da efetiva participação comunitária nos assuntos de segurança civil.

Em seu art. 14 o Decreto 5.376/05 destaca os NUDECs como centros de reuniões e debates entre a comunidade e as COMDECs.

Art. 14. Os NUDECs, ou entidades correspondentes, funcionam como centros de reuniões e debates entre a COMDEC e as comunidades locais e planejam, promovem e coordenam atividades de defesa civil, com destaque para:

I - a avaliação de riscos de desastres e a preparação de mapas temáticos relacionados com as ameaças, as vulnerabilidades dos cenários e com as áreas de riscos intensificados;

II - a promoção de medidas preventivas estruturais e não-estruturais, com o objetivo de reduzir os riscos de desastres;

III - a elaboração de planos de contingência e de operações, objetivando a resposta aos desastres e de exercícios simulados, para aperfeiçoá-los;

IV - o treinamento de voluntários e de equipes técnicas para atuarem em circunstâncias de desastres;

V - a articulação com órgãos de monitorização, alerta e alarme, com o objetivo de otimizar a previsão de desastres; e

VI - a organização de planos de chamadas, com o objetivo de otimizar o estado de alerta na iminência de desastres. (BRASIL. Decreto, 2005).

O Decreto ampliou as competências da SEDEC, enfatizando a necessidade de promover a organização e implementação das COMDECs e dos NUDECS, ressaltando assim, a imperiosa e necessária participação efetiva do Poder Público Municipal nas ações de defesa civil; a necessidade de implantação de Centros Universitários de Ensino e Pesquisa sobre Desastres (CEPED); a implantação e operacionalização do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), com o objetivo de integrar as informações de riscos e desastres no âmbito do SINDEC.

Aliás, sobre a criação do CENAD, vale destacar que em 2005 a SEDEC distribuiu às defesas civis de todas capitais – e mais 150 municípios – mobiliário, equipamentos de informática, câmeras fotográficas dentre outros equipamentos, visando à implementação desta proposta. Na oportunidade, os municípios receberiam treinamento específico para operacionalização do CENAD. Infelizmente, com as mudanças no comando do Ministério da Integração Nacional, o projeto foi engavetado. Dentre os municípios contemplados estava Juiz de Fora – MG: o referido material foi recebido, mas acabou sendo destinado a outros fins dentro da própria Subsecretaria de Defesa Civil, que chegou a organizar um Centro de Estudos e Monitorização de Riscos.

Dentre as competências da SEDEC estavam ainda elencadas a estruturação de sistemas vitais para o aperfeiçoamento do SINDEC, dentre eles o Sistema de Informações sobre desastres no Brasil (SINDESB), Sistemas de monitorização de desastre, alerta e alarme, entre outros¹⁴.

Uma ótima iniciativa foi a atribuição de competência aos órgãos estaduais para implementação de uma política de educação, direcionada às escolas do ensino fundamental e médio no âmbito dos Estados e Distrito Federal, que promovesse a inclusão dos princípios de Defesa Civil.

A responsabilidade dos prefeitos municipais e do Distrito Federal nas ações de resposta, reconstrução e recuperação em situações de desastres anteriormente previstas no art. 13 do Decreto 895/93 é, mais uma vez reiterada, e enfatizada no art.18 do Decreto 5.376/05.

Ocorre que em meados de 2010, sob o propósito de criar instrumentos legais com o objetivo de agilizar a ação dos entes federativos, o Governo Federal submete ao Congresso

¹⁴ Art. 10. À Secretaria Nacional de Defesa Civil, na qualidade de órgão central do SINDEC, compete:

XXI - promover e orientar tecnicamente os Municípios, em articulação com os Estados e o Distrito Federal, a organização e a implementação de comandos operacionais a serem utilizados como ferramenta gerencial para comandar, controlar e coordenar as ações emergenciais, em circunstâncias de desastres (BRASIL, 1993).

Nacional uma proposta de medida provisória através da exposição de Motivos nº 7/MI/MP/MF de 1º de julho de 2010 de nº 494/10. Esta visou ao atendimento de populações em áreas atingidas por desastres, em situação de emergência e estado de calamidade pública e, ainda, reformular o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP). Conforme dispôs a Medida Provisória,

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. (BRASIL. MP, 2010).

Tratava-se, na verdade, de mais uma iniciativa casuística, visando apenas dar resposta a situações de momento, mais especificamente, aos acontecimentos registrados nos estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Alagoas, que como já mencionado, foram atingidos por severas chuvas com expressivos danos humanos e materiais. A referida Medida Provisória foi convertida na Lei 12.340/10.

Ocorre, porém que a Medida Provisória foi regulamentada pelo Decreto 7.257/10, logo após a edição da MP, e com a sua publicação foi revogado o Decreto 5.376/05, que até então regulava o SINDEC. Também foi revogado o Decreto 6.663/08, que disciplinava “a aferição sumária, pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, da caracterização do estado de calamidade pública ou da situação de emergência, aliada à impossibilidade de o problema ser resolvido pelo ente da Federação” (BRASIL. Decreto, 2008). O Decreto 7.257/10 restabeleceu a possibilidade do reconhecimento direto pela União da situação de emergência e estado de calamidade pública à luz do Decreto municipal, sem a necessidade de homologação pelos Governos estaduais, em perfeita sintonia com o Decreto 5.376/05¹⁵.

Todavia, tanto a Lei 12.340/10 como o Decreto 7.257/10, que já regulamentava a Medida Provisória 494/10 e que dispõem sobre o 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 outras providências, acabou por alterar substancialmente o Decreto 5.376/05, que até então regulava o SINDEC, descaracterizando-o por completo.

¹⁵ Art. 2º A aferição sumária prevista no art. 1º será condicionada à edição de decreto declaratório do estado de calamidade pública ou da situação de emergência e à apresentação dos seguintes documentos:

§ 1º O ente federado afetado pelo estado de calamidade pública ou situação de emergência encaminhará os documentos previstos no caput ao Ministério da Integração Nacional, no prazo máximo de trinta dias da ocorrência do desastre. (BRASIL, 2005).

4 DEFESA CIVIL: UMA REORGANIZAÇÃO JURÍDICA NECESSÁRIA

Conforme foi bem evidenciado nos capítulos anteriores, a temática Defesa Civil no Brasil nunca mereceu a devida atenção do legislador constitucional. Até o advento da Constituição de 1988 a expressão Defesa Civil nunca havia sido mencionada em nenhuma de nossas cartas políticas. Ao longo de nossa história, as constituições federais apenas fizeram alusão a determinadas situações específicas, mas nunca traduziram de forma global e objetiva a vontade de implementação de uma política de Defesa Civil para o Brasil. A exemplo disso podemos destacar traços comuns dos respectivos textos constitucionais. Todas as cartas políticas brasileiras dispuseram sobre a inviolabilidade da casa dos indivíduos e neste ponto, as situações de excepcionalidade para sua violação, como nos casos de incêndio e desastres. E ainda, como ponto comum, quando estabeleceram como competências materiais da União a organização da defesa permanente contra os efeitos da seca, das inundações e calamidades públicas.

De forma ainda mais negligente vem se conduzindo o legislador infraconstitucional, pois, até os dias atuais, mesmo diante de tantas evidências científicas, não se mobiliza na propositura de um projeto de lei que venha a organizar e estruturar uma política nacional de defesa civil eficiente, que possa fazer frente às demandas referentes à segurança global da população, crescentes no Brasil. Ao contrário, parece aguardar a iniciativa da Administração Pública Federal, como ocorreu com o envio da MP 492/2010, convertida na Lei 12.340/10, que ao contrário de melhorar o que existia através de uma lei ordinária, acabou por desestruturar o que ainda dava norte ao SINDEC, com a revogação do Decreto 5.376/05.

Como demonstrado anteriormente, a matéria sempre foi disciplinada no plano infraconstitucional através de Decreto, que é espécie normativa e afeta a regulamentação das leis. Porém, quando editado de forma autônoma, *apenas vincula a administração pública do ente federativo que o expediu*. Talvez aqui resida um dos maiores entraves do SINDEC: se um Decreto apenas vincula a estrutura governamental do ente que o editou e, portanto, não obriga os demais sobre o seu objeto, e ainda, pelo fato de que somente à Constituição Federal cabe a

repartição de competências, é razoável concluir que os diversos conflitos envolvendo os limites de competência de cada um dos entes federativos acabe, sob o ponto de vista jurídico, enfraquecendo o conjunto e promovendo os conflitos verificados, mais especificamente, em cenários de desastres, especialmente entre órgãos executores de estados e municípios, permitindo que grande parte dos gestores municipais se mantenham desinteressados.

É preciso reconhecer tais fragilidades jurídicas, considerando que o legislador constitucional de 1988 disse muito menos do que teve oportunidade de dizer sobre o tema. No entanto, também é preciso reconhecer, através de uma interpretação orgânica e integrada do texto constitucional, que dispomos das bases constitucionais mínimas para melhor estruturação do atual Sistema de Defesa Civil no âmbito da legislação ordinária, mesmo que essa realidade ainda não reflita os maiores anseios da comunidade nacional, expressos na 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (BRASIL, 2010). Para tanto, basta haver vontade política por parte de nossas autoridades.

São duas as competências atribuídas aos entes federativos na Constituição Federal, a competência material ou administrativa e a competência legislativa. No âmbito das atribuições administrativas exclusivas da União encontramos a de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente contra as secas e as inundações¹⁶ (BRASIL. Constituição, 1988).

Sob o ponto de vista legislativo, compete privativamente à União legislar sobre *defesa civil*, podendo a Lei Complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias elencadas no art. 22, dentre elas a Defesa Civil¹⁷ (BRASIL. Constituição, 1988). Como visto, a União, através de lei complementar, pode autorizar que os Estados legislem sobre questões específicas de Defesa Civil, entretanto, nenhuma atitude foi adotada nesse sentido.

No Título V da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, no capítulo III, que dispõe da Segurança Pública, no seu art. 144, § 5º, a Constituição Federal atribui aos Corpos de bombeiros militares, além das atribuições previstas em lei, incumbência pela execução de atividades de defesa civil¹⁸ (BRASIL. Constituição, 1988).

No tocante aos municípios, no seu art. 30, a Constituição dispõe que os mesmos poderão legislar sobre assuntos de interesse local. Portanto, ela não impede que o façam em matéria de Defesa Civil e ainda autoriza-os, expressamente, a suplementar a legislação federal

¹⁶ Art. 21, XVIII.

¹⁷ Art. 22, XXVIII e parágrafo único.

¹⁸ Art. 144, §5º.

e a estadual no que couber¹⁹ (BRASIL. Constituição, 1988). Desta forma, bastaria que o Congresso Nacional, por iniciativa própria ou a Presidência da República, elaborasse projeto de lei ordinária que organizasse o SINDEC, o que permitiria que Estados e Municípios tivessem suas atribuições bem delineadas – de forma a evitar superposição e conflitos de atribuições entre os entes federativos – e que ainda pudessem ser criados mecanismos de incentivo fiscal e financeiro, visando estimular estados e municípios a constituírem suas defesas civis.

Portanto, hoje nada impede que os municípios possam organizar com recursos próprios suas defesas civis. Infelizmente, a falta de comprometimento da grande maioria dos prefeitos brasileiros é a grande responsável por essa inadimplência.

Mesmo sabendo que a ciência do Direito, por si só, não resolverá sozinha a questão de interesse nacional, é importante enfatizar que um arcabouço jurídico melhor delineado a partir da Constituição Federal certamente é de fundamental importância, de forma a compelir as autoridades públicas a organizarem um Sistema de Defesa Civil nos três níveis de governo que efetivamente respondam à realidade hoje imposta com o aumento de desastres, principalmente desastres de origem natural. Portanto, no âmbito de sua competência privativa, prevista no art. 22, poderá a União estruturar um Sistema Nacional de Defesa Civil, através de iniciativa de projeto de lei ordinária que atenda os interesses nacionais.

