

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
CLÓVIS FERNANDES DIAS RAMALHO

POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL:
AÇÕES DE RESPOSTA AOS DESASTRES E OS CORPOS DE
BOMBEIROS MILITARES

Rio de Janeiro
2012

CLÓVIS FERNANDES DIAS RAMALHO

POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL:
AÇÕES DE RESPOSTA AOS DESASTRES E OS CORPOS DE
BOMBEIROS MILITARES

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia
apresentada ao Departamento de Estudos da
Escola Superior de Guerra como requisito à
obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de
Política e Estratégia.

Orientador: Rui Guilherme Fibiger T. de Oliveira.

Rio de Janeiro
2012

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitido a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

Cel QOC/BM - Clóvis Fernandes Dias Ramalho

Biblioteca General Cordeiro de Farias

Ramalho, Clóvis Fernandes Dias.

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: Ações de Resposta aos Desastres e os Corpos de Bombeiros Militares / Coronel Bombeiro Militar Clóvis Fernandes Dias Ramalho - Rio de Janeiro: ESG, 2012.

76 f.: il.

Orientador: Engenheiro Rui Guilherme Fibiger T. de Oliveira.

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2012.

1. Proteção e Defesa Civil. 2. Política e Estratégia Nacional. 3. Desastres. 4. Ações de Resposta. 5. Forças Armadas. 6. Corpos de Bombeiros Militares. I Título.

Dedico meu trabalho aos bombeiros militares brasileiros, praças e oficiais, que atuando com esmero, coragem e abnegação, cumprem a nobre missão de salvar vidas, preservar o patrimônio e o meio ambiente, independentemente das condições que lhes são oportunizadas.

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos pais, Naro e Idé pelo incentivo e orações pelo meu sucesso.

A minha querida esposa, Miétje, e filhos, Ury e Hugo, pela força e superação durante o meu afastamento dedicado aos ensinamentos na Escola Superior de Guerra.

Aos meus amigos Manoel Cunha, Caio Hercílio, Gustavo Falcão, Jonas Euflausino, Luiz, Augusto, Ezequiel Silva, Joaquim Adelson e Marcus Tibúrcio, bem como ao engenheiro Fibiger, meu orientador nesta pesquisa, e demais integrantes da Escola Superior de Guerra, por todo apoio e colaboração durante minha passagem na Escola Superior de Guerra.

Aos diletos amigos e amigas Esguianos da turma PROANTAR, pela honra e satisfação do convívio salutar e engrandecedor ao longo deste inesquecível ano de aprendizagem.

"Somente os tolos repetem as mesmas coisas continuamente, esperando obter resultados diferentes."

George Bernard Shaw

RESUMO

Esta monografia aborda a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no que concerne as ações de socorro às populações atingidas por desastres e a estrutura de órgãos federais e estaduais imbuídos desta missão, especialmente os Corpos de Bombeiros Militares, apresentando uma análise crítica conjuntural, verificando os propósitos constantes na legislação, a abrangência, a estrutura, os óbices, as vulnerabilidades e as demandas existentes. A metodologia adotada é baseada na pesquisa exploratória da bibliografia indicada, bem como na requisição de dados e informações a órgãos oficiais e questionamentos a autoridades atuantes no Sistema de Defesa Civil Nacional. O campo de estudo delimitou-se à análise e discussão sobre a capacidade e estrutura das organizações incumbidas da execução de ações de resposta emergencial decorrentes de desastres. Discorre sobre o fortalecimento de órgãos federais que atuam subsidiariamente nas ações de socorro aos desastres, em detrimento a estruturação dos órgãos estaduais, notadamente os Corpos de Bombeiros Militares, que possuem competência precípua para essa missão. Os principais tópicos são: A política e o Sistema Nacional de Proteção Civil, os Corpos de Bombeiros Militares Estaduais e sua importância para o Sistema de Defesa Civil, a importância da atuação subsidiária das Forças Armadas e a criação de novos órgãos para o enfrentamento das missões de resposta emergencial frente aos desastres naturais. A conclusão indica a necessidade de formulação da Estratégia Nacional de Proteção e Defesa Civil, que venha efetivar a Política Nacional no sentido de fortalecer o sistema brasileiro de resposta emergencial aos desastres e que permita a reestruturação e reordenação dos Corpos de Bombeiros Militares para consecução eficiente de suas missões constitucionais.

