

Manual de defesa civil



MANUAL DE DEFESA CIVIL - DCV PARA A
FORMAÇÃO DO SOLDADO DO CBMSC

1º edição 2017

Sumário

Lição 1 O símbolo de Proteção e Defesa Civil.....	X
1.1 A evolução das atividades de gestão de risco.....	X
1.2 Principais conceitos em Proteção e Defesa Civil.....	X
Lição 2 As ações de Proteção e Defesa Civil.....	X
2.1 Ações de prevenção	X
2.2 Ações de mitigação	X
2.3 Ações de preparação	X
2.3.1 sistema de monitoramento para alerta e alarme	X
2.3.1.1 definição e funcionamento	X
2.3.1.2 Os sistemas de alerta nos diversos níveis do SNPDC	X
2.3.1.3 A comunidade e as ações de proteção e defesa civil	X
2.4. Ações de resposta a desastres	X
2.4.1 Gerenciando os desastres	X
2.4.2 Princípios para a gestão de desastres	X
2.4.3 Principais ações de socorro	X
2.4.4 Principais ações de assistência as vítimas	X
2.4.5 Principais ações de restabelecimento	X
2.4.6 Eixos alinhadores da gestão de desastres	X
2.4.7 Outros recursos - abrigos provisórios	X
2.4.8 Outros recursos - capacidade de atendimento hospitalar	X
2.4.9 Outros recursos - estruturas e serviços a serem cadastrados e preparados	X
2.4.10 Outros recursos - cadastramento e capacitação de voluntários	X
2.5 Ações de recuperação	X
3. Considerações finais	X
4. Referências	X

Boas Vindas

Prezado aluno.

A ocorrência de desastres são uma realidade no Estado de Santa Catarina. A muitas décadas o povo catarinense tem enfrentado eventos dos mais diversos, a exemplo de inundações, enxurradas, escorregamento de encostas e estiagens, esses são só alguns exemplos dos fenômenos mais recorrentes.

Tornar nossas cidades seguras é um grande desafio, pois muitos são os fatores envolvidos para que áreas de risco não sejam ocupadas, que as pessoas não construam em locais vulneráveis, ou ainda, que obras estruturais sejam realizadas para garantir a segurança da população.

Presente em todos esses momentos está o CBMSC. Somos a instituição sempre acionada para atuar nos momentos de crise, nas situações emergenciais, onde se faz necessário o socorrimento da população.

Por esse motivo, devemos investir nossa formação também para compreender os vários desdobramentos e responsabilidades das atividades de Proteção e Defesa Civil.

Aproveite essa oportunidade, leia com atenção o material, pesquise sites dos setores de Proteção e Defesa Civil do Brasil e colabore com o seu professor participando ativamente da capacitação.

Boa leitura e excelente estudo

Aldo Baptista Neto - Coronel CBMSC

Lição 1. O significado do símbolo de proteção e defesa civil no Brasil

Figura 1 : Símbolo padrão de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - BRASIL

O **triângulo equilátero** representa a cooperação de todos, a união de esforços, com o objetivo de proteger a vida.

A base desse triângulo representa a segurança e estabilidade. Os dois vértices representam a prevenção e a ação, medidas fundamentais para a proteção de toda a população.

As **mãos** estilizadas representam o cuidado e o amparo com a população em geral.

A **cor azul** remete à tranquilidade, ao equilíbrio e à serenidade necessária a todos na realização dessas atividades.

A **cor laranja** traduz o calor humano e a solidariedade, além de ser a simbologia oficial das ações de Proteção e Defesa Civil e a cor internacional do salvamento

1.1 A evolução das atividades de Gestão de Risco

A década de 1940 marcou o surgimento das instituições de proteção e defesa civil, que aos poucos foram incorporando atribuições além das associadas aos efeitos de guerra. O processo de gestão de risco, entretanto, é hoje considerado muito mais amplo, sendo função não apenas das próprias instituições de proteção e defesa civil, mas da gestão pública em geral, e sempre com a participação de toda a sociedade.

Assim, se até a década de 1970 as instituições dedicavam-se quase exclusivamente a responder e a reduzir os efeitos do desastre, o processo de gestão de risco começou a evoluir quando, na década seguinte, percebeu-se, primeiro, que o investimento em ações de preparação poderia reduzir os impactos de desastres e, depois, que alguns deles poderiam ser evitados com ações de prevenção. Marcando a transição do foco nos desastres para o foco no risco, as ações de prevenção, preparação e resposta dominou as discussões internacionais durante toda a década de 1990.

Pode-se afirmar, portanto, que atualmente o contexto internacional da Gestão de Risco está estruturado a partir de um foco de gestão sistêmica. Ou seja, quando se traça uma linha do tempo, como se observa na figura a seguir, percebe-se que as ações de proteção e defesa civil iniciaram-se com foco em resposta e ao longo dos anos e décadas foram incorporando elementos de prevenção igualmente importantes, saindo do foco nos desastres, para o foco nos riscos.

Nessa visão de gestão sistêmica trabalha-se com a articulação de diferentes áreas do conhecimento, profissionais e sociedade.

Figura 2 : A evolução da Gestão de Risco



Fonte: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - BRASIL

1.2 Principais conceitos em Proteção e Defesa Civil

Os conceitos da área de proteção e defesa civil e de gestão de risco são inúmeros e organizados por diversas instituições, tanto nacionais quanto internacionais.

Não há, entretanto, unidade de interpretação e as divergências conceituais ainda estão presentes, tanto no meio acadêmico, quanto na legislação e nos órgãos de gestão, pela adoção de diferentes correntes.

Trata-se de um processo natural de construção do conhecimento, principalmente quando se considera que a gestão de risco é uma área ainda recente na prática e tanto mais na ciência.