Ainda assim, não poderá a União obrigar os demais entes federativos, considerando que a distribuição de competências cabe, exclusivamente, à Constituição Federal em face da autonomia dos entes federativos. Portanto, nos parece que tal iniciativa seria ainda insuficiente.

Desta forma, mesmo diante da exigência de um quorum de 3/5 das duas casas do Congresso Nacional, em duas votações, uma melhor alternativa seria a elaboração de proposta de emenda constitucional que pudesse de forma expressa, nos moldes do que ocorreu com a temática ambiental, estabelecer como competência comum e legislativa concorrente em matéria de Defesa Civil aos três entes federativos.

¹⁹ Art. 30, I e II.

4.1 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Assim como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o SINDEC está organizado numa estrutura político-administrativa oficial, governamental, ainda que aberto à participação comunitária e a instituições não governamentais, formado pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público que são encarregados da gestão da política nacional de Defesa Civil no país.

Da mesma forma que a questão ambiental, as ações de defesa civil tiveram suas origens em momentos de crise gerados pelo homem sobre o ecossistema planetário, através de um modelo de desenvolvimento predatório e impiedoso de utilização dos recursos naturais e pelos conflitos e dissensões entre nações, sob os mais diversos pretextos, mas que na verdade traduzem a busca pelo controle de recursos essenciais e estratégicos da natureza.

A partir de 1962, a publicação de *Silent Spring*, um trabalho da bióloga Rachel Carson, passou a alertar sobre o grande perigo representado pela utilização de agrotóxicos nas lavouras e a questão ambiental. Deu-se início a uma grande discussão a respeito da preservação dos recursos naturais do planeta, despertando a comunidade internacional para a gravidade da questão. Em 1971, um grupo de empresários, políticos e pensadores europeus denominado de “Clube de Roma”, preocupado com as possibilidades futuras do crescimento econômico e social, encomendou ao Instituto de Tecnologia de Massachussets – EUA um relatório que leva o nome de “Limites do Crescimento”. Segundo Milaré (2007; 2009), o resultado desse estudo foi a proposta denominada “crescimento zero”, que dizia: se a população e a indústria parassem de crescer seria possível assegurar a continuidade da evolução econômica e da espécie humana no planeta.

Entretanto, somente em 1972 as discussões se ampliaram, culminando na 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo, na Suécia, cujo tema foi Crescimento Econômico e Meio Ambiente. Vale lembrar que na oportunidade, em pleno regime militar, o Brasil liderou um grupo de países defendendo o crescimento a qualquer custo.

No Brasil, a percepção jurídica sobre proteção do ambiente, somente ocorreu a partir da década de 1980, sob a influência conscientizadora emanada da Conferência de Estocolmo, quando foram editados alguns diplomas legais mais ambiciosos. Como exemplos, podemos destacar a lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu o SISNAMA, definindo uma política ambiental no Brasil; a lei 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplinou a ação civil

pública como instrumento de tutela processual do ambiente; e, em especial, a promulgação da atual Constituição em 1988, que dedicou um capítulo próprio ao meio ambiente, constituindo-se num dos textos mais avançados em todo mundo.

E qual paralelo podemos fazer entre a questão ambiental e as ações de defesa civil? Como já foi dito anteriormente, ambas tiveram origem em crises e conflitos. As ações de defesa civil no mundo tiveram início no final da década de 1930, em face do ideal expansionista da Alemanha nazista que acabou por levar o mundo para o maior conflito armado da história da humanidade e, assim, inspirou o surgimento das primeiras ações para proteção da população civil dos países envolvidos no conflito.

No Brasil, ao contrário do que ocorreu nos países mais desenvolvidos – que procuraram aperfeiçoar seus mecanismos de proteção social ajustados às novas realidades –, o Serviço de Defesa Civil foi desmontado logo após o término da guerra, com a extinção da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil do Ministério da Justiça e Negócios Interiores pelo Decreto-Lei 9.370/46, demonstrando o casuísmo histórico do país em relação ao tema.

Diferente do que ocorreu com o meio ambiente, as ações de defesa civil nunca mereceram do legislador brasileiro a atenção necessária que requer o tema. Até a edição da Lei nº 12.340 de 1º de dezembro de 2010, que teve sua origem numa medida provisória, e após o fim da Segunda Grande Guerra, o Sistema de Defesa Civil sempre foi regulado através de Decreto expedido pelo Poder Executivo.

O legislador constitucional de 1988, ao contrário da atenção que dispensou ao meio ambiente, tratou o tema de forma superficial e secundária no capítulo da segurança pública, delegando à União a competência legislativa para disciplinar a matéria, bem como a atribuição de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações. A legislação infraconstitucional nunca existiu até o advento da Lei 12.340/10, pois nenhum membro ou comissão do Congresso Nacional – e muito menos a Presidência da República – se dispuseram a regular e estruturar o SINDEC. Este foi deixado à mercê dos casuísmos do Governo, através de edições e revogações de Decretos que somente têm gerado insegurança jurídica e ineficiência do SINDEC em todo território nacional, pois deixam de harmonizar a atuação dos entes federativos. Quando teve a oportunidade de editar uma lei para regulá-lo, o Governo Federal acabou por desorganizar ainda mais o tão fragilizado Sistema com a revogação do Decreto 5.376/05 pelo Decreto 7.257/10, que apenas passou a enfatizar procedimentos relacionados à situação de emergência e estado de calamidade pública em face dos acontecimentos registrados no Rio de Janeiro,

Alagoas e Maranhão, revogando o pouco que existia em matéria de estruturação e competências dos entes federativos.

O mais importante disso tudo talvez seja o fato de que não há como dissociar Defesa Civil de Meio Ambiente. Afinal, todos os efeitos dos desastres se refletem sobre o ambiente mais ou menos vulnerável, sejam eles de ordem natural ou tecnológico. Portanto, perdeu o legislador constituinte a oportunidade de dar ao tema Defesa Civil a devida relevância que a própria sociedade passa a exigir, em face dos constantes e recorrentes eventos registrados todos os anos, especialmente no período chuvoso da região sudeste e no período seco das regiões norte e nordeste do Brasil.

É notória a falta de planejamento e investimento nas ações de defesa civil no Brasil. Os recursos destinados pelos entes federativos em seus orçamentos voltados para as ações de defesa civil são incipientes, quando existem. A prevenção decididamente não faz parte da cartilha política das administrações; os governos investem mais nas ações de resposta do que em prevenção. É patente a falta de entendimento e coordenação em cenários de desastre, aliás, os fatos recentes registrados na região serrana do Rio de Janeiro em janeiro de 2011 e divulgados pela imprensa nacional demonstraram tal situação.

Todo esse quadro se manifesta de forma recorrente por diversos fatores, mas especialmente porque não existe no país um arcabouço jurídico que discipline a matéria de forma satisfatória, deixando ao sabor do administrador do momento as iniciativas que entender mais oportunas. É neste particular que a atuação do legislador Constituinte foi aquém das expectativas, pois em relação ao meio ambiente organizou um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo, considerado o mais avançado em matéria ambiental do planeta.

A dimensão conferida à temática ambiental transcende os dispositivos do art. 225, mas está permeando todo o texto constitucional em face de seu caráter multidisciplinar. Ora, se o legislador constituinte criou um direito fundamental indisponível, ou seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida das pessoas, seria razoável admitir que a higidez desse ambiente demandasse uma política voltada à proteção social intimamente associada à política ambiental.

Aqui é imperioso destacarmos a norma-matriz esculpida no art. 225, caput da Constituição Federal de 1988:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL. Constituição, 1988).

Como manter hígido o meio ambiente de forma a proporcionar sadia qualidade de vida às pessoas se não integramos outras políticas públicas, como a política urbana, de recursos hídricos, saneamento, habitação e de defesa civil à política ambiental? Preservar e defender o ambiente são deveres do Estado e da coletividade, portanto, o sistema precisa da participação efetiva de toda a sociedade. O legislador constitucional parece que se esqueceu disto, seja por falta de interesse político, falta de conhecimento da matéria ou por outros interesses escusos.

Entendemos que a melhor forma de exigir um maior compromisso dos três entes federativos com a temática Defesa Civil seria uma proposta de emenda constitucional que viesse a contemplar, no âmbito das competências comuns, a inclusão do inciso XIII no art. 23 da Constituição Federal, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

XIII - defesa civil.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

- Parágrafo único com redação determinada pela Emenda Constitucional n. 53/2006.

Dessa forma, *o projeto de lei complementar disciplinaria as normas de cooperação entre os entes federativos*, estabelecendo pormenores acerca da atuação dos mesmos, não só através das ações prioritárias de prevenção, mas também nas ações de resposta em situações de anormalidade. Assim, a situação demonstrada através da pesquisa dirigida aos Estados e apresentada no primeiro capítulo poderia ser revertida diante da possibilidade de responsabilização civil e penal da autoridade pública dos respectivos executivos, pela eventual inobservância da exigência de constituição do sistema de defesa civil municipal, bem como de sua efetiva estruturação, manutenção e respectiva destinação de recursos orçamentários para fazer face às demandas com ênfase na prevenção.

Aqui merece destaque o comentário da Professora Fernanda Dias Menezes de Almeida (2010) em sua obra *Competências na Constituição de 1988*, quando, ao analisar as competências materiais da União, elabora uma breve avaliação crítica com o propósito de oferecer, sob a forma de colaboração, uma análise sobre a repartição de competências. Esta visa ao reequilíbrio do federalismo brasileiro, mesmo reconhecendo que a maior parte dos poderes arrolados no art. 21 da Constituição Federal deveriam mesmo ser exercidos por quem representa a unidade do Estado federal, de forma a articular soluções para problemas que acabam por afetar todos os estados da Federação.

Na visão da autora, algumas competências poderiam sair com vantagens da esfera privativa da União para integrar o rol de competências comuns do art. 23. “*Uma delas é a competência de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas [grifo nosso]*” (ALMEIDA, 2010, p. 75). Destaca a autora que foi através da invocação pelos Estados, clamando pelo socorro da União, em face do tormento das secas do Nordeste, que foi inaugurado o processo de interferência federal em assuntos que até então diziam respeito à economia dos Estados.

A atuação da União no terreno das calamidades públicas é sem dúvida muito importante. Mas exime as demais autoridades públicas de participarem e contribuírem na debelação de problemas que são de todos. *Trata-se, pois, de matéria especialmente talhada para figurar entre as competências comuns, que demandam ação conjugada e permanente dos integrantes da Federação [grifo nosso]* (ALMEIDA, 2010, p. 75).

Infelizmente, é sabido de toda sociedade que a classe política do nosso país, por questões fisiológicas, tem aversão ao enfrentamento das grandes questões que há tempos se apresentam como desafio para que o Brasil se torne de fato uma potência internacional, considerando que somos a sétima potência econômica do mundo. Entretanto, temas como reforma tributária, política habitacional, reforma política, segurança *lato sensu*, estão sempre a merecer grandes e falsas promessas nos pleitos eleitorais, se revertendo em mera retórica tão logo os políticos ascendem ao poder.

Entretanto, é imperioso destacar que a partir da nomeação de Ivone Maria Valente como titular da SEDEC no ano de 2009, avanços significativos acabaram por indicar mudanças de paradigmas. Estes foram evidenciados na 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, onde os municípios e a sociedade tiveram, pela primeira vez, oportunidade de discutir Defesa Civil como uma questão difusa de interesse de todos, sem atuação corporativa exclusiva desta ou daquela instituição.