Palavras chave: Proteção e Defesa Civil. Política e Estratégia Nacional. Desastres. Ações de Resposta. Forças Armadas. Corpos de Bombeiros Militares.

ABSTRACT

This monograph addresses the National Policy on Protection and Civil Defense regarding the actions of relief to people affected by disasters and the structure of federal and state imbued with this mission, especially the Military Fire Brigade, presenting a conjunctural critical analysis, checking purposes contained in the legislation, scope, structure, obstacles, vulnerabilities and existing demands. The methodology is based on exploratory research of the literature indicated, as well as on requesting data and information to official bodies and on questioning the authorities active in the National Civil Defense System. The field of study was narrowed to the analysis and discussion of the structure and capacity of the organizations responsible for implementing emergency response actions resulting from disasters. It discusses the strengthening of federal agencies that operate in the alternative actions to disaster relief, in detriment of the structuring of state agencies, especially the Military Fire Brigade, that have essential jurisdiction for this mission. The main topics are: the Policy and the National Civil Protection, the State Military Fire Brigade and its importance to the Civil Defense System, the importance of the subsidiary role of the armed forces and the creation of new bodies to cope with emergency response missions facing natural disasters. The conclusion indicates the need for formulation of the National Strategy for Protection and Civil Defense, which will guide the national policy to strengthen the Brazilian system of emergency response to disasters and enabling the restructuring and reorganization of the Military Fire Brigade to achieve efficient their constitutional missions.

Keywords: Protection and Civil Defense. National Policy and Strategy. Disaster. Response Actions. Armed Forces. Military Fire Brigade