Sobretudo destaca-se que a busca por um marco conceitual bem definido auxilia diretamente os processos de gestão, pois permitem a realização de análises comparativas e de evolução, favorecendo, portanto, ações de planejamento. Assim, quando se fala em estatísticas de desastres e históricos de ocorrência, por exemplo, esses dados ainda tendem a sofrer distorções pela falta de unidade nacional e internacional na interpretação e denominação dos desastres. O mesmo pode ocorrer nas análises de risco, quando conceitos de vulnerabilidade, ameaça e risco não estão bem definidos.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) estabelece que a proteção e defesa civil em todo o território nacional abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. O conjunto dessas ações é um processo contínuo, integrado, permanente e interdependente, configurando uma gestão integrada em proteção e defesa civil. Há várias formas de representar esse processo, como a figura a seguir.

Figura 3 : Ciclo de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - BRASIL

Trabalharemos inicialmente, portanto, com a conceituação das ações de proteção e defesa civil, para então tratar com mais atenção os conceitos de ameaça, vulnerabilidade, risco e desastre; apresentando ao final do documento um glossário mais completo com definições dadas por diferentes órgãos.

Passemos então à compreensão do conceito de desastre, que está relacionado a situações em que eventos adversos ocorrem em áreas que não possuem estrutura para resistir aos impactos.

O **desastre** é, portanto, o resultado da combinação de um evento adverso (ameaça) sobre um cenário vulnerável (vulnerabilidade).

O desastre é o resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto a ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.

A **ameaça**, por sua vez, refere-se a “um evento físico, potencialmente prejudicial, fenômeno e/ou atividade humana que pode causar a morte e/ou lesões, danos materiais, interrupção de atividade social e econômica ou degradação do meio ambiente”.

O de **Evento**: quando uma situação ou um fato previsto realmente ocorre, ele se torna um evento. Assim, a chuva, um deslizamento ou um acidente com produtos perigosos, uma vez que ocorram, passam a ser algo real e, portanto, deixam de ser uma ameaça.

Já a **vulnerabilidade** é a exposição socioeconômica ou ambiental de cenário sujeito à ameaça natural, tecnológica ou de origem antrópica. “Indica como as condições pre-existentes fazem com que os elementos expostos sejam mais ou menos propensos a serem afetados.

O **Risco de desastre**: é o potencial de ocorrência de ameaça de desastre em um cenário socioeconômico e ambiental vulnerável.

A **gestão de risco de desastre**: compreende o planejamento, a coordenação e a execução de ações e medidas preventivas destinadas a reduzir os riscos de desastres e evitar a instalação de novos riscos.

A **resiliência**: capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta a um desastre em resistir, absorver, adaptar e se recuperar de seus efeitos de modo oportuno e eficaz, o que inclui a preservação e restauração de suas estruturas e funções básicas. (Eird).

Reconhecimento de **capacidades**: trata-se de identificar como ocorre a mobilização comunitária no local, e quais as estruturas comunitárias de apoio, como instituições religiosas, escolas e associações comunitárias estão preparadas para lidar com situações de desastres. Este elemento está ligado diretamente ao conceito de resiliência.

E afinal, o que é **Defesa Civil**: Defesa Civil é um “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.” (Fonte: Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010).

Lição 2. As ações em Proteção de Defesa Civil

Com a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC em 1988, começaram a ser desenvolvidas ações que se concentravam na resposta aos desastres.

Com o passar dos anos, e a publicação da Política Nacional de Defesa Civil em 1995, a administração de desastres passou a ser vista como um ciclo composto por quatro fases: prevenção de desastres, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres e reconstrução. Recentemente, com a publicação da nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, aprovada pela Lei no 12.608, de 10 de Abril de 2012, a gestão de desastres compreende cinco ações distintas e interrelacionadas, quais sejam:

- prevenção;
- mitigação;
- preparação;
- resposta e
- recuperação.

Dessa forma, foi acrescida a fase de mitigação, que é a redução (ou adequação) do risco a valores aceitáveis, e a fase de reconstrução foi substituída pela recuperação. Essas ações ocorrem de forma multissetorial e nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), exigindo uma ampla participação comunitária.

A divisão do processo de administração dos desastres possibilita melhor identificação da situação para que sejam adotadas ações mais efetivas na prevenção, ou mesmo, na resposta aos eventos críticos.

Para isso, a administração de desastres inicia a sua minimização através da prevenção e mitigação, buscando medidas para avaliar e reduzir o risco de desastre; e, por meio da preparação, tomar medidas para otimizar a resposta do sistema de defesa civil aos desastres.

Caso o desastre se concretize, faz-se necessário dar a resposta, ou seja, adotar medidas de socorro, assistência às populações vitimadas e reabilitação do cenário do desastre.

Por consequência, a administração de desastre promove a recuperação, adotando medidas que restabelecem a plenitude da normalidade da comunidade, e que fundamentam a própria prevenção pela redução de vulnerabilidades. Desse modo, o ciclo da administração se encerra.

Figura 4 : Ações de Proteção e Defesa Civil

PREVENÇÃO	Medidas e atividades prioritárias, anteriores à ocorrência do desastre, destinadas a evitar ou reduzir a instalação de novos riscos de desastre.
MITIGAÇÃO	Medidas e atividades imediatamente adotadas para reduzir ou evitar as consequências do risco de desastre.
PREPARAÇÃO	Medidas e atividades, anteriores à ocorrência do desastre, destinadas a otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre.
RESPOSTA	Medidas emergenciais, realizadas durante ou após o desastre, que visam ao socorro e à assistência da população atingida e ao retorno dos serviços essenciais.
RECUPERAÇÃO	Medidas desenvolvidas após o desastre para retornar à situação de normalidade, que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída, e a reabilitação do meio ambiente e da economia, visando ao bem-estar social.

Fonte: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - BRASIL

2.1 Ações de Prevenção

A Prevenção de Desastres é o conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres naturais e humanos, através da avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades, minimizando os prejuízos socioeconômicos e os danos humanos, materiais e ambientais (CASTRO, 2007).