Em perfeita harmonia com a proposta de competência administrativa comum, Almeida (2010) acrescenta à proposta a inclusão do inciso XVII no art. 24 da Constituição de 1988. Este possibilita que a União estabeleça normas gerais de interesse nacional em matéria de Defesa Civil, permitindo que estados federados e o Distrito Federal possam complementar a legislação federal e eventualmente possam exercer a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades, no caso da ausência de lei federal. Extensivamente, em interpretação integrada com o art. 30 da Constituição, possam os municípios complementar a legislação federal e estadual no interesse local.

O artigo 24 da Carta Maior ficaria com a seguinte redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre:

XVII – defesa civil

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL. Constituição, 1988).

Obviamente, a temática defesa civil seria retirada do inciso XXVIII do art. 21, considerando que a Constituição separou em artigos distintos a competência privativa da União, art. 22 e a competência legislativa concorrente no art. 24 e de forma a evitar interpretação errônea da Constituição, por configurar “uma impropriedade técnica arrolar entre as competências privativas da União a de editar normas gerais sobre certas matérias” (ALMEIDA, 2010, p. 147).

Aparentemente este poderia parecer o caminho mais difícil, pois a proposta de emenda constitucional é mais restritiva do que o processo legislativo ordinário e sua iniciativa é atribuída somente ao Presidente da República; por no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A proposta de emenda constitucional deverá ser discutida e votada nas duas casas do Congresso Nacional, ou seja, Câmara de Deputados e Senado Federal, em dois turnos, exigindo-se para sua aprovação três quintos dos votos de seus respectivos membros, nos termos do art. 60 da Constituição Federal.

Nesse sentido, bastaria a vontade política da atual Presidente da República, Dilma Rousseff, que detém ampla maioria nas duas casas do Congresso Nacional e não teria nenhuma dificuldade em aprovar esse tema que é de extrema relevância para o país e que interessaria, certamente, a todos os entes federativos. Os números informados pelas Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil e apresentados no primeiro capítulo do presente trabalho por si só já demonstram a necessidade e obrigatoriedade legal da constituição e do fortalecimento dos sistemas estaduais de defesa civil, em especial dos sistemas municipais em todo o país, sob pena de crime de responsabilidade dos prefeitos que, em sua grande maioria, negligenciam a estruturação desses órgãos e se mostram completamente despreparados para o enfrentamento de situações de desastre. Este despreparo se deve à completa falta de

planejamento e provisionamento de recursos orçamentários a serem destinados, prioritariamente as ações de prevenção, preparação para os desastres e para fazer face às demandas da fase de resposta em situações de anormalidade.

A proposta de emenda constitucional afastaria em definitivo a falsa e incorreta interpretação do §5º do art. 144 da Constituição de que a coordenação das ações de defesa civil é prerrogativa exclusiva da corporação de bombeiros militares, conforme diretriz aprovada na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) (2009), realizada em Brasília na semana de 27 a 30 de agosto de 2009, que fere de morte a repartição de competência estabelecida pela Carta Magna. Vejamos o que dispôs a referida diretriz:

7.17. A - Incluir os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal no Plano Nacional de Segurança Pública, bem como: criar Comissões Municipais de prevenção de acidentes e desastres custeadas pelo governo federal, criar uma Secretaria Executiva de Defesa Civil, e garantir a coordenação da Defesa Civil sob responsabilidade dos Corpos de Bombeiros [grifo nosso]. (CONSEG, 2009).

Neste particular é bom lembrar que em 27 de outubro de 2009 o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através de Decreto s/nº convocou a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária. Esta deliberou de forma mais ampla a temática *Defesa Civil* com efetiva participação comunitária, enfatizando a importância dos Sistemas Municipais de Defesa Civil e a profissionalização do SINDEC, com a criação da carreira de defesa civil no âmbito da administração pública nas três esferas de governo (BRASIL, 2010).

Uma terceira e última proposição, visando assegurar efetivamente o direito à vida e à segurança consagrado no art. 5º da CF, constitui-se também como proposta de emenda constitucional – aliás, constante no manual *Segurança Global da População* (CASTRO, 2007) – que propõe a inserção do capítulo IV - Da Defesa Civil, no Título V - Da Defesa do Estado Democrático e das Instituições Democráticas.

Ressalte-se, entretanto, que a referida proposta melhor se enquadraria no Título VIII - Da Ordem Social, Capítulo VI - Do Meio Ambiente e da Defesa Civil, Seção I - Do Meio Ambiente Seção II - Da Defesa Civil.

Seção II

Da Defesa Civil

Art. 225-A. A defesa civil, dever do Estado, direito e responsabilidade da cidadania, é exercida para garantir a segurança global da população e a incolumidade das pessoas, do patrimônio e do meio ambiente, em circunstâncias de desastres, através do Sistema Nacional de Defesa Civil, que tem a seguinte constituição (*):

- I - órgão superior, constituído pelo Conselho Nacional de Defesa Civil;
- II - órgão central, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica da defesa civil em todo o território nacional;

III - órgãos de articulação e de coordenação sistêmica, em nível macrorregional, estadual, municipal e do Distrito Federal;

IV - órgãos setoriais, compreendendo os diferentes órgãos da administração pública da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, responsáveis pela execução de atividades de defesa civil.

V - órgãos de apoio, constituídos por instituições públicas, privadas e comunitárias, organizações não governamentais, clubes de serviço e associações de voluntários que integram o Sistema.

Parágrafo Único. Ao Órgão Central do Sistema, em nível federal, compete a articulação, coordenação, promoção e supervisão técnica do Sistema Nacional de Defesa Civil, em todo o território nacional.

Art. 225-B. A defesa civil articula-se em todo o território nacional e tem por objetivo fundamental a redução dos desastres, que compreende os seguintes aspectos globais:

- I - prevenção de desastres;
- II - preparação para emergências e desastres;
- III - resposta aos desastres;
- IV - reconstrução.

Art. 225-C. Compete ao Sistema Nacional de Defesa Civil:

- I - planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País;
- II - atuar na iminência e em circunstâncias de desastres;
- III - prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas, reabilitar e recuperar os cenários dos desastres.

4.2 REFORMULAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Com a proposta de emenda constitucional tornando as ações de defesa civil de competência comum a todos os entes federativos e atribuindo concorrentemente a todos a competência para legislar em matéria de defesa civil. Restaria, posteriormente, a edição de lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23, fixando normas de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar nacional.

Vale destacar aqui, diante da relevância que o tema exige, os ensinamentos de Alexandre de Moraes (2000, p. 528):

a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato do legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar da evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas ao mesmo tempo, não poderiam comportar constantes alterações através do processo legislativo ordinário.

Neste processo de regulamentação do SINDEC em muito se aproveitaria o texto do Decreto nº 5.376/05 que dispunha sobre o SINDEC.

4.2.1 A IMPORTÂNCIA DA VALORIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE DEFESA CIVIL

O manual que dispõe sobre a Política Nacional de Defesa Civil no Brasil, editada pelo MI através da SEDEC, estabelece diversas condicionantes que justificam a necessidade de estruturação de um sistema em nível nacional que contemple a prevenção dos desastres. Dentre elas encontram-se estudos epidemiológicos que demonstram: a produção de danos causados por desastres de origem natural é superior aos causados pelas guerras, no último século; os desastres tecnológicos são cada vez mais frequentes em função da falta de padrões de segurança exigidos pelo desenvolvimento econômico e tecnológico da sociedade; o crescimento desordenado das cidades acaba por provocar o crescimento de adensamentos populacionais em áreas de riscos, reafirmando a real interação existente entre o desenvolvimento sustentável, a redução de desastres, a proteção ambiental e o bem estar social (BRASIL, 2004).

O mesmo manual define internacionalmente, como objetivo geral da defesa civil, a redução dos desastres. Dentre os instrumentos da Política Nacional, define a necessidade de uma estruturação do SINDEC que contemple órgãos municipais de Defesa Civil, bem como a implantação de NUDECs, a necessidade do planejamento dos entes federativos através dos planos diretores de Defesa Civil e a previsão de recursos orçamentários (BRASIL, 2004).

Estes elementos já seriam mais que suficientes para justificar a importância e a necessidade da criação e valorização dos órgãos municipais, que são a estrutura básica e fundamental para o êxito das ações de defesa civil em um país continental como o Brasil – este que possui disparidades regionais tão acentuadas – contrariando a ideia de que instituições estaduais teriam condições de gerir e conduzir sozinhas as ações de defesa civil. Este fato é constatado no próprio manual editado pelo MI, que estabelece dentre as metas de curto prazo, previstas para 2000:

Meta nº 1

Implementar 2.400 Coordenadorias Municipais de Defesa Civil -COMDEC, com prioridade para os municípios de maior risco.

Meta nº 5

Promover, em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, estudos de riscos de desastres, objetivando o micro zoneamento urbano, com vistas à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 182, § 1º). (BRASIL, 2004, p. 17).

A meta nº 5 está em perfeita sintonia com o texto constitucional de 1988 que, pela primeira vez, nas palavras do Prof. Édis Milaré (2009), estabeleceu uma política constitucional para as cidades a partir do mandamento do art. 21, inciso XX. Este estabelece, dentre as competências exclusivas da União, a instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano no Brasil, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, nos termos do art. 182, caput²⁰.

Foi através da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades, que a União delegou a execução da política de desenvolvimento urbano aos municípios, aos quais também compete a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano previsto no art. 30, inciso VIII da CF (BRASIL. Lei, 2001).

Confiou ainda ao Plano Diretor, obrigatório aos municípios com mais de 20.000 habitantes e, aprovado pelas Câmaras municipais a tarefa de implementação do objetivo constitucional, nos termos do art. 182, §1º (BRASIL. Lei, 2001).

Portanto, cabe aos municípios zelar pelo planejamento, uso e parcelamento do espaço urbano de forma a disciplinar sua ocupação, além de evitar ou minimizar as consequências desastrosas verificadas ano após ano, especialmente durante os períodos chuvosos.

Durante a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária realizada em Brasília de 23 a 25 de março de 2010, pela primeira vez no Brasil a temática foi amplamente discutida com toda sociedade brasileira. Civis e militares, a partir das Conferências municipais e estaduais, discutiram os rumos da Política Nacional de Defesa Civil, que antes ficava restrita às Conferências Nacionais realizadas pelas corporações de bombeiros militares.

Do relatório final da Conferência (BRASIL, 2010) é importante destacar os objetivos e as diretrizes traçadas, expressos através da *1ª Carta Nacional de Defesa Civil*, demonstrando definitivamente a importância da estruturação do SINDEC.

A 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, convocada pelo Decreto s/nº de 27 de outubro de 2009, do Exmo. Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, realizada nos dias 23, 24 e 25 de março de 2010, na cidade de Brasília, DF, teve como tema “Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária – Por uma Ação Integral e Contínua” e como objetivos:

I – Realizar a análise das ações do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, previstas no Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005;

²⁰ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

II – Definir diretrizes para reorganização do SINDEC e das ações de defesa civil, com ênfase nos princípios de prevenção e assistência humanitária como políticas de Estado para garantia do desenvolvimento social; e

III – Definir diretrizes que possibilitem o fortalecimento da participação no planejamento, gestão e operacionalização do SINDEC. (BRASIL, 2010).

Visando ao cumprimento dos objetivos propostos, destacam-se, dentre outras, as seguintes diretrizes:

I - Desafios para a efetivação da Defesa Civil no século XXI: Estado, Sociedade, Clima, Desigualdades e Desenvolvimento:

- Promulgação de lei instituidora do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), em substituição ao atual Decreto Nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005;
- Obrigatoriedade da implantação e operacionalização das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil como forma de política de minimização e redução de desastres, obedecendo às recomendações de profissionalização mencionadas nesta carta. (BRASIL, 2010).