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABELA 1 | Classificação dos desastres naturais segundo a intensidade | 23 |
| TABELA 2 | Efetivo e tempo de resposta segundo a norma NFPA 1729 | 36 |
| TABELA 3 | Dados geográficos do Brasil (2011), por Estados e Região | 73 |
| TABELA 4 | Quantitativo de efetivo, quartéis e viaturas dos Corpos de Bombeiros Militares (2010), por Estado e Região | 74 |
| TABELA 5 | Execução orçamentária estadual (milhões R\$) dos Corpos de Bombeiros Militares (2010), por Estados e Região | 75 |
| TABELA 6 | Execução orçamentária estadual dos Corpos de Bombeiros Militares (2004 -2007) | 76 |
| TABELA 7 | Execução orçamentária. Atividade Policial x Atividade de Defesa Civil (2007 -2010) | 76 |
| TABELA 8 | Orçamento SEDEC na Ação Coordenação e Fortalecimento do SINDEC (2009-2012) | 76 |
| TABELA 9 | Custos (R\$) de Implantação de Unidade Operacional do CBMPE | 76 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| GRÁFICO 1 | Quartéis dos Corpos de Bombeiros Militares (2010) | 37 |
| GRÁFICO 2 | Efetivo dos Corpos de Bombeiros Militares (2010) | 38 |
| GRÁFICO 3 | Viaturas e Aeronaves dos Corpos de Bombeiros Militares (2010), por Região | 39 |
| GRÁFICO 4 | Execução Orçamentária Estadual (milhões R\$) dos Corpos de Bombeiros Militares (2010), por Região | 39 |
| GRÁFICO 5 | Execução Orçamentária da SEDEC (milhões R\$) Ação Coordenação e Fortalecimento do SINDEC (2009 - 2012) | 40 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| CBM | Corpo de Bombeiros Militar |
| CENAD | Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres |
| CODECIPE | Coordenadoria de Defesa Civil de Pernambuco |
| CONDEC | Conselho Nacional de Defesa Civil |
| CONPDEC | Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil |
| C & T | Ciência e Tecnologia |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| DRD | Departamento de Resposta aos Desastres e Reconstrução |
| DLog/CBMPE | Diretoria de Logística do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco |
| EPI | Equipamento de Proteção Individual |
| ESG | Escola Superior de Guerra |
| FUNCAP | Fundo Especial para Calamidades Públicas |
| GAD | Grupo de Apoio a Desastres |
| GBS/DFNSP | Grupamento de Busca e Salvamento do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INPE | Instituto de Pesquisas Espaciais |
| MD | Ministério da Defesa |
| MCT | Ministério da Ciência e Tecnologia |
| MIN | Ministério da Integração Nacional |
| NFPA | National Fire Protection Association |
| PNDC | Política Nacional de Defesa Civil |
| PNPDEC | Política Nacional de Proteção e Defesa Civil |
| PNSP | Plano Nacional de Segurança Pública |
| PRONASCI | Programa Nacional de Segurança com Cidadania |
| SEDEC | Secretaria Nacional de Defesa Civil |
| SINPDEC | Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil |
| SINDEC | Sistema Nacional de Defesa Civil |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 | PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: UMA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA GLOBAL DA POPULAÇÃO | 15 |
| 2.1 | ANTECEDENTES E MARCO LEGAL DA DEFESA CIVIL NO BRASIL | 17 |
| 2.2 | SEGURANÇA GLOBAL COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL | 21 |
| 2.3 | CONCEITO DE DESASTRE E AS AÇÕES DE DEFESA CIVIL | 22 |
| 2.4 | SISTEMA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL EM OUTROS PAÍSES | 26 |
| 2.5 | CONCEPÇÃO DAS AÇÕES DE SOCORRO NA FASE DE RESPOSTA ... | 29 |
| 3 | CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES: ATUAÇÃO NA DEFESA CIVIL E NA SEGURANÇA PÚBLICA | 31 |
| 3.1 | TIPICIDADE NAS ATIVIDADES E AÇÕES DE DEFESA CIVIL | 31 |
| 3.2 | REQUISITOS PARA ATUAÇÃO OPERACIONAL | 35 |
| 3.3 | PERFIL CONJUNTURAL DAS CORPORações | 37 |
| 3.4 | OS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES E AS POLÍTICAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE DEFESA CIVIL | 43 |
| 4 | ATUAÇÃO DE ÓRGãos FEDERAIS NAS AÇÕES DE RESPOSTA AOS DESASTRES | 46 |
| 4.1 | AS FORÇAS ARMADAS | 46 |
| 4.1.1 | Marco Legal da Atuação na Defesa Civil | 48 |
| 4.1.2 | O Perfil Militar e a Concepção de Emprego na Defesa Civil | 49 |
| 4.1.3 | O Emprego Dual de Equipamentos na Defesa Civil | 51 |
| 4.1.4 | A Cooperação Internacional em Defesa Civil | 53 |
| 4.2 | OUTROS ÓRGãos DE RESPOSTA AOS DESASTRES | 55 |
| 4.2.1 | O Grupamento de Busca e Salvamento | 55 |
| 4.2.2 | A Brigada de Combate a Incêndio Florestal | 57 |
| 4.2.3 | O Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres | 57 |
| 4.3 | A INTEGRAÇÃO DOS ORGãos DE RESPOSTA AOS DESASTRES | 58 |
| 5 | CONCLUSÃO | 59 |
| | REFERÊNCIAS | 63 |
| | APêNDICE | 73 |

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o mundo vem presenciando a intensificação de desastres, especialmente de origem natural, resultando em elevada quantidade de vítimas, com vultosos prejuízos patrimoniais e ambientais. Estudos científicos atribuem o surgimento das mudanças climáticas extremas, às contínuas degradações cometidas pelo homem contra o meio ambiente, em razão do crescimento das sociedades sem a devida sustentabilidade.

Guha-Sapir et al (2012) e *The International Disaster Database* (2012) apontam que no ano de 2011 os desastres naturais ocorridos em todo o mundo atingiram aproximadamente 206 milhões de pessoas, matando cerca de 30 mil pessoas, e causando prejuízos estimados de U\$ 366 bilhões, superando a marca de U\$ 108 bilhões acumulada no período de 2001 a 2010 (Guha-Sapir et al, 2011; *The International Disaster Database*, 2011).