Para prevenir os desastres em nossa comunidade, é necessário realizar a gestão de risco. Para isto, primeiro identificamos e avaliamos os riscos existentes e, posteriormente, atuamos em duas frentes: de um lado, agimos de modo a diminuir a probabilidade e a intensidade da ameaça; de outro, atuamos para reduzir as vulnerabilidades e fortalecer a capacidade de enfrentamento dos riscos.

Antes de escolher e implantar medidas preventivas, é necessário conhecer quais são os riscos a que a comunidade está realmente exposta. A Análise de Risco engloba a identificação, avaliação e hierarquização, tanto dos tipos de ameaça quanto dos elementos em risco. Após a realização desse processo, é possível definir as áreas de maior risco.

A Análise de Risco é uma metodologia de estudo que permite a identificação e a avaliação das ameaças de eventos ou acontecimentos adversos de maior prevalência em determinado contexto. Ao mesmo tempo, permite a identificação dos corpos receptores e das comunidades vulneráveis a essas ameaças, dentro de um determinado sistema receptor, cenário de desastres ou região geográfica (CASTRO, 2007).

Já a Análise Preliminar de Riscos é o método de estudo preliminar e sumário de riscos, normalmente conduzido em conjunto com a comunidade ameaçada. Tem como objetivo identificar os desastres potenciais de maior prevalência na região e as suas características intrínsecas, com a finalidade de prever e prevenir riscos de desastres (CASTRO, 2007).

Após aplicadas metodologias para a análise do risco existentes e proceder sua hierarquização e prioridades, devemos escolher estratégias de ação para então reduzir a vulnerabilidade da população. A redução do grau de vulnerabilidade é conseguida por intermédio de **medidas estruturais e não estruturais**.

As **medidas estruturais** têm por finalidade aumentar a segurança intrínseca das comunidades, por intermédio de atividades construtivas.

Alguns exemplos de medidas estruturais são: as barragens, os açudes, a melhoria de estradas, a construção de galerias de captação de águas pluviais, os muros de arrimo, sistemas de drenagem, revegetação, remoção de moradias, entre outras.

Figura 5 : Enrocamento de encostas



Fonte: <https://www.google.com.br/search?q=maquinas+trabalhando+para+constru%C3%A7%C3%A3o>

As **medidas não estruturais**, por sua vez, compreendem um conjunto de medidas estratégicas e educativas, sem envolver obras de engenharia, voltadas para a redução do risco e de suas consequências.

As medidas não estruturais utilizam-se de ferramentas de gestão e relacionam-se com a mudança cultural e comportamental e com a implementação de normas técnicas e de regulamentos de segurança.

Estas medidas têm por finalidade permitir o desenvolvimento das comunidades em harmonia com os ecossistemas naturais ou modificados.

Exemplo de atividades:

- microzoneamento urbano e rural e uso racional do espaço geográfico;
- implementação de legislação de segurança e de normas técnicas, relacionadas com a redução dos riscos de desastres;
 - Promoção da mudança cultural e comportamental e de educação pública, objetivando a redução das vulnerabilidades das comunidades em risco;
 - Promoção de apoio ao planejamento e gerenciamento da prevenção de desastres (análise e redução de riscos de desastres) nos municípios com baixos níveis de capacitação técnica;
 - campanhas educativas e distribuição de cartilhas relacionadas com a gestão de risco;
 - garantir monitoramento permanente das áreas de risco e atualizar sistematicamente os cadastros das famílias que ocupam esses setores;
 - fortalecer a Defesa Civil através da ampliação e capacitação dos quadros técnicos, da melhoria das condições de infraestrutura e do respaldo político da gestão municipal;
 - considerar a redução de risco nos Planos Diretores Municipais; e
 - definir e implementar o modelo de gestão de risco que atenda aos problemas do município.

2.2 Ações de mitigação

A fase de mitigação foi incluída recentemente, em 2012, com a publicação da nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. A inclusão desta fase faz parte de um processo de atualização dos conceitos brasileiros em consonância com os utilizados pela Estratégia Internacional para a Redução de Desastres – EIRD.

Como mencionado anteriormente, a prevenção englobava a eliminação ou redução do risco, e para a EIRD a prevenção (ou prevenção de desastres) expressa o conceito e a intenção de evitar por completo os possíveis impactos adversos (negativos) mediante diversas ações planejadas e realizadas antecipadamente.

Figura 6 : Demolição de casas em áreas de risco



Fonte: <https://www.google.com.br/search//=imagens+casas+sendo+demolidas+em+encosta>

Já a mitigação é a diminuição ou a limitação dos impactos adversos das ameaças e dos desastres afins, pois, frequentemente, não é possível prevenir todos os impactos adversos das ameaças, mas é possível diminuir consideravelmente sua escala e severidade mediante diversas estratégias e ações.

Como nem sempre é possível evitar por completo os riscos dos desastres e suas consequências, as tarefas preventivas acabam por se transformar em ações mitigatórias (de minimização dos desastres), e por essa razão, os termos prevenção e mitigação (diminuição ou limitação) são usados indistintamente.

Será necessária uma mudança cultural para minimizar os riscos de desastres, pois eles sempre existiram e continuarão acontecendo, segundo especialistas, com maior intensidade, por causadas mudanças climáticas. Os governos, do mundo inteiro, devem priorizar investimentos e gastos públicos em ações de prevenção de desastres e não mais esperar que eles aconteçam para posteriormente dar uma resposta.

2.3 Ações de preparação

A preparação para emergências e desastres engloba um conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais e não governamentais para minimizar os efeitos dos desastres, através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e da formação e capacitação de recursos humanos, e para garantir a minimização de riscos de desastres e a otimização das ações de resposta aos desastres e de reconstrução (CASTRO, 2007).

Esta fase envolve ações para a atualização da legislação pertinente; a preparação de recursos humanos e interação com a comunidade, educação e treinamento das populações vulneráveis; organização da cadeia de comando, articulação de órgãos e instituições com empresas e comunidades; consolidação de informações e estudos epidemiológicos; sistemas de monitoramento, alerta e alarme, além do planejamento para enfrentar as situações de desastre.

