

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NO CONTEXTO DE DESASTRES NACIONAIS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

THEORETICAL CONTRIBUTIONS ON CIVIL DEFENSE AND PROTECTION IN THE CONTEXT OF NATIONAL DISASTERS: A SYSTEMATIC REVIEW

Ingrid Pinheiro Rocha 1
Carlos David Veiga França 2
Matheus Cavalcante Silva 3

Resumo: A proteção e a defesa civil são essenciais para a criação e aplicação de medidas de proteção aos desastres, assegurando a segurança populacional. O objetivo deste estudo pautou-se na discussão do funcionamento de políticas e ações quanto ao enfrentamento de desastres no Brasil, considerando aspectos históricos e evolutivos desta temática. Para a execução, as etapas metodológicas consistiram na definição de strings de busca e etapas de filtragem baseadas em um método de revisão sistemática da literatura. Como resultado, constata-se a existência de um conjunto de melhorias, adequações e sistematizações no que tange às organizações institucionais, aspectos legislativos e medidas de enfrentamento aos desastres. Nesse sentido, elucidase a necessidade de discussões mais particulares que enfoquem em medidas regionais e, principalmente, com enfoque em medidas antecipativas, contrariando a cultura reativa de mitigação aos desastres.

Palavras-chave: Proteção; Defesa Civil; Gestão de Desastres.

Abstract: Civil protection and defense are essential for the creation and application of disaster protection measures, ensuring population safety. The objective of this study was based on the discussion of the functioning of policies and actions regarding the confrontation of disasters in Brazil, considering historical and evolutionary aspects of this theme. For execution, the methodological steps consisted of defining search strings and filtering steps based on a method of systematic literature review. As a result, the existence of a set of improvements, adaptations and systematizations with regard to institutional organizations, legislative aspects and measures to face disasters is verified. In this sense, the need for more particular discussions that focus on regional measures and, mainly, with a focus on anticipatory measures, contradicting the reactive culture of mitigation to disasters is elucidated.

Keywords: Protection; Civil Defense; Disaster Management.

1 - Bacharel em Segurança Pública e do Trabalho, UEMA. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4952438221028923>, ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6497-6432>. E-mail: ingridprocha@gmail.com

2 - Mestre em Geografia, UEMA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6038013213802762>, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8862-5520>, E-mail: tutorveiga@gmail.com

3 - Especialista em Geologia, FACULDADE ÚNICA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9931584436765466>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6139-3624>, E-mail: matheuscavalcante_s@hotmail.com

Introdução

À princípio, há de se destacar alguns tópicos sobre a coletânea *What is a disaster? Perspectives on the question*, da qual Quarantelli (1998) atenta para a importância da existência de um consenso mínimo na definição do que se denomina “desastre”, tendo apontado algumas dificuldades na lacuna do saber, sendo elas: I) a reduzida intersecção analítica das correntes que entendem o desastre como um acontecimento físico e as que o veem como uma construção social; II) divergências ideológicas sobre a associação de um desastre a um acontecimento ruim, visto que há implicação de juízos de valores e subjetividade na atribuição de uma conotação ruim a um dado evento; e III) a complexidade dos eventos a serem analisados como, por exemplo, mesclando convulsões sociais, fome crônica, terremotos e inundações.

Embora isso, existem diversas abordagens para problematizar diversamente a questão do que decorre a produção de subsídios científicos para reduzir ou mitigar os desastres (VALENCIO, 2010). Nesta abordagem, os desastres são concebidos independentemente de sua raiz ideológica e considera como desastres os eventos capazes de causar graves perdas ambientais, humanas, econômicas e fiscais (BANCO MUNDIAL; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2020).

Desde os primórdios da sobrevivência da espécie humana, os indivíduos passaram a lidar com inúmeros fenômenos e eventos relacionados a um ambiente hostil e que exigia a formação de associações e medidas preventivas que visassem a autoproteção, o que fomentou a criação e a implementação de aperfeiçoamentos técnicos por grupos humanos em relação ao enfrentamento de riscos, motivados primordialmente por mudanças climáticas drásticas, adaptações aos recursos naturais disponíveis e outros acontecimentos no entorno do território de habitação (VEIGA JUNIOR *et al.*, 2020).