Essas diretrizes traduzem de forma cristalina as deliberações referentes ao Grupo de Trabalho GT 06, que se dedicou à análise do Eixo I: Desafios para a efetivação da defesa civil no século XXI, Tema 07 – legislação (BRASIL, 2010).

Dentre as diretrizes aprovadas, constam: a necessidade de reorganização do SINDEC, a partir de proposta de lei complementar, com previsão de imputação de responsabilidades aos gestores municipais não atuantes; a ampliação da participação de gestores municipais no CONDEC e de membros da sociedade civil; a necessidade de criação da carreira do profissional de defesa civil e sua admissão no serviço público mediante concurso, dentre outras.

Verifica-se, portanto, o alto nível de aprovação das propostas aprovadas. Durante o processo de discussão no Grupo de Trabalho GT 06 foi patente a tentativa organizada de membros do Corpo de Bombeiros Militar de desconstituir as propostas que eventualmente pudessem ferir os interesses corporativos da instituição. Por outro lado, o flagrante anseio dos demais participantes, manifestado pela necessidade urgente de reorganização jurídica do Sistema e valorização das defesas civis municipais o que, aliás, ao final da Conferência acabou por resultar numa Moção de Agravo elaborada pelos representantes dos Corpos de Bombeiros Militares.

Sem entrar no mérito de algumas questões suscitadas na referida moção, certamente pertinentes, consideramos que as nossas Forças Armadas, as Polícias Militares e Bombeiros Militares indiscutivelmente têm papel extremamente relevante no SINDEC. Entretanto, é imperioso destacar que a suposta ausência da expressão “bombeiro militar” nos documentos

da conferência, sob o argumento de estar em desacordo com o texto constitucional, é fruto de uma percepção exclusivista de alguns representantes dessas Corporações Estaduais e de uma interpretação incorreta do art. 144, §5º da CF, que atribui às mesmas, excluídas as atribuições definidas em lei, também *a execução de atividades de Defesa Civil*.

Portanto, em nenhum momento deixou-se de reconhecer o trabalho dos bombeiros, especialmente nas ações de resposta em situações de desastres, seja através de atividades de busca, salvamento, socorro, dentre outras. Mesmo porque na própria moção os signatários acabam por reconhecer que Defesa Civil não se resume à Corporação dos Bombeiros Militares.

Aqui merece referência a matéria veiculada no Telejornal Bom Dia Brasil da Rede Globo de Televisão, no dia 19 de setembro de 2011, que abordou a realidade da situação dos bombeiros no Brasil²¹. Segundo a matéria, no estado do Maranhão, por exemplo, existe um bombeiro para cada 5.000 habitantes, enquanto a Organização das Nações Unidas recomenda um bombeiro para cada grupo de 1.000 habitantes. Dos 217 municípios, apenas três têm unidade de bombeiros militares. No estado de Minas Gerais, ainda segundo a reportagem, dos 853 municípios, 801 estão sem “grupamento de bombeiros”. No Paraná, dos 399 municípios, 349 não têm bombeiros militares. Em Goiás, das 246 cidades, 215 não têm bombeiros. Em São Paulo, o estado mais rico da federação, dos 645 municípios, 506 não têm batalhões de bombeiros.

No estado de São Paulo, por força de lei, a construção de novas sedes da corporação e abastecimento de viaturas fica a cargo dos municípios paulistas, enquanto o estado fornece o pessoal.

4.2.2 NECESSIDADE DE PROFISSIONALIZAÇÃO DO SINDEC

A experiência do autor desta dissertação como Coordenador de Defesa Civil de Juiz de Fora - MG, por mais de 13 anos (1998-2010), permite afirmar que são inúmeros os fatores que acabam por determinar a fragilidade do SINDEC. Alguns deles podem e devem ser mencionados: 1) a falta de visão e interesse político de nossos governantes com a temática, justificado sempre sob o falso argumento da falta de recursos; 2) O fato de que os órgãos de

²¹ Disponível em: <<http://video.globo.com/Videos/Player/Noticias/0,,GIM1634528-7823-FALTAM+BOMBEIROS+NO+PAIS,00.html>>. Acesso em 04 de outubro de 2011.

defesa civil acabam por retratar as mazelas decorrentes da ausência ou deficiência das políticas públicas; 3) a falta de um arcabouço jurídico que discipline com objetividade o papel e as responsabilidades de cada ente federativo com a segurança global da população; 4) *o despreparo e imprevisto das estruturas existentes através de pessoal desqualificado para o desempenho de suas funções*; 5) a falta de uma cultura que privilegie a segurança e a falta de percepção de risco da população; 6) a miséria e a falta de oportunidade; 7) a não interface e integração das políticas públicas; 8) a inexistência de planejamento orçamentário para fazer face às ações de defesa civil, com ênfase na prevenção.

Notadamente aliado à necessária valorização dos sistemas municipais de defesa civil, é fundamental que suas coordenadorias municipais sejam integradas por um quadro de pessoal interdisciplinar e qualificado, em face da diversidade de assuntos que constituem o escopo das ações de defesa civil. É imperativo acabar com improvisos e alta rotatividade do pessoal, apontados como um dos principais problemas na consulta realizada junto às Coordenadorias Estaduais. Essa mudança de paradigma passa essencialmente pela profissionalização dos profissionais de defesa civil e pela necessária qualificação dos recursos humanos.

A experiência da cidade de Juiz de Fora reflete essa triste realidade. Criada em 10 de junho de 1974, pelo então Prefeito Itamar Franco, através da lei 4.626, a Coordenação Municipal de Defesa Civil inicialmente foi vinculada diretamente ao Chefe do Executivo Municipal. Entretanto, em seus mais de 30 anos e mesmo nos dias atuais, o órgão de defesa civil a cada momento é atrelado a uma unidade administrativa diferente, o que demonstra a falta de interesse e descaso da administração pública com a temática. Vale ressaltar que esta é uma cidade de topografia extremamente acidentada, na qual são frequentes as ocorrências de escorregamentos em massa, alagamentos e inundações que acabam por ceifar vidas e provocar sérios danos materiais no período chuvoso.

Até o ano de 1998 a Defesa Civil Municipal funcionou de forma improvisada e sem um quadro de servidores qualificado para o desempenho de suas atividades. As constantes alternâncias políticas acabavam por determinar uma rotatividade recorrente do pessoal. Além disso, a Defesa Civil acabava por ser a receptora do pessoal marginalizado do quadro de servidores, seja por questões políticas ou por problemas funcionais de determinados servidores. O quadro só foi revertido na década seguinte, mais pela vontade de alguns do que por decisão das autoridades públicas.

Aliado à incorporação de profissionais qualificados a implementações de projetos e programas de mudança cultural previstos nos manuais de planejamento em Defesa Civil e a

efetiva participação da comunidade acabaram por exigir iniciativas da autoridade pública que viessem, mesmo que timidamente, a investir nesta política pública.

A partir de 2009, novamente a falta de vontade política e o descompromisso acabaram por ressuscitar o casuísmo de sempre, que acabou resultando num processo de esvaziamento do órgão, com a extinção da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, a quem a Defesa Civil estava vinculada, e a transferência desta para a Secretaria de Obras. Certamente, a possibilidade da obtenção de recursos com a elaboração do Plano Municipal de Redução de riscos em assentamentos precários, considerada uma das 36 melhores práticas de gestão local do Brasil em premiação realizada pela Caixa Econômica Federal, associada à falta de compromisso da administração, acabou por atrair o interesse de outras unidades da Prefeitura, em especial a Secretaria de Obras, mas sem em nada prestigiar a atual Subsecretaria de Defesa Civil do Município. Todo o interesse se deve ao fato de que a cidade acabou se credenciando ao recebimento de recursos do Ministério das Cidades.

Desse modo, a estrutura que chegou a ser considerada uma referência nacional, voltou, em menos de três anos, a merecer o desprestígio da administração municipal. O corpo técnico, constituído ao longo dos anos, acabou por se desestruturar pela completa falta de percepção gerencial, inclusive da atual administração. Esta nunca valorizou efetivamente a atuação dos profissionais, que dispenderam o melhor de suas vidas em favor do interesse público e não receberam reconhecimento e valorização, indispensáveis à manutenção da motivação do grupo para continuar a multiplicar o aprendizado e a operacionalização das ações de defesa civil, especialmente através dos núcleos comunitários de Defesa Civil.

A partir do exemplo de Juiz de Fora já tínhamos elementos para demonstrar a importância da criação de uma carreira pública de defesa civil no Brasil, de forma a evitar os improvisos verificados em todo país, conforme ficou evidenciado através da pesquisa realizada junto aos estados membros da Federação e Distrito Federal e na própria 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária (BRASIL, 2010), através de suas deliberações que reafirmou a meta nº 03 da Política Nacional de Defesa Civil. Esta estabeleceu a necessidade de implementação de Centros Universitários de Estudos e Pesquisas sobre desastres (CEPED), estimulando os Cursos de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil, além da criação de cursos permanentes de formação e pós-graduação em defesa civil, visando à qualificação de mão de obra especializada para suprir as demandas de mercado que haverão de surgir, a partir da profissionalização deste segmento.

As diretrizes definidas e aprovadas durante a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 2010), em seu Eixo I – “Desafios para a efetivação da defesa civil no século XXI:

Estado, Sociedade, Clima, Desigualdade e Desenvolvimento”, a necessidade de profissionalização do Sistema obteve um elevado percentual de aprovação, traduzindo assim um sentimento nacional que reafirma a necessidade da criação de uma carreira nacional de Defesa Civil, bem como a necessidade de formação e treinamento permanente de pessoal para atuação em ações de defesa civil.

No “Tema 02 – Carreira/Profissionalização” do Eixo I, através da diretriz 1, ficou estabelecida a necessidade de qualificação profissional em todos os níveis, e criação da carreira de Estado, em âmbito nacional, para a ampliação e efetivação de quadro técnico multidisciplinar de agentes de defesa civil, por meio de concurso público, com plano de cargos e salários, aprovada por 84% dos participantes. A diretriz nº 3 aponta para a inclusão do cargo de agente de defesa civil com formação operacional, técnica, médio e superior na classificação brasileira de profissões e deliberada por 91% dos delegados (BRASIL, 2010).

No “Tema 07 – Legislação”, a diretriz nº 1 indicou a necessidade de reorganização do SINDEC, a partir de proposta de emenda constitucional e lei complementar, contemplando na alínea “c” a necessidade de criação da carreira do profissional de defesa civil através de concurso público, sendo aprovada por 71% dos conferencistas e reafirmada na diretriz nº 7 que deliberou sobre a obrigatoriedade da formação de quadros de defesa civil, com profissionais concursados para atuação específica nos municípios, sendo aprovada por 83% dos participantes (BRASIL, 2010).

Vale destacar que no “Tema 01 – Capacitação” do mesmo eixo, as deliberações sobre a necessidade de capacitação de recursos humanos em parceria com os Institutos Federais de educação, ciência e tecnologia, associada à implantação de CEPEDs, dentre outras, teve a aprovação elevadíssima dos presentes, chegando a 94% (BRASIL, 2010).

Tais resultados acabam por refletir a realidade do SINDEC, confirmada pela pesquisa realizada junto às Coordenadorias Estaduais que demonstram que somente através de um arcabouço jurídico bem elaborado, associado à necessária valorização do profissional que atua em defesa civil e a destinação de recursos específicos nos orçamentos gerais dos três entes federativos, poder-se-á reverter o quadro desfavorável que hoje se apresenta no Brasil em matéria de Defesa Civil.