A Defesa Civil é responsável pela elaboração dos **Planos de Preparação**, envolvendo todas as ações citadas anteriormente para o caso de desastres. Apesar de os objetivos destes planos variarem de acordo com as especificidades locais, de modo geral eles visam:

- incrementar o nível de segurança, reduzindo a vulnerabilidade dos cenários dos desastres e das comunidades em risco;
- otimizar o funcionamento do sistema de Defesa Civil;
- minimizar as influências negativas, relacionadas às variáveis tempo e recursos, sobre o desempenho do sistema de Defesa Civil;
- facilitar uma rápida e eficiente mobilização dos recursos necessários ao restabelecimento da situação de normalidade em circunstâncias de desastres.

Tipos de Planos:

Os **Planos Diretores de Defesa Civil**, em nível municipal, estadual, regional e federal, os quais deverão ser implementados mediante programas específicos que consideram alguns aspectos globais. Criados para orientar as atividades dos setores de defesa civil de uma cidade. Reunem resultado de mapeamentos, orientação para investimentos

Os **Planos Diretores** se baseiam na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e no programa de governo do estado (no caso, cada um tem o seu). O Plano Diretor de Proteção e Defesa Civil está voltado para os aspectos estratégicos, abordando programas, ações, objetivos e metas de longo prazo, os quais envolvem as cinco fases de administração de desastres: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Os **Planos de Contingência**, elaborados para responder às hipóteses específicas de desastres, devem integrar os Planos Diretores. Um plano de contingência é o planejamento tático, elaborado a partir de uma determinada hipótese de desastre. O planejamento é elaborado a partir do estudo de um determinado cenário de risco, caso o evento adverso venha a se concretizar. Deve ser elaborado com antecedência, para facilitar as atividades de preparação e otimizar as atividades de resposta.

Os **Planos de Atendimento de Emergências (PAE)**, que se refere a união de esforços das agências e recursos de um município, para se apoiarem mutuamente em situação de emergência, não obrigatoriamente em situação de desastre. O foco de ambos os planos é somar os recursos existentes, para atender a todas as demandas criadas pelo atendimento de uma situação crítica.

2.3.1 sistema de monitoramento para alerta e alarme

Diversas experiências têm demonstrado que sistemas de alerta antecipado podem ser eficazes para salvar vidas e diminuir perdas e prejuízos em situações de desastres. Um estudo mundial sobre sistemas de alerta aponta que, mesmo com o aumento considerável de desastres nos últimos 50 anos, em linhas gerais tem ocorrido uma diminuição no número de mortes causadas por desastres, em grande parte como consequência da implantação de sistemas de alerta antecipado e de sistemas conexos de preparação e resposta (UN 2007).

Contudo, muitas vidas ainda são perdidas e vultuosos prejuízos econômicos são registrados anualmente decorrente de desastres. No Brasil, apenas recentemente, após a ocorrência de seguidos desastres de grandes proporções, tais como em Santa Catarina em 2008, em Pernambuco e Alagoas em 2010 e na região Serrana do Rio de Janeiro em 2011, vem sendo dada uma maior ênfase na necessidade de se estruturar sistemas de alerta antecipados eficazes. Desde então, diversas ações nos níveis federal, estadual e municipal estão sendo promovidas no sentido de implementar e fortalecer sistemas e subsistemas de monitoramento, alerta e alarme. A seguir serão apresentados os principais conceitos, aspectos operacionais, legislações e aplicações relacionados ao tema.

2.3.1.1 definição e funcionamento

A O alerta antecipado é o fornecimento de informações, através de pessoas e instituições identificadas, para que indivíduos expostos a uma ameaça tomem ações em tempo suficiente para evitar ou reduzir seus riscos e seprepararem para uma resposta efetiva (UNEP, 2012).

Os sistemas de alerta antecipado estão inseridos no contexto de gestão prevenção e de promoção da resiliência. de riscos e desastres, mais especificamente na fase da preparação.

No entanto, a estruturação e operação de sistemas de alerta permeiam as fases de preparação e resposta. De acordo com a EIRD (2006), os sistemas de alerta são estruturados com base na integração de quatro elementos:

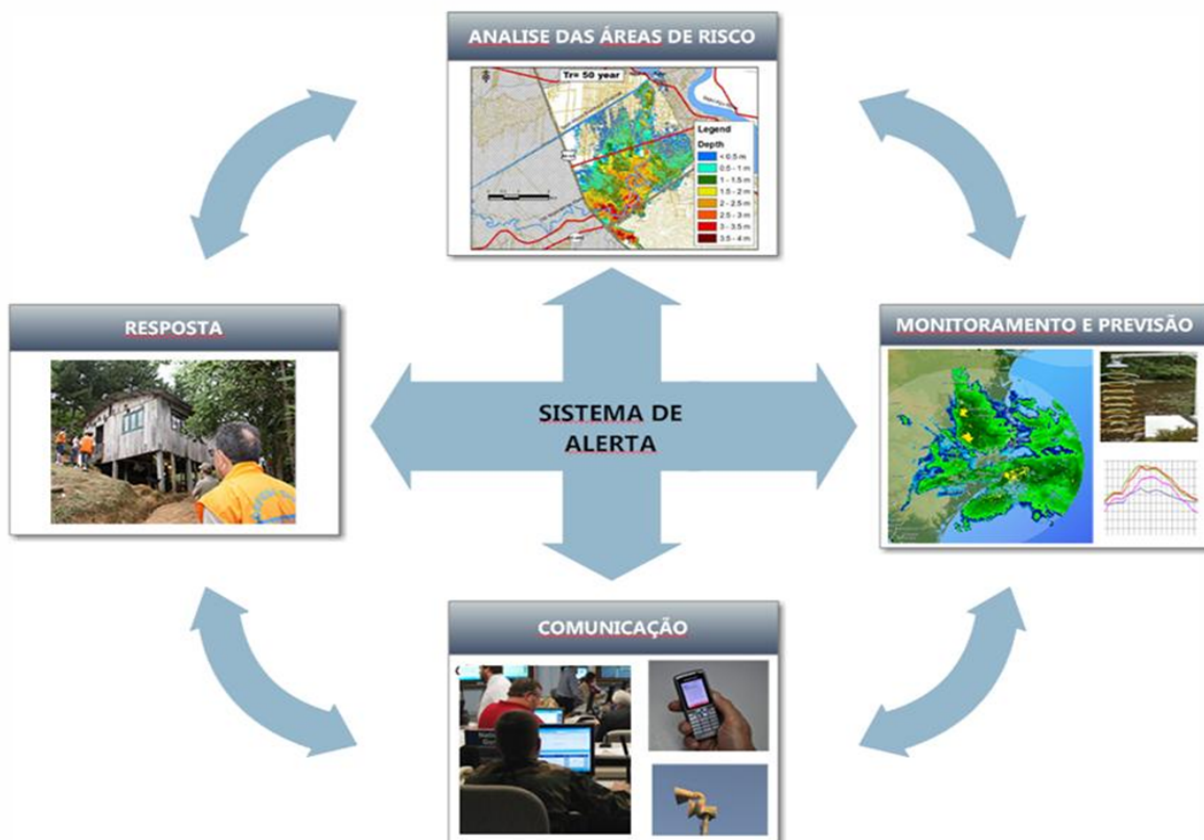
1. Análise das áreas de risco: fornece informações essenciais para elencar prioridades de estratégias para mitigação e prevenção e designar sistemas de alerta antecipado.