O Brasil não está livre deste cenário. Nas últimas décadas os desastres naturais, antropogênicos e mistos, vêm se intensificando no país, preponderando as inundações, as estiagens, os incêndios florestais, os deslizamentos de encostas e os desmoronamento de habitações, decorrente da intensa precipitação pluviométrica ou de prolongados períodos de estiagens.

Desastres de natureza tecnológica também contribuem para agravar o estado de insegurança da população, principalmente as que ocupam os grandes centros urbanos e são submetidas aos riscos de incêndios estruturais, acidentes automobilísticos, afogamentos, sinistros com produtos perigosos, dentre outros.

Esses fenômenos adversos resultam na expressiva quantidade de pessoas desalojadas, desabrigadas, feridas e mortas, afetando a situação econômica e social da região afetada, além de provocar a estagnação de setores produtivos e a inutilização da infraestrutura urbana (estradas, hospitais, escolas, dentre outros).

Prova disso foram os desastres naturais ocorridos nos últimos quatro anos no país, provocados pelas fortes chuvas e severos períodos de estiagem, inserindo o Brasil no rol dos dez países mais afetados por desastres naturais no ano de 2011 (Guha-Sapir et al, 2012; *The International Disaster Database*, 2012).

Todas estas questões que envolvem a segurança da população, as quais instigam estudos e discussões, devem ser suficientes para despertar no poder

público e na população brasileira, a prioridade que se devem conferir às políticas e estratégias nacionais relacionadas à segurança e proteção global da população.

O dever de defesa é objetivo constitucional fundamental, que direciona ao Estado a obrigação de garantia da incolumidade das pessoas, do patrimônio e do meio ambiente. A União em cumprimento a esse precípua fundamento estabeleceu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil direcionada prioritariamente para as ações de prevenção, mitigação e preparação para os riscos dos desastres.

Contudo, a efetivação dessas ações pode se mostrar inócuas diante da imprevisível força da natureza ou de atos humanos extremos, em razão do considerável poder de destruição, principalmente sobre os ambientes vulneráveis, resultando na vitimização de pessoas que passam a necessitar do imediato socorro efetivado por meio de ações de resposta aos efeitos dos desastres.

Essa premissa é ponto emblemático para que o Estado possua um sistema de atendimento emergencial eficiente, dotado de estrutura operacional para prontamente prestar o socorro, executando o salvamento prioritário das vítimas, a estabilização dos danos e o fornecimento das condições básicas de sobrevivência.

Neste desiderato, a Constituição Federal confere a União competência para legislar privativamente sobre Defesa Civil e atribui aos Corpos de Bombeiros Militares o dever de executar, dentre outras missões, as atividades de Defesa Civil.

A Política Nacional Proteção e Defesa Civil é o marco regulatório para a inexorável demanda do provimento de segurança à população brasileira, estabelecendo a prestação de socorro e assistência às populações atingidas por desastres como um dos seus objetivos. Contudo, inexistente uma Estratégia Nacional que defina como sua consecução deva ocorrer especificamente.

Neste prisma, o panorama existente no país demonstra a vasta repartição de incumbências a diversos atores governamentais para execução dessas atividades, gerando muitas vezes duplicidade nas ações, a falta de coordenação e ausência do serviço em inúmeras cidades do país, levando o governo federal a empenhar cada vez mais as Forças Armadas nas ações de resposta (principalmente na prestação do apoio logístico) e a criar novos órgãos com esse objetivo.

Diante destas circunstâncias, fica evidente o problema a ser discutido neste trabalho: a atual estrutura operacional dos Corpos de Bombeiros Militares atende com eficiência ao objetivo proposto na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil para prestação de socorro às populações atingidas por desastres?

A hipótese para solução do problema perpassa pela formulação de Estratégia Nacional atrelada à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, que favoreça a qualificação e sistematização da atuação dos órgãos responsáveis pela resposta às emergências aos desastres, em especial os Corpos de Bombeiros Militares.

Por tal propósito, o objetivo desta pesquisa é apresentar uma análise crítica da conjuntura que envolve a o objetivo da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil na prestação de socorro e assistência às populações atingidas por desastres, e a missão constitucional dos Corpos de Bombeiros Militares.