4.2.3 CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS ESPECIAIS DE DEFESA CIVIL NO ÂMBITO DA UNIÃO, DISTRITO FEDERAL, ESTADOS E MUNICÍPIOS

Conforme foi dito anteriormente, a falta de recursos financeiros sempre foi usada pelos prefeitos e muitos governadores de estado para justificar as dificuldades para operacionalização de suas estruturas de defesa civil. Entretanto, ficou evidenciado nesta pesquisa que a grande maioria dos municípios brasileiros não possui suas COMDECs e, quando as têm, estas são inoperantes. Em outros casos, constam apenas no papel, com o fito exclusivo de se credenciarem na obtenção de recursos dos outros entes federativos em caso de declaração de situações de anormalidade, como a decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública.

O Manual de Planejamento em Defesa Civil da SEDEC (CASTRO, 1999) dispõe que dentre os instrumentos para implementação da Política Nacional de Defesa Civil, além da necessidade do planejamento global em Defesa Civil que contemple os Planos Plurianuais e Diretores de Defesa Civil, haja Planos Operacionais e de Contingência. Estabelece ainda a necessidade da previsão de recursos orçamentários nos três níveis de governo. É necessária não só a provisão de recursos orçamentários e financeiros para a manutenção dos órgãos de defesa civil, mas também a instituição dos Fundos Especiais de Defesa Civil visando, prioritariamente, ao financiamento dos projetos de prevenção, das medidas de preparação para as emergências e desastres e ações de resposta, especialmente nos casos de situação de emergência e estado de calamidade pública.

A instituição de fundos especiais de defesa civil, em nível estadual e municipal, facilita a captação e a transferência de recursos, inclusive de origem internacional, e aumenta a flexibilidade das ações, em condições emergenciais. (CASTRO, 1999, v. I, p. 44).

No Brasil até a edição da Lei 12.340/10 o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP era disciplinado pelo Decreto-Lei nº 950 de 13 de outubro de 1969 e regulamentado pelo Decreto nº 1.080 de 8 de março de 1994 e se constitui em um instrumento financeiro da União “instituído para o financiamento emergencial de ações de *resposta aos desastres*, em casos de *estado de calamidade pública* reconhecidos pelo governo federal” (CASTRO, 1999, p. 44; grifos nossos). Neste ponto, a Lei 12.340/10, de forma a incentivar estados e municípios, instituiu que o patrimônio do FUNCAP será constituído de cotas a serem integralizadas anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo

voluntária a integralização de cotas por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Na integralização das cotas, para cada parte integralizada pelos demais entes federativos, a União integralizará três partes, devendo os entes interessados, até o dia 30 de junho de cada ano, informarem à SEDEC o valor de suas integralizações para previsão orçamentária da União (BRASIL. Lei, 2010).

Os recursos serão mantidos em instituição financeira federal e será gerido por representação de um Conselho Diretor, constituído por três representantes da União, um dos estados e Distrito Federal e um representante dos Municípios.

Dessa forma, diante das evidências do aumento da incidência dos desastres de origem natural, dos problemas decorrentes das ocupações irregulares na maioria das cidades brasileiras e os desafios impostos pelos desastres humanos e mistos, é inconcebível que prefeitos e governadores se mantenham inertes. Alguns se mantêm ao sabor da sorte, como que a esperar a ocorrência de desastres em seus territórios para obterem recursos da União. Esses recursos quase sempre são alvo de apuração do Ministério Público, Tribunal de Contas da União e Polícia Federal, diante dos desvios e superfaturamento cotidianamente noticiados pela imprensa nacional, como ocorreu recentemente com os recursos liberados para cidades da região serrana do Rio de Janeiro atingidas pelas fortes chuvas de janeiro de 2011. Agora, a União convida os demais entes federativos a constituírem um Fundo Único para fazer face às situações de anormalidade.

Essa iniciativa não impede que estados e municípios possam manter ainda organizados seus Fundos Especiais de Defesa Civil, como era até o advento da lei, considerando que a utilização dos recursos do FUNCAP está condicionada à decretação do estado de calamidade pública ou de situação de emergência devidamente reconhecidas.

Esta situação merece uma atenção especial pelo fato de que, com a promulgação da Constituição de 1988, o art. 36 das disposições constitucionais transitórias definiu que os fundos existentes na data da promulgação, ressalvadas as exceções relacionadas a isenções fiscais e os que interessavam a defesa nacional, estariam extintos se não fossem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos (BRASIL. Constituição, 1988). Segundo Antônio Luiz Coimbra de Castro (2007), em sua obra *Segurança Global da População*, o FUNCAP foi ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990.

Ocorre que até o advento da Lei 12.340/10, o FUNCAP era disciplinado pelo Decreto-Lei 950/69, que instituiu o FUNCAP, regulamentado pelo Decreto 1.080/94 que estabelecia que o Fundo somente pudesse ser utilizado mediante o reconhecimento do estado de calamidade pública. Veja o que dispunha o art. 2º do referido Decreto:

Art. 2º A condição para a aplicação dos recursos previstos nas ações estabelecidas no art. 1º deste Decreto é o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Governo Federal (BRASIL. Decreto, 1994).

Conforme orienta Castro (2007, p. 36), “o mau uso dos dispositivos constitucionais, relacionados com o estado de calamidade pública, e a desinformação sobre as atribuições dos SINDEC” contribuíram para este círculo vicioso. Este fato acabou por esvaziar o FUNCAP, que não é provisionado e tampouco são previstos recursos orçamentários suficientes para atividades de redução de desastres. Estes somente são obtidos através das medidas provisórias nos termos do art. 62 da Constituição, em situações de relevância e urgência, e através da abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes em casos de calamidade pública, conforme art. 167, § 3º da Constituição Federal:

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou *calamidade pública* [grifo nosso], observado o disposto no art. 62 (BRASIL. Constituição, 1988).

Mesmo com o advento da Lei 12.340/10, que em seu art. 8º estabeleceu que os recursos do FUNCAP devem ser destinados não apenas para áreas atingidas por desastre e que tiverem reconhecido o estado de calamidade pública, mas também àquelas que tiverem reconhecidas a situação de emergência (BRASIL. Lei, 2010), mais uma vez a União perdeu a oportunidade de encerrar o círculo vicioso, de forma a flexibilizar a destinação dos recursos do Fundo, deixando de limitá-lo apenas para as ações de resposta, em especial a reconstrução, permitindo sua utilização para as ações preventivas e de desenvolvimento institucional do SINDEC.

Conforme bem assevera Castro (2007, p. 40), “o SINDEC será muito fortalecido, caso as transferências de recursos da União sejam condicionados à prévia institucionalização destes fundos e das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC).” Com a devida vênia, pode-se ressaltar ainda a necessidade de institucionalização de fundos congêneres no âmbito dos Estados e com a denominação genérica de Fundo Nacional, Estadual ou Municipal de Defesa Civil, conforme o ente federativo.

Não basta que a legislação apenas imponha a necessidade de criação dos órgãos municipais de Defesa Civil, mas que lei complementar federal, que deve buscar a integração de todos os entes federativos em matéria de defesa civil, preveja como imprescindível para gestão da defesa civil recursos orçamentários, alocados segundo a gestão orçamentária participativa, que implica a obrigatoriedade de realização de debates, audiências e consultas

públicas sobre propostas do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para sua aprovação pelo Legislativo.

É importante destacar que, atualmente, para que haja transferência de recursos federais destinados às ações de defesa civil, é indispensável que sejam observados os requisitos da MP 494/10, convertida na Lei 12.340/10 e na Portaria 912-A de 29 de maio de 2008 do Ministro de Estado da Integração Nacional, que exige dos municípios a comprovação da existência de órgãos de defesa civil municipal para se habilitarem à transferência de recursos:

Art. 1º - Os municípios, para se habilitarem à transferência de recursos federais destinados às ações de defesa civil, deverão comprovar a existência e o funcionamento do Órgão Municipal de Defesa Civil - COMDEC ou correspondente (BRASIL, 2008).

Vale ainda reiterar que a Constituição Federal de 1988, art. 148, estabeleceu que mediante lei complementar poderá a União instituir empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública (BRASIL. Constituição, 1988). Todavia, assim como no caso da abertura de crédito extraordinário, estes devem ser considerados instrumentos de exceção e, portanto, indicados apenas para despesas realmente imprevisíveis e em casos de grande relevância e urgência.

Por esse motivo, é necessário que sejam previstos recursos orçamentários suficientes e compatibilizados com a epidemiologia de desastres brasileiros, tanto para os *Programas* estabelecidos, como para os *Fundos Especiais de Defesa Civil* (CASTRO, 1999, p. 45; grifos nossos).

Infelizmente, a partir das informações obtidas através do relatório da SEDEC (2011) – *National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2009-2011)* – e dos órgãos de Coordenação Estadual é possível perceber que a grande parte dos municípios brasileiros ou não tem seus Sistemas Municipais de Defesa Civil, ou, quando os tem, padece de uma estrutura mínima e da completa falta de recursos financeiros para fazer face às ações de defesa civil no âmbito dos territórios.

No quesito nº 03 da pesquisa direcionada aos órgãos estaduais de Defesa Civil – “O Estado e as Defesas Cíveis municipais possuem Fundo Especial de Calamidade Pública? Há destinação de recursos orçamentários do Estado e municípios? Podem informar percentuais e valores de 2010 e 2011?” – as informações são ainda mais desoladoras, pois a grande maioria dos estados federados não possui Fundos Especiais para Calamidades Públicas ou congêneres. Portanto, há uma falta de provisionamento de recursos no âmbito dos estados para o enfrentamento das situações de desastres. Com raras exceções, foram informadas situações

referentes aos municípios e respectivos valores, eventualmente destinados nos anos de 2010 e 2011, como se pode observar a seguir:

- **Estados que não possuem Fundo Especial para Calamidade Pública - FUNCAP:** 1) Acre; 2) Amazonas; 3) Amapá; 4) Bahia; 5) Distrito Federal; 6) Espírito Santo; 7) Maranhão; 8) Mato Grosso; 9) Pará; 10) Paraíba; 11) Pernambuco; 12) Piauí; 13) Paraná; 14) Rio Grande do Norte; 15) Rondônia; 16) Roraima; 17) Rio Grande do Sul; Sergipe; 18) São Paulo; 19) Tocantins e 20) Rio Grande do Sul.

O Distrito Federal informou que está em fase de negociação com a SEDEC para participação do FUNCAP nacional, dentro da nova proposta da Lei 12.340/10. O estado do Rio Grande do Sul informou que o Fundo está em fase de estruturação, e o Piauí, que a instalação está prevista para 2012.

- **Estados que possuem FUNCAP:** 1) Alagoas; 2) Ceará; 3) Rio de Janeiro; 4) Santa Catarina; 5) Mato Grosso do Sul e 6) Minas Gerais.

Os estados de Minas Gerais e Mato do Grosso do Sul informaram existir o Fundo, mas que os mesmos estão desativados. O estado de Santa Catarina informou que o recurso previsto no Fundo é de R\$6.000.000,00.

Quanto à existência de Fundos Municipais Especiais de Calamidade Pública - FUMECAP, os órgãos estaduais assim se manifestaram:

- **Estados que informaram que os municípios não possuem Fundo Especial Municipal para Calamidade Pública – FUMECAP:** 1) Acre; 2) Bahia; 3) Espírito Santo; 4) Goiás; 5) Maranhão; 6) Mato Grosso; 7) Pará; 8) Paraíba; 9) Pernambuco; 10) Paraná; 11) Rio Grande do Norte; 12) Rondônia; 13) Roraima; 14) Sergipe; 15) São Paulo e 16) Tocantins.
- **Estados que não possuem informações a respeito:** 1) Piauí e 2) Rio Grande do Sul.
- **Estados que não responderam:** 1) Alagoas; 2) Amazonas; 3) Amapá; 4) Ceará e 5) Minas Gerais.