2. Monitoramento e Previsão: fornecem estimativas antecipadas dos riscos potenciais a que comunidades, economias e meio ambiente estão expostos.

3. Comunicação (Disseminando informações): Sistemas de comunicação são necessários para disseminar mensagens de alerta para locais potencialmente afetados e alertar agências governamentais locais e regionais. As mensagens precisam ser confiáveis, sintéticas e simples de serem entendidas pelas autoridades e público.

4. Resposta: coordenação, boa governança e planos de ação apropriados são pontos chave para um sistema de alerta antecipado efetivo, assim como percepção pública e educação são aspectos críticos da mitigação de desastres.

Figura 7 : Sistema de alerta



Fonte: Gestão de Risco de Desastres - SDC/SC-2012

2.3.1.2 Os sistemas de alerta nos diversos níveis do SNPDEC

Independentemente do nível hierárquico no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), seja ele federal, estadual, municipal ou comunitário, é importante que os sistemas de alerta estejam integrados e articulados entre si, com protocolos conhecidos e compartilhados. A modernização e instalação de sistemas de monitoramento de alerta e alarme podem vir a contribuir com a diminuição das consequências dos desastres, sobretudo no que se refere aos danos e prejuízos das populações afetadas.

Vale ainda ressaltar que, apesar da importância e necessidade de implantação de sistemas de alerta complexos e com tecnologia de ponta, principalmente em locais com alta recorrência de desastres, deve-se incentivar também que as comunidades busquem alternativas simples, descentralizadas, criativas e de baixo custo. Em todos os casos, o importante é que os sistemas de alerta estejam voltados para as pessoas e comunidades e que proporcionem uma maior resiliência aos desastres e conseqüentemente uma redução de seus riscos.

2.3.1.3 A comunidade e as ações de proteção e defesa civil

A intensificação da ocorrência de desastres, somada à escassez de políticas públicas que fortaleçam ações conjuntas para a minimização dos efeitos danosos dos desastres, tem trazido uma grande preocupação aos órgãos de Defesa Civil.

Visando estabelecer novos paradigmas no que concerne às mudanças comportamentais, atitudes e práticas no contexto local, a Defesa Civil deve incentivar ações socioeducativas, criando espaços democráticos capazes de estimular a participação de todos que fazem parte da comunidade. Uma comunidade mais resiliente é aquela que conhece a região onde mora, reconhece os riscos, participa no planejamento das ações públicas e se prepara a ocorrência de possíveis desastres.

A Defesa Civil Municipal deve reconhecer essas necessidades, criar programas e oportunidades para a participação das populações mais vulneráveis, envolver todas as instituições de sua área e promover atividades para envolver a sociedade num processo constante de mudança de percepção de risco.

2.4 Ações de resposta a desastres

As ações de proteção e defesa civil compreendem cinco aspectos: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. A gestão de desastre compreende o planejamento, a coordenação e a execução das ações de resposta e de recuperação.

Apartir deste ponto trataremos das ações de resposta.

Neste item, apresenta-se uma orientação geral e prática para a Gestão de Desastres em nível local, estratégia reconhecida internacionalmente como fator decisivo para uma resposta rápida e efetiva na atenção pós-desastre.

Com esse propósito, ainda que o desastre seja imprevisto, o seu gerenciamento não deve ser improvisado. Sendo assim, antes de pensar em Gestão de processo amplo de planejar, coordenar e executar as ações de resposta e de recuperação. Trata também da organização e mobilização de recursos, instalações e pessoal adicionais para socorrer e assistir afetados e reabilitar os serviços essenciais. Para isso, cabe ao Agente de Proteção e Defesa Civil tomar decisões, adotar protocolos, padrões e ações estabelecidas em planos de preparação e contingência, antecipadamente desenvolvidos.

Portanto, o gerenciamento de desastre é um conjunto de ações relacionadas ao tipo de desastre e à localidade, específicas para cada desastre. Trata-se de uma atuação sistêmica multissetorial do SINPDEC e, como tal, pressupõe uma relação de cooperação e articulações estabelecidas entre os órgãos que o compõem localmente. Essas ações priorizam a capacidade de resposta, individual e coletiva, diminuindo, assim, as possibilidades de danos e prejuízos ocasionadas pelo impacto dos eventos adversos.

Dessa forma, a Gestão de Desastres inclui planos e arranjos institucionais para mobilizar recursos e guiar os esforços dos governos, das organizações não governamentais, das entidades voluntárias e dos órgãos privados de forma coordenada para responder a todas as necessidades relacionadas ao desastre.