No novo contexto mundial, contata-se um intenso incremento populacional associado aos avanços técnico-científicos, o que certamente fomenta a discussão sobre a gestão de riscos e desastres, contudo existem questões naturais e políticas capazes de induzir eventos extremos ou catastróficos (VEIGA JUNIOR *et al.*, 2020), atenuadas até mesmo pela cultura de enfrentamento reativo, e não pela implantação de medidas preventivas, como deveria ocorrer (FRANÇA *et al.*, 2022).

Por exemplo, O Brasil está exposto a quase todos os tipos de ameaças – secas, vendavais e inundações que, somadas às vulnerabilidades socioambientais e a ineficiência de políticas públicas de redução de riscos no território, contribuem para a atenuação de desastres, com perdas humanas, danos aos bens e aos rendimentos privados e públicos, ocasionando prejuízos econômicos estimados em R\$ 333,36 bilhões entre 1995 e 2019 (BANCO MUNDIAL; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2020).

Partindo desses pressupostos, surgem alguns questionamentos: Quais políticas nacionais regem o a proteção e defesa civil? A estrutura de enfrentamento aos desastres (antes ou depois dos eventos) é aplicável e adequada para promoção da segurança? Nesse mote, este estudo justifica-se necessidade do entendimento da organização e funcionamento da Proteção e Defesa Civil no Brasil, objetivando a discussão das evoluções de sistemas, criação de mecanismos e novas perspectivas nesta temática.

Metodologia

Este estudo qualitativo, de caráter descritivo, consiste em uma revisão bibliográfica sistemática. Dessa maneira, buscaram-se dados na plataforma *Scholar Google*, sendo compostos por artigos científicos, além de outros documentos científicos. Na estratégia de busca, utilizaram-se as seguintes *strings* isolados ou combinados: Histórico da Defesa Civil, Evolução da Defesa Civil no Brasil, Defesa e proteção civil, Legislação em Defesa civil, Política de Proteção e Defesa civil, Sistema nacional de Proteção e Defesa civil, Sistema integrado de informações sobre desastres.

A sistematização da revisão da literatura seguiu o modelo de Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises (PRISMA), o qual possui quatro etapas de filtragem, sendo

elas: 1 - Identificação (por meio das *strings* em bases de dados, priorizando documentos mais atuais); 2 - Seleção (leitura do título e resumo e exclusão de documentos duplicados e resumos de eventos); 3 - Elegibilidade (leitura parcial de itens/tópicos inteiros e exclusão de documentos sem informações adequadas) e 4 - Inclusão (inserção no trabalho).

Histórico e Evolução da Defesa Civil

A criação da *Civil Defense Service* (Serviço de Defesa Civil), após os ataques sofridos entre 1940 e 1941, aponta a Inglaterra como o primeiro país a preocupar-se com a segurança de sua população. Nesse período foram lançadas toneladas de milhares de bombas sobre as principais cidades e centros industriais ingleses, causando milhares de perdas de vida na população civil (UFSC, 2014). Estabeleceu-se um marco após o início da Segunda Guerra Mundial, onde evidenciou-se a necessidade de estruturação da Defesa Civil como uma responsabilidade governamental.

Na época, o confronto ultrapassou os limites militares, fazendo com que os ataques ocorressem diretamente aos civis, destruindo cidades inteiras e levando à morte mais de 45 milhões de cidadãos. O intuito desse serviço era direcionar esforços às vítimas e dar assistência à população atingida, quase 30 milhões de mutilados e incontáveis milhões de traumatizados por torturas e cenas de guerra.

De acordo com Oliveira e Hora (2015), o Brasil surge nesse cenário de guerra após o afundamento na costa brasileira de diversos navios militares e de passageiros civis, dentre eles o do vapor Itagiba e do cargueiro Arará, ocorrido em 1942 que vitimou 56 pessoas. Diante dos ocorridos, o Governo Brasileiro criou o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea sob a supervisão do Ministério da Aeronáutica (Decreto nº 4.098, de 06 de fevereiro de 1942). O serviço foi ampliado por intermédio do Decreto-Lei nº 4.716 de 21 de setembro de 1942, recebendo a nomenclatura de Diretoria Nacional do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, tornando também obrigatório o assunto em todos os estabelecimentos de ensino.

Em 30 de setembro de 1943 o Decreto-Lei nº 5.861 mudou novamente a denominação de Defesa Passiva Antiaérea para Serviço de Defesa Civil. Serviço criado para atuar com mecanismos de enfrentamento aos danos humanos e econômicos provocados por guerras. Portanto, no Brasil e no mundo, o surgimento da Defesa Civil, bem como suas estruturas e estratégias de proteção e segurança estão vinculados à Segunda Guerra Mundial.