O estado do Rio de Janeiro informou que alguns municípios possuem o FUMECAP; Santa Catarina informou que três ou quatro municípios possuem o Fundo e o estado de Mato Grosso do Sul informou que três municípios possuem o Fundo. Somente o município de Dourados previu recursos da ordem de R\$171.128,00 no exercício de 2011.

Quanto à previsão de recursos orçamentários nos estados e municípios específicos para as ações de Defesa Civil, o estado do Maranhão respondeu afirmativamente que existe previsão de R\$2.500.000,00 para o ano de 2011; o Pará teve previsão em 2010 de R\$500.000,00 e São Paulo informou que a previsão para o exercício de 2011 é de R\$25.000.000,00.

Informaram não existir recursos orçamentários os estados do Espírito Santo, Paraná, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

Os números apresentados acabam por confirmar que, além de uma legislação que exija dos estados e municípios a criação e estruturação dos órgãos de defesa civil, a necessidade de que se estabeleça a obrigatoriedade de criação de Fundos Especiais para Calamidade Pública e a previsão de recursos orçamentários específicos para atender as necessidades destes órgãos, não só para o atendimento de situações de anormalidade, mas principalmente para implementação de uma política de proteção civil no Brasil, voltada à prevenção, o que deve ser feito por meio de um orçamento participativo, nos moldes anteriormente apresentados.

Isto porque é notório que a quase totalidade dos estados e municípios brasileiros não fazem provisão para o enfrentamento das situações de desastres, ficando sempre a esperar pela ajuda do Governo Federal, através da liberação de recursos, especificamente nas situações de emergência ou estado de calamidade pública.

Sobre os recursos disponibilizados no FUNCAP, instituído pelo Decreto-Lei nº 950/69 em reposta à consulta formulada ao MI, através do Departamento de Minimização de Desastres sobre os recursos constantes do FUNCAP nos últimos 10 anos a resposta foi que “O Funcap não recebeu nenhum recurso no período questionado, pois nunca foi ativado” (Apêndice 7.3).

Fica patente essa imperiosa necessidade de provisão de recursos para fazer face não só ao estado de calamidade pública e situação de emergência, mas que sejam prioritariamente direcionados às ações de prevenção e preparação para os desastres. Sem esses recursos continuaremos o ciclo vicioso que prevalece até os dias atuais, no qual grande parte dos estados e municípios em situações de desastres fica sempre à espera dos recursos federais. Essa lógica perversa fica evidenciada a partir dos recursos federais investidos em prevenção e resposta a desastre entre 2005 e 2011, através do MI, segundo dados disponibilizados pelo Departamento de Articulação e Gestão (DAG) da SEDEC:

Tabela 1 - Recursos destinados pela SEDEC às ações de defesa civil no período de 2005 a 2011

Ano	Resposta aos desastres e Reconstrução (R\$)	Prevenção e Preparação para os desastres (R\$)
2005	6.842.401,78	11.640.034,06
2006	78.236.842,29	17.197.656,85
2007	146.839.526,07	50.463.502,60
2008	211.193.509,28	101.784.177,66
2009	956.738.432,21	122.891.731,69
2010	1.831.027.683,83	102.913.347,29
2011	447.048.401,91	37.069.164,37

Fonte: Dados cedidos pela SEDEC.

Os números comprovam que nos últimos sete anos, contabilizando os pagamentos de Restos a Pagar (RAP), os recursos direcionados às ações de resposta aos desastres e reconstrução são expressivamente superiores àqueles direcionados as ações de prevenção e preparação para os desastres, dispensando qualquer análise mais pormenorizada dos mesmos. Todavia, chama a atenção a disparidade dos investimentos em prevenção e resposta nos anos 2010 e 2011, ou seja, os percentuais relacionados à prevenção e preparação para os desastres em relação ao total, disponibilizado para ações de resposta aos desastres e reconstrução é de 8,29% e 5,62%, respectivamente.

Fontes alternativas de recursos que poderiam ser examinadas para provimento dos Fundos Nacionais, Estaduais e Municipais de Defesa Civil a serem instituídos seriam aquelas provenientes de arrecadações lotéricas e os valores referentes à aplicação de multas a pessoas físicas e jurídicas pelo descumprimento de normas relacionadas a posturas e código de obras municipais que possam acarretar algum risco à comunidade (CASTRO, 2007), bem como a infrações ambientais.

Devemos, por fim, ressaltar que a importância de criação de Fundos Nacional, Estaduais e Municipais de Defesa Civil e a destinação de recursos orçamentários, nos três níveis de governo, destinados às ações de Defesa Civil, também foram deliberações da 1ª CNDC (BRASIL, 2010).

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo demonstrar a necessidade de revisão do arcabouço jurídico que disciplina o SINDEC. Além disso, apresentar uma proposta de alteração da estrutura jurídica visando ao estabelecimento claro de competências legislativas e administrativas entre os entes federativos, a partir da análise realizada em toda estrutura jurídica que disciplinou a temática Defesa Civil ao longo do tempo no Brasil.

Restou evidenciado que a fragilidade do SINDEC se deve primeiramente à falta de vontade política com o tema e que, por via de consequência, acaba se refletindo na legislação. Tal fragilidade foi bem caracterizada a partir do levantamento efetuado junto às CEDECs e também no relatório nacional de progresso sobre a implementação de Hyogo, Quadro de Ação (2009-2011) apresentado pela SEDEC à Organização das Nações Unidas (SEDEC, 2011). Desde o início de sua construção, com a criação do serviço de proteção antiaérea, o tratamento deste tema se mostrou incipiente e não merecedor do rigor jurídico necessário ao efetivo disciplinamento da matéria.

É fácil perceber que os textos constitucionais que antecederam a Carta Política de 1988 basicamente se limitaram à defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente aquelas relacionadas às secas e inundações, atribuindo à União a competência material de sua promoção e planejamento. Foi o texto de 1988 que pela primeira vez utilizou a expressão “defesa civil”, incluindo dentro das competências privativas da União a tarefa de legislar sobre o tema, inserindo ainda no capítulo da segurança pública a competência material dos corpos de bombeiros para sua execução. Este texto tem levado os menos atentos a entender que se trata de competência exclusiva dessas corporações, o que tem dado margem a distorções de sua interpretação em claro interesse corporativo dessas instituições.

No âmbito da legislação infraconstitucional, pode-se perceber que o Congresso Nacional, por mais de meio século, nunca se interessou em disciplinar a temática, fato que acabou por determinar a permanente atuação casuística da União através de uma sucessão de Decretos editados pelo Governo Federal, na tentativa de substituir a ausência legislativa.

Todavia, nunca é demais ressaltar que a espécie normativa em comento não se presta a distribuir competência entre os entes federativos, tarefa esta exclusiva do mandamento constitucional. Portanto, sua eficácia acaba por restringir-se aos órgãos vinculados ao Poder Central.

Este casuísmo, mais uma vez, ficou evidenciado quando, a pretexto de agilizar a liberação de recursos do orçamento da União para os demais entes federativos atingidos por desastre, o presidente da República editou a MP 494/10, depois convertida na Lei 12.340/10 regulamentada pelo Decreto 7.257/10, que acabou por revogar o Decreto 5.376/05. Foi retirado, assim, do mundo jurídico, o único referencial legal existente, acarretando com isso a desestruturação do SINDEC, que a despeito de ser um Decreto e não uma Lei orientava sua organização.

O fato é que o resultado dessa inércia legislativa e casuísmo por parte do Poder Executivo acabou por refletir a falta de eficiência do Sistema, na medida em que o planejamento e execução das ações de defesa civil ficaram concentrados na mão da União, que muito pouco investe em prevenção. Com exceção aos estados de São Paulo e Minas Gerais, cuja coordenação está a cargo das Polícias Militares, os demais estão sob o comando dos Corpos de Bombeiros Militar nos termos do art. 144 da Constituição Federal de 1988. Todavia, estas corporações têm limitações que não permitem às mesmas, com raras exceções ter o alcance desejado para uma atuação efetiva e prioritária.

O resultado deste quadro é um sistema que não estimula adequadamente o engajamento do principal ente federativo na gestão desta política pública, que são os municípios. Este fato ficou patenteado durante a 1ª CNDC (BRASIL, 2010), quando em suas deliberações asseverou a necessidade do fortalecimento do Sistema no âmbito municipal e a sua necessária profissionalização, o que permitiria a manutenção de estruturas organizacionais com quadros permanentes e qualificados para a gestão dos Sistemas Municipais de Defesa Civil.

Hoje é possível concluir que, a despeito da Constituição Federal de 1988 ter avançado em relação aos textos anteriores, faz-se necessária uma maior valorização da temática, dedicando-lhe a mesma relevância dispensada ao meio ambiente, incluindo-a dentre as competências comum e legislativa concorrente, preconizadas nos arts. 23 e 24 da Carta Política.

Considerando a malograda iniciativa da MP 494/10 convertida em Lei, que desestruturou o SINDEC e frustrou o anseio legislativo de décadas por um instrumento legislativo cogente e duradouro, o Congresso Nacional, pela primeira vez na história, começa

a reverter esse quadro legislativo desolador que sempre caracterizou a Defesa Civil no Brasil. Tal fato se deu com a recente edição da Lei 12.608/12, sancionada após a conclusão dos estudos desta dissertação. A edição da referida lei acabou por ratificar o objeto central do presente trabalho no que diz respeito à necessidade de reorganização do ordenamento jurídico sobre Defesa Civil no Brasil.

6 REFERÊNCIAS

6.1 OBRAS CITADAS

ALMEIDA, Fernanda Dia Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

AQUINO, Rubim Santos Leão de; FRANCO, Denize de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. *História das sociedades: das comunidades primitivas às sociedades medievais*. 16. ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1980.

BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

²² BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, Rio de Janeiro, fls. 17, Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiais, 22 Abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 1 abr. 2011.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 24 fev.1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 1 abr. 2011.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 1 abr. 2011.

²² Para auxiliar o acesso do leitor desta dissertação às referências, devido ao grande número de citações de atos normativos neste estudo, as referências de “BRASIL” estão acompanhadas das indicações Constituição, Decreto, Decreto-Lei, Lei e MP, organizadas em ordem alfabética, e da data de publicação entre parênteses. Os demais atos normativos não estão indicados em destaque, mas mantêm a data de publicação entre parênteses. As indicações supracitadas também estão presentes nas citações ao longo do texto.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 1 abr. 2011.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 1 abr. 2011.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 out. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 1 abr. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 1 abr. 2011.

BRASIL. Decreto (1970). Decreto nº 67.347, de 5 de outubro de 1970. Estabelece diretrizes e normas de ação para defesa permanente contra as calamidades públicas, cria Grupo Especial e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 out. 1970. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/leisocericizadas/Leis1970v8.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2011.

BRASIL. Decreto (1988). Decreto nº 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, DF, 19 dez. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D97274.htm>. Acesso em 26 mar. 2011.

BRASIL. Decreto (1993). Decreto nº 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, DF, 17 ago. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0895.htm>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BRASIL. Decreto (1994). Decreto nº 1.080, de 8 de março de 1994. Regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 mar. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1080.htm>. Acesso em: 27 mar. 2011.