Trata, portanto, de um tema complexo e pouco abordado na literatura nacional. Para tanto, os objetivos específicos podem ser sinteticamente apresentados como: abordar a doutrina e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil aplicada no Brasil; analisar a conjuntura estrutural dos Corpos de Bombeiros frente suas competências constitucionais; verificar a ampliação das competências de órgãos federais nas ações de resposta aos desastres.

O método empregado no trabalho foi o hipotético-dedutivo baseado na pesquisa exploratória da bibliografia indicada, bem como na requisição de dados e informações a órgãos oficiais e autoridades atuantes no sistema de Defesa Civil Nacional, relacionados ao assunto abordado.

O trabalho é desenvolvido em cinco capítulos, iniciando pela introdução que se destina a situar o leitor ao conteúdo pesquisado. O segundo capítulo discorre sobre a Defesa Civil no Brasil, seus antecedentes, doutrina e Política Nacional Vigente. O terceiro capítulo trata dos Corpos de Bombeiros Militares, suas origens, competências e situação conjuntural frente à responsabilidade da prestação dos serviços com universalidade e eficiência. O quarto capítulo aborda a atuação de órgãos federais nas ações de resposta aos desastres, especialmente a crescente participação e estruturação das Forças Armadas para esse serviço.

O trabalho é finalizado com uma conclusão sobre os aspectos suscitados na pesquisa, que busca enfatizar a importância da formulação da Estratégia Nacional de Proteção e Defesa Civil, que estipule eixos estruturantes voltados ao fortalecimento dos órgãos responsáveis pelas ações de resposta emergencial aos desastres, possibilitando a reestruturação dos Corpos de Bombeiros Militares para que operem com eficiência em todo o território nacional, em busca da segurança global da população.

2 PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: UMA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA GLOBAL DA POPULAÇÃO

A intensificação dos desastres, principalmente os originados de eventos da natureza, é tema recorrente nas instâncias públicas e privadas em todo o mundo, em razão dos graves danos causados às pessoas, ao patrimônio e ao meio ambiente.

Nas últimas décadas o Brasil também passou a sofrer com maior intensidade os efeitos de desastres naturais, antropológicos e mistos. Possuindo um território de mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados com enorme diversidade de relevos, climas e vegetações, e contando com uma população superior a 196 milhões de habitantes, das quais 86,91% se concentram em áreas urbanas (IBGE, 2012 b), o país guarda potenciais condições de sofrer desastres de elevada magnitude.

Esse panorama é confirmado no Estudo Técnico Elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (2010, p. 1, 13), indicando o crescimento acentuado de desastres naturais no Brasil. Apenas no mês de janeiro de 2010 ocorreram 1.635 reconhecimentos de casos de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública. Em todo ano de 2009 ocorreram 1.389 registros. O mesmo Estudo Técnico apontou que em 2004 os desastres naturais causaram prejuízos estimados de R\$ 77 milhões; já em 2010 foi de R\$ 1,13 bilhões, um aumento aproximado de 1.460%.

Conforme dados do Ministério da Ciência e Tecnologia (MINISTROS..., 2011), no Brasil 58% dos desastres naturais são inundações e 11% são deslizamentos de encostas decorrentes da elevada precipitação pluviométrica.

Araújo (2010, apud MARCELINO, 2008) destaca a intensa ocorrência desses fenômenos naturais no Brasil nos seguintes termos:

Os eventos hidrológicos extremos estão estreitamente associados à história do homem e à forma de apropriação dos recursos naturais. Mas é, sobretudo, a partir da explosão demográfica e do adensamento populacional em torno das cidades, que grandes desastres associados a eventos extremos começam a provocar grandes impactos.

No mês de junho 2010 os Estados de Pernambuco e Alagoas tiveram 29 municípios atingidos por intensas chuvas que provocaram inundações e destruição, causando morte e desaparecimento de 76 pessoas e mais de 82 mil desabrigados, gerando prejuízos estimados em mais de R\$ 1 bilhão (Wikipédia, 2003 a).