Terminado o conflito mundial, com a euforia de paz, houve um relaxamento, que culminou com a extinção do Serviço de Defesa Civil (Decreto-Lei nº 9.370, de 17 de junho de 1946). Posteriormente, o Estado Maior das Forças Armadas - EMFA e a Escola Superior de Guerra - ESG elaboraram trabalhos justificando e propondo a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil, os quais, por vários motivos não vingaram.

A Constituição Federal de 1946 já incumbia o poder Executivo de organizar a defesa permanente contra os efeitos das secas, das endemias rurais e das inundações. Tal responsabilidade atenuou o entendimento, até então existente, sobre as tarefas de Defesa Civil, trazendo, em contrapartida, a ideia de que o assunto, basicamente, deveria voltar-se para o trato das calamidades públicas. Nessa ótica, em nosso país, ressurgiu o interesse dos órgãos governamentais em organizar uma estrutura capaz de minimizar os efeitos danosos, causados por fatores adversos que afetavam gravemente a comunidade.

Em 1960 devido aos problemas gerados por uma grave seca no Nordeste, o governo reconheceu, por meio da Lei n. 3.742, de 4 de abril de 1960, a imprescindibilidade de ressarcir os prejuízos causados pelos desastres naturais. Neste ato, o país passou a dar atenção, também, aos danos gerados pelos fatores naturais, que antes tinham foco apenas na proteção frente a ataques oriundos de guerra.

O Estado do Rio de Janeiro sempre foi palco de inúmeros desastres, no entanto, no ano de 1966 ocorreu uma grande enchente na região que ocasionou muitas mortes e deixou muitos desabrigados. O então Estado da Guanabara, como era conhecido na época, organizou, por meio do Decreto Estadual n. 1.373, de 19 de dezembro de 1966, a Comissão Central de Defesa

Civil do Estado (OLIVEIRA E HORA, 2015). Neste decreto foi estabelecido mecanismos para a mobilização de diversos órgãos que estariam envolvidos nos atendimentos aos atingidos pelo desastre.

Alguns estudiosos históricos consideram esse fato como o surgimento da defesa civil no Brasil, apesar de no período de guerra aparecer algumas nomenclaturas relacionadas ao assunto. Contudo, apesar dessas pequenas discussões, não há de se negar que o Estado da Guanabara foi o pioneiro, dentre todos estados brasileiros, na criação de uma legislação estadual dando atribuições a um órgão para atuar em resposta aos desastres, enquanto que em outros países a tônica era ações de planejamento buscando redução de eventos adversos.

Dado esse passo importante na estruturação e organização da primeira Defesa Civil Estadual pelo ente federado, o Brasil passou a formular diversos atos legais federais tratando sobre o tema. Sendo que até 1988, o país teve sua Defesa Civil voltada para realizar somente ações de resposta a desastres.

Como foi visto acima, o surgimento da Defesa Civil no Brasil teve sua motivação a partir de vários fatos que desenharam sua organização. A evolução legislativa do tema através de algumas Portarias, Decretos e Leis, que passaram a vigorar desde 1943 até 2022 foi crucial para o cenário atual e a história da Defesa Civil no Brasil encontrou amparo legal nas seguintes legislações:

- a) Decreto-Lei nº 5.861, de 1943: modificou a denominação 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;
- b) Lei nº 3.742, de 1960: reconheceu a necessidade de ressarcir prejuízos causados por desastres naturais, dispondo sobre os mecanismos federais para tal;
- c) Decreto nº 64.568, de 1969: criou um Grupo de Trabalho para elaborar plano de defesa permanente contra calamidades públicas. Posteriormente, em 13 de outubro de 1969, através do Decreto-Lei nº. 950, foi instituído ao Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), fixando a dotação de recursos para ações de resposta contra as calamidades públicas e outras providências;
- d) Decreto nº 67.347, de 1969: criou o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), com pessoas preparadas para enfrentar situações extraordinárias decorrentes de desastres;
- e) Decreto-Lei nº 83.839, de 1979: criou a Secretaria Especial de Defesa Civil, cuja a finalidade era exercer em todo o território nacional, através do apoio de coordenadorias regionais de Defesa Civil, a coordenação das atividades relativas às medidas preventivas, assistenciais e de recuperação dos efeitos produzidos por fenômenos adversos de quaisquer origens, bem como aquelas destinadas a preservar o moral da população e o restabelecimento da normalidade da vida comunitária;
- f) Decreto nº 97.274, de 1988: instituiu a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), incluindo, pela primeira vez, ações de prevenção como atribuições de defesa civil. O sistema tinha como objetivo planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades, conforme prevê o artigo 21, inciso XVIII, da Constituição Federal de 1988. Realizando a integração e atuação dos órgãos e entidades de planejamento, coordenação e execução das medidas de assistência às populações por fatores anormais e adversos, bem como de prevenção ou recuperação de danos em Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública

(ECP). A partir de então, compreendeu-se que o trabalho da Defesa Civil como instituição estratégica deveria ser voltado também para a redução de riscos de desastres. Esta diretriz foi revogada por intermédio do Decreto Federal nº 895 de 16 de agosto de 1993, que reorganizou o SINDEC;

g) Decreto nº 895, de 1993: reorganizou o SINDEC e ampliou as atribuições e o número de órgãos federais no Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC);

h) Lei nº 10.954, de 2004: instituiu, no Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro;

i) Decreto nº 5.376, de 2005: atualizou, novamente, a estrutura, a organização e criou diretrizes para o funcionamento do SINDEC e do CONDEC, além de incrementar mais ações aos diversos órgãos componentes;

j) Decreto s/nº, de 2009: convocou a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária;

l) Decreto nº 7.257, de 2010: regulamentou a MP 494/10 para dispor sobre o SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e ECP, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastres;

m) Lei nº 12.340, de 2010: converteu em lei a MP 494/10 sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastres e sobre o FUNCAP;

n) Decreto nº 7.505, de 2011: alterou o decreto 7.257/10 que regulamentava a MP 494/10 para dispor sobre o Cartão de Pagamento de Defesa Civil;

o) Medida Provisória nº 547, de 2011: instituiu o cadastro nacional de municípios com áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos;

p) Lei nº 12.608, de 2012: instituiu-se a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), modificando a nomenclatura dos Órgãos de Defesa Civil para Órgãos de Proteção e Defesa Civil;

Portaria nº 526, de 2012: tornou obrigatório o uso do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), visando qualificar as informações sobre a ocorrência de desastres no território nacional e dar transparência a essas informações, revogada pela Portaria nº 3.234, de 28.12.2020;

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

r) Instrução Normativa nº 36, de 2020: estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou ECP pelos municípios, estados e Distrito Federal, revogada pela Portaria nº 260, de 02 de fevereiro de 2022;

- s) Decreto nº 10.593, de 2020: organiza o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e dispõe sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres;
- t) Portaria nº 3.234, de 2020: reestrutura o funcionamento do processo administrativo eletrônico e digital do S2ID e a sua utilização, no âmbito da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, para a solicitação de reconhecimento de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública e na transferência de recursos federais para as ações de resposta e de recuperação para estados e municípios afetados por desastres;
- u) Portaria nº 773, de 2021: aprova a Norma de Defesa Civil (Normadec), que dispõe sobre os procedimentos e critérios técnicos para priorização de propostas de ações de prevenção para redução de riscos de desastres;
- v) Decreto nº 10.689, de 2021: institui o Grupo de Apoio a Desastres (GADE), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, para atuar nas diversas fases do desastre no território nacional;
- w) Decreto nº 10.692, de 2021: institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos;
- x) Portaria nº 260, de 2022: estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC

A Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) é datada de 1994 e foi modificada pelo Decreto 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 7.257, de 2010. Estes dois dispositivos estabeleceram-se no marco legal, relativo a condicionantes, finalidades, objetivos e instrumentos de avaliação de danos, além de apresentar uma conceituação própria da área, diretrizes, planos e programas (LIMA, 2017).

Esta se preocupava com quatro aspectos globais, a saber: a prevenção de desastres; a preparação para emergências e desastres; a resposta aos desastres; e a reconstrução. As competências da Defesa Civil eram a garantia do direito natural à vida e à incolumidade, em circunstâncias de desastre e de forma permanente, promovendo a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil.