BRASIL. Decreto (2004). Decreto nº 4.980, de 4 de fevereiro de 2004. Dá nova redação a dispositivos dos Decretos nº 895, de 16 de agosto de 1993, que dispõe sobre a organização do

Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), e 1.080, de 8 de março de 1994, que regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 fev. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4980.htm>. Acesso em: 08 abr. 2011.

BRASIL. Decreto (2005). Decreto nº 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, DF, 18 fev. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

BRASIL. Decreto (2008). Decreto nº 6.663, de 26 de novembro de 2008. Regulamenta a aferição sumária, pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, da caracterização do estado de calamidade pública ou da situação de emergência, aliada à impossibilidade de o problema ser resolvido pelo ente da Federação. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 nov. 2008. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/2008#content>>. Acesso em 30 mar.2011.

BRASIL. Decreto (2010). Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 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, DF, 5 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei (1942a). Decreto-Lei nº 4.098, de 13 de maio de 1942. Define, como encargos necessários à defesa da Pátria, os serviços de defesa passiva anti-aérea. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4098.htm>. Acesso em: 25 mar. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei (1942b). Decreto-Lei nº 4.624, de 26 de agosto de 1942. Cria o Serviço de Defesa Passiva Anti-Aérea e dá outras providências. *Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 ago. 1942. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1942vVp379/pdf21.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei (1942c). Decreto-Lei nº 4.800, de 6 de outubro de 1942. Torna obrigatório o ensino da defesa passiva e dá outras providências. *Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, 8 out. 1942. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1942vVIIp342/pdf-08.pdf>>. Acesso em 27 mar. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei (1967). Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/LeisOcerizadas/Leis1967v1.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei (1969). Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969. Institui no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 out. 1969. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/LeisOcerizadas/Leis1969v7.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BRASIL. Lei (2001). Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Coletânea de legislação Ambiental, Constituição Federal/ organização Odete Medaur. 8. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Lei (2010). Lei nº 12.340, de 1º de dezembro 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, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

BRASIL. Lei (2012). Lei 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 nº 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 República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 20 abr. 2012.

BRASIL. MP (2010). Medida Provisória nº 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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/494impresao.htm>. Acesso em: 30 mar. 2011.

BRASIL. (2004). Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. *Política Nacional de Defesa Civil*. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2004.

BRASIL. (2010). Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. *1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária - Por uma ação integral e contínua: relatório final*. Florianópolis: CEPED UFSC, 2010. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/conferencia/index.asp>>. Acesso em 29 jul. 2011.

BRASIL. (2008). Portaria nº 912-A, de 29 de maio de 2008. *Diário da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 jun. 2008.

CARSON, Rachel. *Silent Spring*. Greenwich: Fawcett Publications, 1962.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. *Manual de Desastres: desastres naturais*. vol I. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Especial de Políticas Regionais, Departamento de Defesa Civil. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. *Manual de planejamento em defesa civil*, vol. I a IV. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Defesa Civil. Brasília: MI, 1999.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. *Segurança Global da população*. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Defesa Civil. Brasília: 2007.

CBM-RJ – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Origem da Defesa Civil Mundial*. Disponível em: <www.cba-v.cbmerj.rj.gov.br/redec-v/origem_da_defesa_civil_mundial.doc>. Acesso em: 25 mar. 2011.

CONSEG - 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Ministério da Justiça, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/25098935/Relatorio-Final-1%C2%AA-CONSEG>>. Acesso em 29 jul. 2011.

DEFESA CIVIL BRASIL. *Defesa Civil no Brasil*. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/historico/brasil.asp>>. Acesso em 25 mar. 2011.

EM-DAT – THE INTERNATIONAL DISASTER DATABASE. *Annual disaster statistical Review 2011*. Disponível em: www.emdat.be. Acesso em: 19 ago. 2013.

GORE, Albert. *Uma verdade inconveniente - o que devemos saber (e fazer) sobre o aquecimento global*. Barueri: Manole, 2006.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco; doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2000.

REALE, Miguel. *Memórias*. São Paulo: Saraiva, 1987. v. I.

SEDEC - SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 16 mar. 2011.

SEDEC - SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. (2011). Mrs. Ivone Maria Valente. *National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2009-2011)*. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports/v.php?id=16862&pid:223>>. Acesso em: 05 nov. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed. rev. atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 38, de 12.6.2002). São Paulo: Malheiros, 2002.

WEISZFLOG, Walter. *Michaelis 2000: moderno dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro; Reader's Digest; São Paulo: Melhoramentos, 2000. 2 v.

6.2 OBRAS CONSULTADAS

ABREU, Estela dos Santos e José Carlos. *Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso/Universidade Federal Fluminense*. 9. ed. rev. ampl. Niterói: EdUFF, 2007.

ARRUDA, José Jobson de A.; PILETTI, Nelson. *Toda a História: História Geral e História do Brasil*. 11. ed. São Paulo; Ática, 2002.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. (2009). *Coletânea de Legislação Ambiental, Constituição Federal*. Organização Odete Medauar. 8. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 out. 1969. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 1 abr. 2011.

BRASIL. MP (2011). Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011. Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 out. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/547.htmimprensa.htm>. Acesso em: 27 out.2011.

BRASIL. (2002a). Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. *Glossário de Defesa Civil: estudos de riscos e medicina de desastres*. 3. ed. rev. Ministério da Integração Nacional. Brasília: MI, 2002.

BRASIL. (2002b). Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. *Manual para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública*. 2. ed. Ministério da Integração Nacional. Brasília: MI, 2002. v. 1 e 2.

BRASIL. (2003). Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. *Manual de desastres mistos*. Ministério da Integração Nacional. Brasília: MI, 2003. v. 3.

BRAICK, Patrícia Ramos; MOTA, Myriam Becho. *História: das cavernas ao terceiro Milênio*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE). Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=2a09db34-e59a-4138-b568-e1f00df81ead&groupId=185960. Acesso em: 6 nov. 2013.

DEFESA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA. *Retrospectiva Histórica da Evolução da Defesa Civil no Brasil*. Disponível em: <<http://defesacivil.ro.gov.br/hist.asp>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

DEFESA CIVIL DO ESTADO DE SERGIPE. *Defesa Civil no mundo*. Disponível em: <<http://www.defesacivil.se.gov.br/modules/tinyd0/index.php?id=5> >. Acesso em: 25 mar. 2011.

DIAKOV, V.; KOVALEV S. *História da Antiguidade: a sociedade primitiva, o oriente*. Lisboa: Editorial Estampa, 1981.

ESTADÃO. *Governo brasileiro admite à ONU despreparo em tragédias*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,governo-brasileiro-admite-a-onu-despreparo-em-tragedias,666689,0.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Desastres naturais e desastres sociais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 fev. 2011, Tendências/ Debates, p. A3.

FOLHA DE SÃO PAULO. De novo a chuva: 245 mortos (e ainda contando). *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 jan. 2011. Cotidiano, p. C1-C8.

FROTA, José Ananias Duarte. *O novo marco legal e a desconstrução do Sistema Nacional de Defesa Civil 27ago2010*. Disponível em:

<<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABI4QAA/novo-marco-legal-a-desconstrucao-sistema-nacional-defesa-civil-27ago2010>>. Acesso em: 3 ago. 2011.

GLOBO. Faltam Bombeiros no país. Disponível em: <http://globo.com/Videos/Player/Noticias/0,,GIM1634528-7823-%20FALTAM+BOMBEIROS+NO+PAIS,00.html>. Acesso em: 4 out. 2011.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14. ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOPES, Daniela da Cunha et al. *Construindo comunidades mais seguras: preparando para a ação cidadã em defesa civil*. Florianópolis:UFSC/CEPED; Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2009.

MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO 2005-2015. Ginebra – Suíza: Secretaría Interinstitucional de La Estrategia Internacional para La Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD/ONU), 2005.

MARCONDES, Clodomir Ramos. *Defesa Civil - Orientação legal, ações nas emergências, mapa de ameaças múltiplas, preparação para os desastres, responsabilidades dos agentes*. 2 ed. ampl. São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2003.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Defesa Civil - Dr. Antônio Luiz Coimbra de Castro*. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=CgjDt3bjDPQ>>. Acesso em: 18 março 2011.

O GLOBO. Defesa Civil existe apenas no nome. *Jornal O Globo*, 19 jan. 2011. Opinião, p. 6.

1ª Conseg - Princípios e diretrizes para segurança pública. Disponível em: <<http://www.universopolicial.com/2009/09/1-conseg-principios-e-diretrizes-para.html>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

RABINOVITCH, Jonas. O futuro do planeta está nas cidades. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 mar. 2010. Tendências/Debates. Caderno Opinião, p. A3.

R7 NOTÍCIAS. *Brasil admite à ONU despreparo para enfrentar tragédias naturais*. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/brasil-admite-a-onu-despreparo-para-enfrentar-tragedias-naturais-20110116.html>>. Acesso em: 11 ago. 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. *Legislação relacionada ao SINDEC*. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/legislacao/index.asp>>. Acesso em: 15 abril 2011.

STRONG, Bob. Extremo e perigoso. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 jan. 2010. Ciência, p. 26.

YVETTE, Veyret. *Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente*. Tradução Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2007.

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

7 APÊNDICES

7.1 E-MAIL ENVIADO AO EXMO SR. MINISTRO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E RESPECTIVA RESPOSTA DA SEDEC

Identificação	Data de registro	Última atualização	Data de fechamento
6151454	23/07/2011	25/07/2011	25/07/2011
Nome	Sergio Reinaldo da Rocha		
Telefone	(32) 3214-****		
Email	srrocha@terra.com.br		
Texto da manifestação	<p>Excelentíssimo Senhor Ministro da Integração Nacional</p> <p>Bom dia!</p> <p>Meu nome é Sergio Rocha, sou oficial da reserva do Exército Brasileiro. Subsecretário de Defesa Civil de Juiz de Fora-MG por 13 anos (até janeiro de 2010) e mestrando em Defesa e Segurança Civil pela UFF, criado por demanda do próprio Ministério da Integração Nacional.</p> <p>O fato é que estou na fase final de minha dissertação e preciso da colaboração e de algumas informações desse Ministério, e gostaria de contar com o apoio de V.Ex^a através dos pontos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Existe tramitação de algum projeto de lei de iniciativa do Governo Federal visando à reestruturação do SINDEC? 2) Nos últimos dez anos quanto foram os recursos destinados e realizados , distintamente, em prevenção, ações de socorro e assistência e reconstrução em todo Brasil constantes do orçamento geral da União? É possível individualizar os recursos por cada Estado da Federação? 3) Qual o percentual de recursos destinados às ações de Defesa Civil no país constante do OGU nos últimos 10 anos? 4) Quantas Defesas Civas municipais existem organizadas no Brasil e estão no cadastro Nacional da SEDEC? 5) Quais e quanto foram os recursos constantes do FUNCAP nos últimos 10 anos? <p>Senhor ministro, sou um apaixonado pelo tema e apenas quero continuar a contribuir com meu país. Este é o único propósito desta solicitação.</p> <p>Na certeza do apoio de V.Ex^a.</p> <p>Atenciosamente.</p> <p>Sergio Rocha Juiz de Fora – MG srrocha@terra.com.br</p>		

Resposta:

Postado em 25-07-2011 as 11:11 por Ouvidoria-Geral do MI - Revisor 1

Prezado Senhor Sergio Reinaldo da Rocha,

Em atenção à sua manifestação, registrada sob o nº 6151454, conforme a resposta enviada no dia 27/06/2011, por meio da ocorrência nº 8321119, e de acordo com orientações da Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC, a Ouvidoria-Geral do Ministério da Integração Nacional informa que, quanto às Coordenadorias Municipais de Defesa Civil - COMDECs, são 458 cadastradas no VI Fórum Nacional de Defesa Civil (www.forumdefesacivil.org) dentre um total de 4.290 COMDECs criadas.