No mês de janeiro de 2011, o Estado do Rio de Janeiro também foi atingido por fortes chuvas que assolaram os municípios da região serrana, provocando a morte e o desaparecimento de 1.261 pessoas, além de 35 mil desabrigados, decorrente de inundações, deslizamento de morros e destruição de imóveis, gerando prejuízo superior a R\$ 3,4 bilhões (Wikipédia, 2012 b).

Os incêndios florestais é outro tipo de desastre natural de grande intensidade no Brasil. No ano de 2010 os períodos de estiagem e a atividade de desmatamento sem controle, provocaram mais de 1.200 focos de incêndio na região norte do país, superando a marca de 2005, conforme relata Ramos et al (2011, p. 792).

Fatores sócio-econômicos contemporâneos também concorrem como vetores de vitimização da população brasileira. O franco crescimento econômico vivenciado pelo país nas últimas décadas não foi acompanhado do desenvolvimento de infraestrutura urbana e social necessárias, permitindo o surgimento de graves problemas que impactam na segurança das pessoas, dentre os quais:

(1) crescimento desordenado em torno de grandes cidades, com a ocupação de áreas inadequadas à moradia, como encostas de morros e margens de rios;

(2) aumento dos crimes dolosos contra a pessoa;

(3) agravamento das condições de mobilidade nas vias de trânsito urbano e rodoviário, em razão do crescimento da frota de veículos e desgastes das pistas de rolamento, além da ampliação do tráfego de transportes de cargas com produtos perigosos, ampliando o número de acidentes com vítimas;

(4) construção de prédios residências e comerciais consideravelmente elevados, e a precária manutenção e adaptação dos imóveis antigos, potencializando os riscos de sinistros, como incêndios e desabamentos.

Esses dados são evidenciados pela quantidade de ocorrências atendidas pelos Corpos de Bombeiros Militares em todo o Brasil. Apenas no ano de 2010 as Corporações registraram mais de 1.2 milhões ocorrências de salvamento, resgate, atendimento pré-hospitalar e combate a incêndio (BRASIL, 2012 I).

Relatório produzido por ocasião da Conferência Geral sobre Desastres (BRASIL, 2007 d) enfatiza que:

O país detecta o 1º lugar mundial em acidentes de trânsito e rodoviários, em acidentes de trabalho, além de inúmeros outros importantes desastres como inundações, deslizamentos, incêndios, enxurradas, vendavais, chuvas de granizo, epidemias, pragas e desastres tecnológicos causados pelo homem. [...]

Portanto, há que ressaltar que as enchentes, inundações, enxurradas e alagamentos afetam todos os Estados, nas cinco regiões do País. Praticamente, pouquíssimos municípios não são afetados. Não será necessário afirmar que as perdas econômicas, os danos materiais e às propriedades, bem como o sofrimento das populações atingidas, alcançam um volume impossível de ser expresso em valores monetários.

Diante destas vulnerabilidades e de acordo com o pensamento de Castro (2007, p. 5-6), é fundamental que o Brasil possua um sistema de defesa interna eficiente, balizada no conceito de proteção e segurança global, como observado em diversos países, aplicável a toda forma de ameaças e riscos à população, sejam decorrentes de desastres ou acidentes cotidianos.

A segurança da população deve ser promovida continuamente. A doutrina da Escola Superior de Guerra (2009, p. 58-59) preceitua que “segurança é uma necessidade, uma aspiração e um direito inalienável do ser humano. [...] O Estado é o grande responsável pela segurança de todos, [...]”.

Esse panorama exige do poder público um Sistema de Proteção e Defesa Civil com capacidade de enfrentar as ameaças oriundas dos efeitos dos desastres, com a finalidade de zelar pelo direito fundamental à vida, à incolumidade das pessoas, à preservação do patrimônio e do meio ambiente.

2.1 ANTECEDENTES E MARCO LEGAL DA DEFESA CIVIL NO BRASIL

Desde o período Imperial a constituição brasileira já estabelecia a obrigação do Estado em prover segurança e defesa à população. A primeira constituição republicana imputava esta incumbência preponderantemente à União, que deveria apoiar os Estados membros caso solicitassem. No período do “Estado Novo” cabia aos próprios Estados membros em prover a segurança da população, devendo a União prestar socorro em caso de calamidade pública, àqueles que solicitassem (BRASIL, 2012 g).