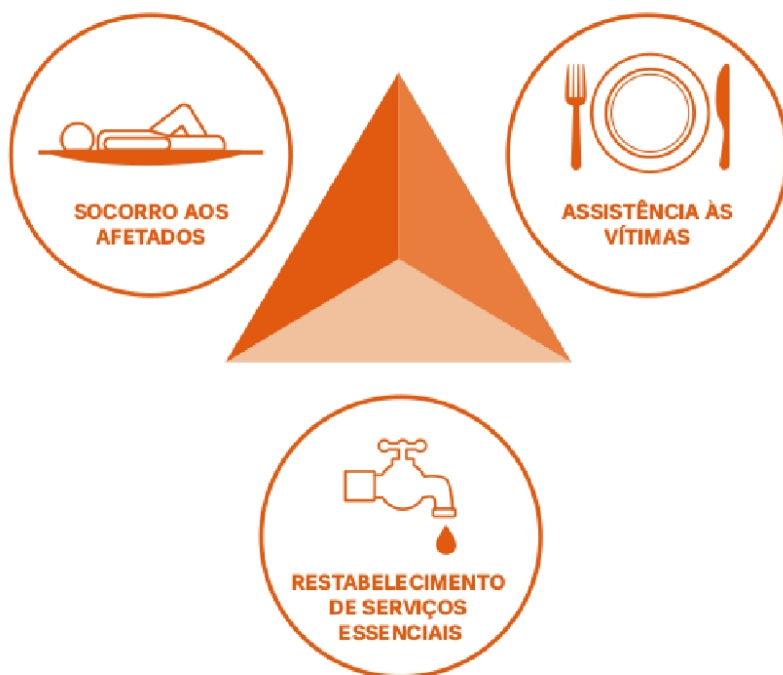
Cada etapa no gerenciamento de desastre conta com ações específicas e com métodos de trabalho previamente definidos, existindo uma estreita relação entre elas. Cada uma dessas ações é diferenciada do ponto de vista da administração, incluindo a execução de medidas estruturais e não estruturais no processo de gestão.

2.4.1 Gerenciando os desastres

O gerenciamento dos desastres deve ocorrer imediatamente após o evento adverso e normalmente segue uma sequência lógica de ações, sendo agrupadas, conforme se observa na Figura.

Dentre as ações de resposta a desastres, as de socorro e de assistência às vítimas, são as primeiras a serem realizadas pelo município após a ocorrência do desastre. Devem ser complementadas com as de restabelecimento dos serviços essenciais, que garantam condições mínimas de segurança e habitabilidade nas áreas atingidas pelos desastres e que permitam o retorno da normalidade para a população afetada. Essas ações de resposta a desastres podem levar horas, dias, semanas e até meses dependendo da intensidade do impacto do desastre e da capacidade local para o enfrentamento do evento, para garantir o atendimento das demandas emergenciais.

Figura 8 : Sistema de alerta



Fonte: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - BRASIL

2.4.2 Princípios da gestão de desastres

A bibliografia e as experiências na gestão de eventos críticos e desastres, tem mostrado que, existem quator princípios que devem orientar a construção dos objetivos gerais no processo de gestão, na elaboração do Plano de Atendimento Emergencial de um DESASTRE. Se o gestor (responsável da agência lider) seguir esses passos, a sua possibilidade de sucesso é sensivelmente aumentada.

- A. Ações e decisões multidisciplinares;
- B. O necessário para o máximo, no tempo mínimo;
- C. Ferramenta e ambiente de gestão;
- D. Atender as necessidades técnicas, as expectativas sociais e as possibilidades políticas.

O gestor local seguindo esses princípios, aumenta a possibilidade de sucesso da operação.

2.4.3 Principais ações de socorro

A ações de socorro podem ser entendidas como aquelas que têm por finalidade preservar a vida das pessoas cuja integridade física esteja ameaçada em decorrência do desastre. Dentre as ações mais comuns que se enquadram nesta categoria destacam-se:

- Busca, salvamento e remoção de vítimas;
- Triagem para socorro de múltiplas vítimas;
- Primeiros socorros;
- Atendimento pré-hospitalar;
- Busca de desaparecidos;
- Resgate e salvamento de pessoas afetadas;
- Assistência médica para a população afetada;
- Atendimento médico cirúrgico emergencial;
- Desocupação da população da área atingida;
- Orientação e informação à população;
- Todas as demais ações para assegurar a incolumidade dos afetados.

Figura 9 : Busca de vítima soterrada (treinamento)



Fonte: Acervo do Centro de Comunicação Social - CBMSC

2.4.4 Principais ações de assistência as vítimas

Essas ações podem ser entendidas como aquelas que têm por finalidade manter a integridade física e restaurar as condições de vida digna das pessoas afetadas pelo desastre até o retorno da normalidade.

Podem ser consideradas como ações de assistência às vítimas:

- Instalação de abrigo para pessoas sem condições próprias de habitação;
- Promoção de ações de saúde e higiene pessoal;
- Assistências psicossocial e psicológica;
- Distribuição de água potável, de alimentação;
- Distribuição de cestas de alimentos;
- Distribuição de colchões, de kits de higiene pessoal e de kits de limpeza;
- Distribuição de telhas ou lonas para cobertura de residências;
- Gerenciamento de cadáveres e sepultamento;
- Gerenciamento de animais domésticos;
- Promoção de segurança pública;
- Aluguel social temporário;
- Todas as demais atividades logísticas e assistenciais até que se restabeleça a situação de normalidade.

Figura 10 : Operação de assistência humanitária



Fonte: Acervo do Centro de Comunicação Social - CBMSC

2.4.5 Principais ações de restabelecimento

Como o próprio nome sugere, essas ações têm por finalidade garantir o funcionamento dos serviços essenciais afetados pelo desastre. No âmbito da Proteção e Defesa Civil, os principais serviços considerados essenciais são a trafegabilidade, o saneamento, a comunicação, a saúde e a geração/distribuição de energia.