O marco regulatório atual do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) já passou por profundas reestruturações, como visto acima, compreendendo uma série de leis, decretos e instruções normativas que versam sobre as atribuições tanto do Sistema quanto da Política. Vale destacar que a atualização da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, ocorrida em 10 de abril de 2012 a partir da implementação da Lei Nº 12.608, foi impulsionada sobremaneira pelos desastres ocorridos em Santa Catarina em 2008, e na região serrana do Rio de Janeiro em 2011.

A atual PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à Proteção e Defesa Civil, promovendo a integração de políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, infraestrutura, educação, além de outras políticas setoriais, visando promover o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012).

Ela é estruturada por duas partes bem definidas: a primeira, do artigo 1º ao artigo 21, que trata propriamente da Política, do Sistema e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa

Civil (CONPDEC), que autoriza a criação de um Sistema de Informações de Monitoramento de Desastres, oriundo do trabalho desenvolvido pelas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e, a segunda, a partir do artigo 22, que acrescentou à Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, a instituição “[...] do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento [...]”, com base na Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011 (UFSC, 2014).

Sua regulamentação se dá através de seis diretrizes gerais estabelecidas por lei que têm o objetivo de harmonizar e de integrar as políticas públicas de proteção e defesa civil dos entes federativos, tornando-as mais efetivas e eficazes. Contando também com quinze objetivos que servem de embasamento para o desenvolvimento de ações a serem realizadas pelos componentes do sistema.

Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC

O Sistema se apresenta estruturado sob forma matricial, com articulação nos três níveis de governo, buscando estreita interação com os órgãos setoriais (órgãos diretamente subordinados à governamentais), com administração pública nos níveis os órgãos de apoio (órgãos não subordinados à administração pública nos níveis governamentais) e com a comunidade, componente de vital importância para o sistema, pois é na comunidade que os eventos acontecem.

Objetivo fundamental deste sistema é a redução dos riscos de desastres, através dos aspectos globais que compreendem o processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil (BRASIL, 2012). Ele é gerido pelos seguintes órgãos:

- a) órgão consultivo: CONPDEC;
- b) órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema;
- c) os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e
- d) órgãos setoriais dos 3 (três) âmbitos de governo.

Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto às demais entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de Proteção e Defesa Civil, constituem o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) do Ministério do Desenvolvimento Regional é a representante do órgão central do SINPDEC, sendo também responsável por coordenar o planejamento, articulação e execução dos programas, projetos e ações de Proteção e Defesa Civil. O SINPDEC poderá mobilizar a sociedade civil para atuar em Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, coordenando o apoio logístico para o desenvolvimento das ações de Proteção e Defesa Civil.

Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID

O Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) é a fonte de dados oficial da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Esse sistema foi desenvolvido para informatizar os processos e disponibilizar as informações de gestão de riscos e desastres, com o objetivo de qualificar e dar publicidade às ações desenvolvidas no Brasil (S2ID, 2022).

A Portaria GM/MI nº 526, de 6 de setembro de 2012, tornou obrigatório o uso do sistema, atualmente, ele possui 5.018 municípios cadastrados (S2ID, 2022). No S2ID é possível solicitar recursos do governo federal para ações de resposta e de recuperação, registrar desastre e solicitar reconhecimento.

Os entes federativos realizam as solicitações via sistema e podem consultar e acompanhar

os processos de transferência de recursos e de reconhecimento federal, como também buscar informações sobre ocorrências e gestão de riscos e desastres.

A primeira fase a ser realizada pelo município, após a ocorrência do desastre, é a solicitação de reconhecimento federal e homologação por parte da SINPDEC. O agente público de proteção e defesa civil estadual/municipal deve preencher e enviar uma série de documentos que comprovem o ocorrido, tais como: o Formulário de Informações do Desastre (FIDE), Declaração Municipal de Atuação Emergencial (DMATE) ou Declaração Estadual de Atuação Emergencial (DEATE), relatório fotográfico, ofício municipal ou estadual, além de outros documentos que ilustrem ou comprovem o desastre.

Após o reconhecimento e homologação, solicita-se os recursos federais para realizar obras de resposta e reconstrução nas áreas atingidas e por último a prestação de contas. Caso venha ser constatada, a qualquer tempo, a presença de vícios nos documentos apresentados, ou a inexistência da SE ou do ECP declarados, a portaria de reconhecimento é revogada (MDR, 2022), perdendo seus efeitos, assim como o ato administrativo que tenha autorizado as transferências obrigatórias realizadas, ficando o ente beneficiário obrigado a devolver os valores repassados e sujeito às demais penalidades previstas em lei.