Durante a Segunda Guerra Mundial as ações sistêmicas de Defesa Civil foram efetivadas no Brasil em decorrência dos ataques dos submarinos nazistas aos navios mercantes próximos à costa brasileira. Em 1942 foi criado o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea vinculada ao Ministério da Aeronáutica.

Em 1943 a atividade passou a se denominar de Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sendo extinto em 1946.

Em 1966 foram criadas as primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil e organizada a Comissão Central de Defesa Civil do Estado da Guanabara. Em 1967 a constituição federal atribuiu à União a competência de organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações, sendo criado o Ministério do Interior para cumprir essa competência.

Entre os anos de 1968 e 1978 foram criados órgãos encarregados do Sistema de Defesa Civil nos Estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Amazonas, Alagoas, Ceará, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Paraná, Mato Grosso, Santa Catarina, Paraíba, Maranhão, São Paulo, Espírito Santo, Goiás e Pará, em geral como Coordenadorias Estaduais funcionando nas Casas Militares dos governos.

Existe atualmente no Brasil uma diversidade de órgãos estaduais responsáveis pela coordenação da Defesa Civil, refletindo a indefinição jurídica constitucional sobre a estrutura desta imprescindível atividade pública.

De acordo com informação da Coordenadoria de Defesa Civil de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2012 a) estes órgãos são: Secretaria de Segurança Pública (Acre), Comando do Corpo de Bombeiros (Amapá, Maranhão, Roraima, Alagoas, Espírito Santo, Pará, Amazonas, Ceará, Goiás, Paraíba, Rondônia e Tocantins), Secretaria de Saúde e de Defesa Civil (Rio de Janeiro), Secretaria de Defesa Civil (Distrito Federal, Piauí, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina), Vice-Governadoria (Mato Grosso), Casa Militar (Pernambuco, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná), Secretaria de Inclusão, Desenvolvimento e Assistência Social (Sergipe), Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza (Bahia) e Secretaria de Justiça e Cidadania (Rio Grande do Norte).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988 a) ratifica o Brasil como um Estado Democrático de Direito, possuindo o dever de prover, dentre outros, o direito fundamental à vida, à segurança, ao meio ambiente equilibrado e ao patrimônio, por se tratar de garantias fundamentais, indicados nos artigos 5º, 225 e 230.

Para atendimento desses mandamentos, a carta política atribui à União competência exclusiva para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente às secas e às inundações (art. 21, XVIII), e competência privativa para legislar em matéria de Defesa Civil (art. 22, XXVIII).

A Constituição Federal define que o Presidente da República, após ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, pode decretar Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções.

A efetivação dos mandamentos constitucionais em matéria de Defesa Civil inicia a partir de 1988, com a legislação infraconstitucional dirigida para a estruturação do Sistema Nacional de Defesa Civil. O Decreto nº 97.274 (BRASIL, 1988 b) foi a primeira norma a organizar o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, tratando sobre objetivos, definições técnicas e órgãos componentes, destacando o Conselho Superior de Defesa Civil – CONDEC, que aprovou a Política Nacional de Defesa Civil - PNDC por meio da Resolução nº 2 (BRASIL, 1995) atualizada em 2007 (BRASIL, 2007 e).

A PNDC, de forma pioneira, delimitou os fatores condicionantes para estabelecimento da Defesa Civil no Brasil: objetivos, instrumentos ou órgãos de atuação, forma de planejamento, fontes de recursos financeiros, definições técnicas, diretrizes, metas, planos diretores, programas e subprogramas, projetos, classificação e codificação de desastres, ameaças e riscos.

Ao tratar dos aspectos globais de resposta aos desastres, a PNDC definiu um plano diretor específico, contemplando o rol de ações executivas de socorro, assistência às populações vitimadas e reabilitação do cenário do desastre, inseridos no Programa de Resposta aos Desastres - PRED, composto pelo Subprograma de Socorro e Assistência às Populações Vitimadas por Desastres.