Na reabilitação continua-se a atenção aos afetados, podendo ser considerada como a primeira etapa do processo de recuperação. Em geral envolve ações como:

- Restabelecimento do fornecimento de água potável;
- Restabelecimento do fornecimento de energia elétrica;
- Restabelecimento da oferta de alimentação;
- Restabelecimento do serviço de saúde;
- Remoção de escombros e desobstrução de vias de acesso;
- Construção de acessos públicos alternativos ou provisórios como alternativa a trechos interrompidos;
 - Recuperação emergencial de acessos públicos e obras de artes danificadas e/ou destruídas;
 - Tratamento emergencial e destinação de resíduos sólidos;
 - Sepultamento de pessoas
 - Enterro de animais em locais adequados, segundo normas da zoonose;
 - Limpeza e descontaminação de edificações e instalações;
 - Desinfecção e desinfestação dos cenários de desastres;
 - Restabelecimento dos sistemas de comunicação;

- Regularização de serviços básicos de educação e transporte coletivo;
- Vistoria técnica às estruturas atingidas, emissão de laudos técnicos;
- Desmontagem de edificações comprometidas;
- Mutirão de recuperação das unidades habitacionais;
- Todas as demais ações para regularizar os serviços essenciais atingidos.

2.4.6 Eixos alinhadores da gestão dos desastres

Considerando a multidisciplinariedade na resposta aos desastres, o gestor deve adotar os **três Eixos Alinhadores**, permitindo assim que uma **continuidade lógica e prioritária de ações** sejam adotadas e todas as necessidades criadas por um **desastre** sejam atendidas.

Figura 11 : Eixos alinhadores



Fonte: Gestão de Risco de Desastres - SDC/SC-2012

2.4.7 Outros recursos - abrigos provisórios

Outra importante infraestrutura logística utilizada na resposta a desastres são os locais que apresentam características adequadas para montagem de abrigos provisórios (abrigos emergenciais temporários). É fundamental, para o sucesso da operacionalização de abrigo, um planejamento prévio, incluindo a preparação da equipe de atendimento, de preferência com a participação de assistentes sociais, psicólogos e líderes comunitários.

O ideal é a localidade possuir um abrigo estruturado, que possa ser utilizado em situações de emergência. Contudo, o mais comum é a utilização de estruturas como: escolas, igrejas, associações comunitárias e clubes. Esses locais funcionam de forma improvisada, podendo não apresentar os recursos necessários para o seu aproveitamento como abrigo. Além disso, a utilização desses locais improvisados como abrigo interrompe a prestação dos serviços habituais.

O abrigo deve estar localizado em uma área segura, não suscetível a ameaças e riscos. É preciso, para cada abrigo planejado, conduzir os desabrigados de uma ou mais áreas de risco para serem direcionados ou transportados para o abrigo de referência.

Ao determinar os abrigos provisórios, o Agente de Proteção e Defesa Civil deve considerar alguns aspectos:

- A participação das comunidades no processo de tomada de decisão em relação aos abrigos provisórios;
- A determinação de abrigos de acordo com as normas humanitárias (ex: Projeto Esfera);
- A informação compartilhada sobre o local dos abrigos provisórios e seus responsáveis;
- A garantia, sempre que possível, do direito das crianças e dos adolescentes à manutenção das aulas e do ano letivo.

De acordo com o Protocolo Nacional Conjunto para a Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, instituído pela Portaria Interministerial no 2, de 6 de dezembro de 2012, é preciso:

- Restringir, ao máximo, o uso de escolas como abrigos temporários;
- Permitir que seja cumprida sua função educacional, coordenando ações junto com as áreas de educação e de assistência social.

2.4.8 Outros recursos - capacidade de atendimento hospitalar

Considerando que, em caso de situações críticas, o atendimento hospitalar é uma das ações de assistência para salvar vidas, quanto maior for a velocidade no atendimento especializado, com equipamentos adequados, maior será a chance de sobrevivência da vítima.

Durante as atividades de preparação, o conhecimento da capacidade de resposta hospitalar do município, sua estrutura, especialidades do corpo clínico, quadro de escalas de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem, quantitativo de leitos, capacidade do centro cirúrgico e da emergência, existência de hospitais aptos a atendimento de grandes desastres e ou hospitais regionais otimiza o serviço de assistência às pessoas atingidas e aumenta a chance de êxito.

Não é suficiente que as equipes de resposta prestem o socorro realizando a retirada da vítima da área atingida, os primeiros socorros e a condução para o hospital. Em desastres com múltiplas vítimas, corre-se o risco de transferir parte do desastre para a entrada do hospital, caso a capacidade de atendimento seja inferior à demanda de vítimas.

Numa situação de desastre com muitas vítimas, os profissionais da saúde encontram dificuldades para realizar a triagem das vítimas e podem sofrer pressão de familiares e de amigos, dificultando ainda mais as ações de tratamento, que já possuem suas complicações em si mesmas.

O Agente de Proteção e Defesa Civil deve se reunir com os técnicos do setor saúde para verificar as condições quanto à (ao):

- Capacidade de atendimento emergencial de cada hospital;
- Possibilidade de expansão em caso de grave desastre, considerando a alternativa dos hospitais de campanha;
- Estabelecimento de um plano de chamada profissionais da área de saúde;
- Utilização de médicos enfermeiros e voluntários especializados para apoiarem uma situação de emergência;
- Capacidade de apoio e de estrutura das unidades de saúde de polos municipais da região.

2.4.9 Outros recursos - estruturas e serviços a serem cadastrados e preparados

Além dos recursos operacionais, devem-se considerar os recursos logísticos de apoio, como alimentação, estrutura para descanso, incluindo parcerias com hotéis, pousadas, quartéis e montagem de barracas para áreas com pouca infraestrutura.

É importante nesse tipo de cadastramento pontuar os recursos disponíveis na administração pública e privada existentes no município e os recursos externo ao município que podem ser disponibilizados durante o desastre, bem como, os procedimentos para a sua Disponibilização.