Considerações Finais

Este trabalho objetivou a compreensão e discussão da temática dos desastres e as estratégias para a efetivação da gestão de risco de desastres, contemplando a estrutura política e legislativa nacional. Nesse sentido, reconstituiu-se um breve cenário histórico sobre o surgimento e os avanços na legislação, suas motivações e perspectivas.

Diante ao exposto, o Brasil não configura exceção, visto que desde o momento da constituição do aparato legal de Defesa Civil até a implementação da atual Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, os mecanismos de enfrentamento estiveram não somente relacionados à pressão da opinião pública em decorrência de algum desastre, como deu-se de modo reativo ao invés da efetivação de medidas preventivas.

Referências

BANCO MUNDIAL; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995-2019. Organização de Rafael Schadeck. 2. ed. Florianópolis: UFSC, CEPED; Banco Mundial: GFDRR, 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº 4.098, de 6 de fevereiro de 1942**. Define, como encargos necessários à defesa da Pátria, os serviços de defesa passiva anti-aérea. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4098-6-fevereiro-1942-414702-pub-licacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Define%2C%20como%20encargos%20necess%C3%A1rios%20%20C%3%A0,que%20lhe%20confere%20o%20art.> Acesso em: 26 de abril de 2023.

_____. **Decreto Lei nº 4.716, de 21 de setembro de 1942**. Dispõe sobre a criação e organização da Diretoria Nacional do Serviço de Defesa Passiva Anti-Aérea, com sede no Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4716-21-setembro-1942-414746-publicacaooriginal-1-e.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20e,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.> Acesso em: 26 de abril de 2023.

_____. **Decreto Lei nº 5.861, de 30 de setembro de 1943**. Modifica a denominação do Serviço de Defesa Passiva Anti-Aérea e da respectiva Diretoria Nacional. Disponível em: <https://www2.>

camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5861-30-setembro-1943-416012-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto Lei nº 9.370, de 17 de junho de 1946.** Extingue o Serviço de Defesa Civil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9370-17-junho-1946-417594-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=DECRETA%3A,Estados%2C%20Territ%C3%B3rios%20e%20Distrito%20Federal.> Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10593-24-dezembro-2020-790946-norma-pe.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. Decreto nº 10.689, de 27 de abril de 2021. Institui o Grupo de Apoio a Desastres no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10593-24-dezembro-2020-790946-norma-pe.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. Decreto nº 10.692, de 3 de maio de 2021. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10692.htm. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5376-17-fevereiro-2005-535733-norma-pe.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto nº 64.568, de 22 de maio de 1969.** Cria o Grupo de Trabalho para elaborar plano de defesa permanente contra calamidades públicas e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64568-22-maio-1969-405974-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto nº 67.347, de 5 de outubro de 1969.** Estabelece diretrizes e normas de ação para defesa permanente contra as calamidades públicas, cria Grupo Especial e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67347-5-outubro-1970-408879-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Estabelece%20diretrizes%20e%20normas%20de,Especial%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.> Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010.** Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7257&ano=2010&ato=727kXQq5EMVpWT377#:~:text=R%20REGULAMENTA%20A%20MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA,%C3%80S%20V%C3%8DTIMAS%20%20RESTABELECIMENTO%20DO%20SERVI%C3%87OS.> Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto nº 7.505, de 27 de junho de 2011.** Altera o Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, que regulamenta a Medida Provisória nº 494, de 2 de julho de 2010, convertida na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre o Cartão de Pagamento de Defesa Civil - CPDC, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7505-27-junho-2011-610861-norma-pe.html>. Acesso em: 26 de abril

de 2023.

____. **Decreto nº 83.839, de 13 de agosto de 1979.** Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83839-13-agosto-1979-433244-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993.** Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-895-16-agosto-1993-336689-norma-pe.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988.** Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-97274-16-dezembro-1988-447701-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o,SINDEC%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Vide%20Norma\(s\)%3A,Executivo\)%20%2D%20\(Revoga%C3%A7%C3%A3o\)](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-97274-16-dezembro-1988-447701-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o,SINDEC%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Vide%20Norma(s)%3A,Executivo)%20%2D%20(Revoga%C3%A7%C3%A3o).). Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Decreto s/nº, de 27 de outubro de 2009.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5376-17-fevereiro-2005-535733-norma-pe.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Instrução Normativa nº 36, de 4 de dezembro de 2020.** Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-36-de-4-de-dezembro-de-2020-292423788>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004.** Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, ao art. 2º-A da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10954-29-setembro-2004-534193-norma-pl.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Lei nº 12.340, de 01 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre as transferências de recursos da união aos órgãos e entidades dos estados, distrito federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o fundo nacional para calamidades públicas, proteção e defesa civil; e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12340&numero=2010&ato=3dfzYq1keVpWTF18#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20AS%20TRANSFER%C3%8ANCIAS%20DE,CALAMIDADES%20P%C3%9ABLICAS%2C%20PROTE%C3%87%C3%83O%20E%20DEFESA>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **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 nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível

em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12608-10-abril-2012-612681-norma-pl.html>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014.** Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12983.htm#art1. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Lei nº 3.742, de 4 de abril de 1960.** Dispõe sobre o auxílio federal em casos de prejuízos causados por fatores naturais. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/IN_-_Interno_-_RELATRIO_FINAL_258_Grazi_PDF.pdf. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Medida provisória nº 547, de 2011.** Estabelece que aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/102832#:~:text=Estabelece%20que%20aqueles%20que%20tiverem,de%20habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20interesse%20social>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Portaria nº 260, de 2 de fevereiro de 2022.** Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-260-de-2-de-fevereiro-de-2022-378040321>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Portaria nº 3.234, de 28 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre o funcionamento do processo administrativo eletrônico e digital do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres e a sua utilização, no âmbito da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, para a solicitação de reconhecimento de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública e na transferência de recursos federais para as ações de resposta e de recuperação para estados e municípios afetados por desastres. Disponível em: http://gabinetemilitar.mg.gov.br/images/portaria_3234_28_dez2020.pdf. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Portaria nº 526, de 6 de setembro de 2012.** Estabelece procedimentos para a solicitação de reconhecimento de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/102832#:~:text=Estabelece%20que%20aqueles%20que%20tiverem,de%20habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20interesse%20social>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

____. **Portaria nº 773, de 26 de abril de 2021.** Aprova a Norma de Defesa Civil (Normadec), que dispõe sobre os procedimentos e critérios técnicos para priorização de propostas de ações de prevenção para redução de riscos de desastres. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-773-de-26-de-abril-de-2021-316011135>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

FRANÇA, C.D.V.; SILVA, M.C.; TEIXEIRA, M.R.; SANTOS, W.B.; SILVA, W.C.; CANTANHEDE, Y.L.P. Proteção e defesa civil: sob a perspectiva de atendimentos no território maranhense. In: **Anais do III CoBICET**, p. 1-7, 2022.

LIMA, M. H. S. L. Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Maranhão: estruturação e caracterização. Estudo de Caso. **UFF/Niterói**, 2017.

MDR - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Gabinete do Ministro. **Portaria** nº 260, de 2 de fevereiro de 2022. Brasília, 2022.

OLIVEIRA, J. R. C; HORA, M. A. G. M. Força Nacional de Proteção Civil. **Revista Emergência**. Ano XVI, nº 04, 2015.

QUARANTELLI, E. L. Epilogue: Where we have been and where we might go. In: QUARANTELLI, E. L.(ed.) What is a disaster? Perspectives on the question. London; New York, **Routledge**, p. 234-273, 1998.

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÕES SOBRE DESASTRES - S2ID. **Sobre**. MDR. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/paginas/sobre.xhtml>. Acesso em: 27 de abril 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. Capacitação básica em Defesa Civil / [Textos: Janaína Furtado; Marcos de Oliveira; Maria Cristina Dantas; Pedro Paulo Souza; Regina Panceri]. - 5. ed. - Florianópolis: **CEPED UFSC**, 2014. <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2012/01/Capacita%C3%A7%C3%A3o-B%C3%A1sica-em-Defesa-Civil-livro-texto.pdf>.

VALENCIO, N. Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, v. 19, p. 748-762, 2010. <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Q8ycP39s9rGtcJ98LtxFDdx/abstr act/?lang=pt>.

VEIGA JUNIOR, J.C.V.; BIANCHI, P.N.L.; BODNAR, Z. Direito dos desastres: a evolução do sistema de proteção e defesa civil brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v.15, n.1, 2020. <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16388/9278>.

Recebido em: 11 de maio de 2023
Aceito em: 30 de setembro de 2023