Esclarecemos que todos os dados relacionados a valores financeiros devem ser buscado junto ao Portal de Transparência. Diante disso, sugerimos que Vossa Senhoria acesse o sítio eletrônico: www.portaltransparencia.gov.br/convenios.

A Ouvidoria-Geral permanece à disposição para quaisquer outros esclarecimentos.

Atenciosamente,

OUVIDORIA-GERAL
Ministério da Integração Nacional
0800 61 0021 - Fax (61) 3414 4227
www.mi.gov.br/ouvidoria

7.2 E-MAIL INFORMATIVO DA OUVIDORIA-GERAL: ACUSAÇÃO DE RESPOSTA À MANIFESTAÇÃO

De:	Ouvidoria do Ministério da Integração Nacional <ouvidoria.mi@integracao.gov.br>	Enviado: Seg 25/07/11 11:02
Para:	srrocha@terra.com.br	Prioridade: Normal
Assunto:	Manifestação 6151454MI - Ouvidoria-Geral ::: Registro atualizado ou com Resposta Final	

Prezado(a) Senhor(a)

IMPORTANTE!

Informamos que para maior comodidade, a resposta de sua manifestação está disponível por meio de um mecanismo seguro e exclusivo. O endereço para a leitura da resposta a sua manifestação é este:

:::LINK/Endereço Eletrônico:::

http://200.198.213.88/ouvidoria/form/forms/showTickets.php?ticket_id=6151454&email=srrocha@terra.com.br&button=View+ticket

Clique sobre o mesmo ou copie o "*link*" acima para o campo "endereço" de seu navegador de Internet e acesse a resposta de sua manifestação registrada junto a Ouvidoria.

Esta notificação foi gerada, automaticamente, pelo Sistema de Ouvidoria do Ministério da Integração Nacional.

Portanto, não é necessário respondê-la!

Atenciosamente,

Ouvidoria-Geral
Ministério da Integração Nacional

Esta mensagem foi verificada pelo E-mail Protegido Terra.
Atualizado em 24/07/2011

De: Ouvidoria do Ministério da Integração Nacional <ouvidoria.mi@integracao.gov.br> - Manifestação 6151454MI - Ouvidoria-Geral ::: Registro atualizado ou com Resposta Final

7.3 E-MAILS TROCADOS COM A OUVIDORIA-GERAL, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

De:	Marcela Afonso de Oliveira Silva <marcela.afonso.sedec@gmail.com>	Enviado: Seg 5/09/11 11:10
Para:	srrocha@terra.com.br	Prioridade: Normal
Cc:	Weltom Alves de Carvalho <weltom.carvalho@integracao.gov.br>	
Assunto:	Re: solicitação-faz	

Prezado Sérgio Rocha,

Encaminho abaixo as respostas solicitadas:

1) Existe tramitação de algum projeto de lei de iniciativa do Governo Federal visando à reestruturação do SINDEC?

A Lei 12.340/10 foi sancionada no ano passado e não existe outra proposta em tramitação no momento (de iniciativa do Poder Executivo). No entanto há um grupo de trabalho dentro da Sedec que está elaborando uma proposta de modificação na legislação de defesa civil a ser apresentada ao Congresso nos próximos meses.

2) Nos últimos dez anos quanto foram os recursos destinados e realizados , distintamente, em prevenção, ações de socorro e assistência e reconstrução em todo Brasil constantes do orçamento geral da União? É possível individualizar os recursos por cada Estado da Federação?

3) Qual o percentual de recursos destinados às ações de Defesa Civil no país constante do OGU nos últimos 10 anos?

4) Quantas Defesas Civis municipais existem organizadas no Brasil e estão no cadastro Nacional da SEDEC?

A Sedec está realizando o levantamento de Comdec's da seguinte maneira: solicitamos os documentos de criação e nomeação dos membros da Comdec e pedimos que nos enviem os dados dos agentes de defesa civil do município. Dessa forma, até o momento temos o indício de existência de 3.697 Comdec's.

5) Quais e quanto foram os recursos constantes do FUNCAP nos últimos 10 anos?

O Funcap não recebeu nenhum recurso no período questionado, pois nunca foi ativado.

Quanto às perguntas 2 e 3, peço que entre em contato com o departamento competente para lhe ajudar, o Depto. de Articulação e Gestão. Encaminho esse email com cópia para o servidor Welton Alves de Carvalho, do departamento mencionado, para que ele possa ajudá-lo ou encaminhar para quem possa. Os ramais de lá são:

(61) 3414-5852 / 5803

Em 12 de agosto de 2011 14:38, <srrocha@terra.com.br> escreveu:

Prezada Marcela:

Sem dúvidas. Os dados constantes do relatório vêm ajudar a delinear o quadro do SINDEC e a necessidade de estruturação de um arcabouço jurídico sólido.

Quanto aos questionamentos constantes da correspondência endereçada, fico no aguardo de novo contato.

Quero agradecer, imensamente sua presteza e atenção.

Atenciosamente.

Sergio Rocha

On Sex 12/08/11 11:10 , Marcela Afonso de Oliveira Silva marcela.afonso.sedec@gmail.com sent:

Sr. Sérgio,

Conforme contato telefônico nesta manhã, verifiquei se tínhamos aqui na Sedec o documento solicitado. Como conversamos, realmente não há um documento oficial para lhe enviar, pois o formulário foi preenchido diretamente no site da Prevention Web. Porém, o Prevention Web disponibilizou em seu próprio site o material produzido pela Sedec, que lhe envio em anexo:

<http://www.preventionweb.net/english/policies/v.php?id=16862&cid=24>

Peço a gentileza de me informar se o relatório em anexo supre as primeiras demandas que V. Sa. me enviou, conforme os emails abaixo.

Atenciosamente,

Em 11 de agosto de 2011 10:39, <srrocha@terra.com.br> escreveu:

Prezada Marcela

Estou reenviando o e-mail na expectativa de que possa não tê-lo recebido.

**Solicito acusar recebimento e informar possibilidade de atendimento.
Atenciosamente.
Sergio Rocha**

----- Original Message -----

From: srrocha@terra.com.br
To: marcela.afonso.sedec@gmail.com
Cc:
Sent: Sex 5/08/11 14:38
Subject: Fwd: solicitação-faz

Prezada Marcela

Conforme contato telefônico estabelecido com V.S^a., submeto a sua consideração e solicito sua ajuda no sentido de obter as informações constantes da solicitação enviada à Ouvidoria, cuja resposta recebida segue a seguir.

Certo de sua atenção, subscrevo-me.

Atenciosamente

Sergio Rocha

Excelentíssimo Senhor Ministro da Integração Nacional

Bom dia!

Meu nome é Sergio Rocha, sou oficial da reserva do Exército Brasileiro. Subsecretário de Defesa Civil de Juiz de Fora-MG por 13 anos (até janeiro de 2010) e mestrando em Defesa e Segurança Civil pela UFF, criado por demanda do próprio Ministério da Integração Nacional.

O fato que estou na fase final de minha dissertação e preciso da colaboração e de algumas informações desse Ministério, e gostaria de contar com o apoio de V.Ex^a através dos pontos:

- 1) Existe tramitação de algum projeto de lei de iniciativa do Governo Federal visando à reestruturação do SINDEC?
- 2) Nos últimos dez anos quanto foram os recursos destinados e realizados , distintamente, em prevenção, ações de socorro e assistência e reconstrução em todo Brasil constantes do orçamento geral da União? É possível individualizar os recursos por cada Estado da Federação?
- 3) Qual o percentual de recursos destinados às ações de Defesa Civil no país constante do OGU nos últimos 10 anos?
- 4) Quantas Defesas Civas municipais existem organizadas no Brasil e estão no cadastro Nacional da SEDEC?
- 5) Quais e quanto foram os recursos constantes do FUNCAP nos últimos 10 anos?

Senhor ministro, sou um apaixonado pelo tema e apenas quero continuar a contribuir com meu país. Este é o único propósito desta solicitação.

Na certeza do apoio de V.Ex^a.

Atenciosamente.

Resposta recebida da SEDEC

Postado em 25-07-2011 as 11:11 por Ouvidoria-Geral do MI - Revisor 1

Prezado Senhor Sergio Reinaldo da Rocha,

Em atenção à sua manifestação, registrada sob o nº 6151454, conforme a resposta enviada no dia 27/06/2011, por meio da ocorrência nº 8321119, e de acordo com orientações da Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC, a Ouvidoria-Geral do Ministério da Integração Nacional informa que, quanto às Coordenadorias Municipais de Defesa Civil - COMDECs, são 458 cadastradas no VI

Fórum Nacional de Defesa Civil (www.forumdefesacivil.org) dentre um total de 4.290 COMDECs criadas.

Esclarecemos que todos os dados relacionados a valores financeiros devem ser buscado junto ao Portal de Transparência. Diante disso, sugerimos que Vossa Senhoria acesse o sítio eletrônico: www.portaltransparencia.gov.br/convenios.

A Ouvidoria-Geral permanece à disposição para quaisquer outros esclarecimentos.

Atenciosamente,

OUVIDORIA-GERAL
Ministério da Integração Nacional
0800 61 0021 - Fax [\(61\) 3414 4227](tel:(61)34144227)
www.mi.gov.br/ouvidoria

MARCELA AFONSO
Analista Técnico-Administrativa
[\(61\) 3414-5742](tel:(61)34145742)

*Ministério da Integração Nacional
Secretaria Nacional de Defesa Civil
Dpto. Minimização de Desastres*

Esta mensagem foi verificada pelo E-mail Protegido Terra.
Atualizado em 12/08/2011

7.4 QUESTIONÁRIO ENVIADO ÀS COORDENADORIAS ESTADUAIS

Senhor(a) Coordenador(a) Estadual de Defesa Civil,

Meu nome é Sergio Rocha, oficial da reserva do Exército Brasileiro, ex-subsecretário de Defesa Civil de Juiz de Fora-MG por 13 anos e **mestrando** em **Defesa Segurança Civil pela Universidade Federal Fluminense** e gostaria de merecer a atenção de Vossa Senhoria no sentido de obter, com a maior brevidade possível, informações sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil desse Estado, visando elaboração de dissertação por término de curso.

Visando orientar minha solicitação farei alguns quesitos que poderão facilitar o atendimento de minha solicitação, deixando o(a)s senhores(as) livres para adicionar qualquer informação que julgar relevante para o retrato fiel de todas as Defesas Civas do país.

- 1) A Coordenação do Sistema esta vinculada a qual Instituição?
- 2) Quantos municípios tem o Estado? Em quantos existem Defesas Civas formalmente (legalmente) constituídas? Efetivamente, quantas estão estruturadas e possui corpo técnico? Quantas respondem efetivamente as ações de Defesa Civil?
- 3) O Estado e as Defesas Civas municipais possuem Fundo Especial de Calamidade Pública? Há destinação de recursos orçamentários do Estado e municípios? Podem informar percentuais e valores de 2010 e 2011?
- 4) O Estado estimula a organização de COMDECs? Existem mecanismos de incentivo e estímulo a suas organizações?
- 5) Certamente dificuldades existem. Mas a nível municipal Vossa Senhoria poderia elencar as principais?
- 6) O que dispõe a Constituição Estadual sobre a organização do Sistema? **Poderia enviar os instrumentos jurídicos que regulam a temática no âmbito estadual?**
- 7) As defesas civis existentes em âmbito municipal estão vinculadas aos municípios, digo às Prefeituras?

Certo da contribuição de vossa Senhoria visando à valorização do SINDEC.

Agradeço a atenção.

Atenciosamente.

Sergio Rocha