2.4.10 Outros recursos - cadastramento e capacitação de voluntários

Em momentos de emergência, o trabalho voluntário é necessário, e necessita de qualificação prévia, ou seja, com formação específica ou que tenha recebido do órgão municipal de Proteção e Defesa Civil uma capacitação prévia com conhecimentos básicos.

Mais do que boa vontade, o voluntário precisa trabalhar com segurança e técnica, deve estar voltado para uma função específica e necessária. Os voluntários devem ser cadastrados previamente junto ao órgão municipal de Proteção e Defesa Civil, assinando um “Termo de adesão”, no qual deve constar o tipo e a forma de execução das suas atividades.

Os principais profissionais a serem cadastrados como recursos humanos para situação de emergências e/ou desastres são:

- Assistentes sociais
- Condutores de barcos
- Cozinheiros
- Educadores
- Enfermeiros
- Engenheiros
- Geólogos

2.5 Ações de recuperação

Um dado importante, e que costuma causar confusões é a diferenciação entre ações de restabelecimento e recuperação.

As ações de restabelecimento são de caráter provisório e visam apenas garantir emergencialmente o funcionamento de serviços essenciais interrompidos.

As ações de caráter permanente, com objetivo de retorno do cenário destruído à normalidade são as de recuperação/reconstrução.

É etapa de recuperação que se procede a avaliação dos danos e dos prejuízos causados, bem como todo os estudos científicos possíveis, com o objetivo de quantificá-los para planejar a reconstrução e a eventual solicitação de cooperação e apoio externo ao Governo Estadual, Governo Federal ou até, pleitear financiamento externo junto aos organismos e agentes financeiros internacionais tais como Banco Mundial, BID e outros. Esses procedimentos são demorados, pois é necessário o respeito aos prazos e o atendimento as normas e técnicas utilizadas, a fase de estudos para a a recuperação podem levar de algumas semanas a alguns meses, dessa maneira, algumas atividades de recuperação são realizadas após alguns anos do evento adverso que originou o desastre.

Lição 3. Considerações Finais

Como foi possível observar durante essa lição, as atividades de Proteção e Defesa Civil são um complexo arranjo de atividades. A interdisciplinariedade é um pré requisito para as operações, assim como a integração entre as agências é algo fundamental.

O profissional do CBMSC deve compreender que, a análise de risco, a construção de edificações resistentes, as ações preventivas de desastres e a preparação das instituições e da população, são atividades fundamentais para a criação de cidades seguras e resilientes.

Atualmente as atividades do CBMSC atinda estão ligadas as ações de socorrimento da população e as operações de assistência humanitária, porém poderemos nos fazer presentes nas demais fases do ciclo de proteção e defesa civil. Para que isso se torne realidade, necessitamos de bombeiros pró-ativos e empáticos para com as essas atividades.

Bombeiro Militar catarinense, ponha em prática seus ensinamentos e trabalhe para tornar Santa Catarina um local cada vez mais seguro para se viver.

Referências

1a Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, por uma ação integral e contínua: caderno de diretrizes aprovadas. Florianópolis: CEPED UFSC, 2010. Acesso em abril de 2013. Disponível em: http://emergenciasedesastres.cfp.org.br/wp-content/uploads/sites/17/2011/08/CNDC_caderno_diretrizes.pdf

ALVES, A; SANTOS, J; CARTAGENA, S. **Capacitação básica em defesa civil:** livro texto para educação a distância. Florianópolis, CEPED UFSC: 2011. Acesso em abril de 2012. Disponível em: <http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2012/01/Capacita-3%A7%C3%A3o-B%C3%A1sica-em-Defesa-Civil-li-vro-texto.pdf>

ALVES, A. L. **Gestão de Riscos e Desastres.** Apresentação realizada no Seminário mobilidade urbana sustentável, práticas e tendências, São Paulo: 2014. Acesso em junho de 2016. Disponível em: <http://wri-cidades.org/news/dispon%C3%ADveis-apresenta%C3%A7%C3%B5es-e-publica%C3%A7%C3%B5es-do--semin%C3%A1rio-mobilidade-urbana-sustent%C3%A1vel-pr%C3%A1ticas-e>

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Simulado de preparação para desastres:** guia de orientações para elaboração de exercícios simulados de preparação para os desastres. Florianópolis: CEPED UFSC, 2011. Acesso em maio de 2013. Disponível em: http://www.mi.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=759c31f7-57ad-469e-b29c-1fcd478f5e91&groupId=10157

BRASIL. **Lei no 12.608, de 10 de abril de 2012.** Brasília: página do Planalto, 2012. Acesso em abril de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm

CASTRO, A.L.C. **Manual de planejamento em defesa civil.** Volume III. Acesso em julho de 2016. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=1e21076c-73f1-46c2-982a-26fcd4c6c332&groupId=10157

CEPED UFSC. **Atlas brasileiro de desastres naturais:** volume Brasil. Florianópolis, 2012. Acesso em outubro de 2014. Disponível em: <http://150.162.127.14:8080/atlas/Brazil%20Rev.pdf>

CEPED UFSC. **Mobilização comunitária e comunicação de risco para a redução de riscos de desastres.** Florianópolis: CEPED UFSC, 2012. Acesso em abril de 2014. Disponível em: http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/10/mobilizacao_comunitaria_e_comunicacao_de_risco_0.pdf

CEPED UFSC. **Promoção da cultura de riscos de desastres:** relatório final. Florianópolis, 2012. Acesso em março de 2013. Disponível em: http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2010/01/PR-2010.047-RE-LATORIO-FINAL-_PDF.pdf [CEPED UFSC, 2012c]

CEPED UFSC. **Capacitação básica em Defesa Civil.** 5 ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. Acesso em abril de 2016. Disponível em: http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=7414b05c-790e-455c-9ae-6-029e1a2173c7&groupId=10157

CEPED UFSC. **Gestão de desastres e ações de recuperação**: curso de capacitação, módulo III. Florianópolis, 2014. Acesso em junho de 2016. Disponível em: <http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/02/livro-completo-1-1.pdf>