Desde 1988, a legislação referente ao Sistema de Defesa Civil brasileiro foi alterada sucessivamente por diversos instrumentos normativos, até que a Medida Provisória nº 547 (BRASIL, 2011 b) foi convertida na Lei nº 12.608 (BRASIL, 2012 b) que instituiu a nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispôs sobre o novo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

A PNPDEC, pelo que se apresenta, busca introduzir no Brasil o conceito de Proteção Global da População, a exemplo da experiência verificada em vários países. Essa tendência é confirmada na justificativa do Projeto de Lei nº 2.978 (BRASIL, 2011 a) da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinado ao estudo e apresentação de propostas relativas às medidas preventivas e saneadoras diante de catástrofes climáticas, no viés de implantação da Política Nacional de

Proteção e Defesa Civil para prontamente atender a população afetada, observado no transcrito a seguir:

Entretanto, o Brasil necessita de uma política mais ampla, que denominamos aqui de Política Nacional de Proteção Civil, que atue preventivamente na gestão de risco de desastre e, ao mesmo tempo, seja capaz de garantir resposta rápida e recuperação das áreas afetadas. Essa Política visa promover o desenvolvimento sustentável, em articulação com a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional de Recursos Hídricos, as políticas urbanísticas e habitacionais e demais políticas setoriais. (grifo nosso)

A PNPDEC e o SINPDEC priorizam ações de prevenção e mitigação dos efeitos oriundos dos desastres, bem como atribui maior responsabilidade e participação dos municípios nessa missão, podendo motivar e contar com a participação de organizações privadas e voluntárias nas ações de defesa civil.

Neste sentido a PNPDEC, além de outras providências, estabelece:

(1) o dever dos entes federados em adotar medidas à redução dos riscos de desastres, independente da incerteza da ocorrência, não devendo se constituir em óbice para a adoção de medidas preventivas e mitigadoras de situação de risco;

(2) a abrangência nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à Proteção e Defesa Civil, cabendo a elaboração das respectivas estratégias para consecução dessas medidas;

(3) a definição de diretrizes, objetivos e competências deferidas aos entes federados, orienta a elaboração de estratégias, planos e programas destinados à estruturação de órgãos vocacionados a executarem ações emergenciais de socorro.

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil têm por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de Proteção e Defesa Civil. É constituído por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Outra inovação estabelecida na PNPDEC foi a alteração da Lei nº 8.239 (BRASIL, 1991) que dispõe sobre o Serviço Alternativo ao Serviço Militar, ao incluir os parágrafos 4º e 5º ao artigo 3º da citada norma, nos seguintes termos:

Art. 3º

§ 4º O Serviço Alternativo incluirá o treinamento para atuação em áreas atingidas por desastre, em situação de emergência e estado de calamidade, executado de forma integrada com o órgão federal responsável pela implantação das ações de proteção e defesa civil.

§ 5º A União articular-se-á com os Estados e o Distrito Federal para a execução do treinamento a que se refere o § 4º deste artigo.” (NR)

Este dispositivo possibilita a ampliação do quantitativo de pessoal que pode receber capacitação para atuação como agente de Defesa Civil. Tal medida, após a devida regulamentação, abrangerá considerável parcela de jovens brasileiros que, tendo atendido os requisitos de alistamento obrigatório, puderem ser revertidos do serviço militar inicial em tempo de paz para o Serviço Alternativo, por terem alegado imperativo de consciência decorrente de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.

Essas medidas permitem supor que o Estado Brasileiro tenha conferido a real importância às ações de Proteção e Defesa Civil, motivando os municípios a priorizarem medidas de prevenção e mitigação aos efeitos dos desastres, e os Estados às respectivas ações de resposta.

2.2 SEGURANÇA GLOBAL COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL

A dignidade da pessoa humana é o novo eixo hermenêutico do direito constitucional contemporâneo, instrumentalizada pela garantia ao direito à vida, à saúde, à segurança, além da defesa da propriedade e a preservação do meio ambiente, fazendo surgir o conceito de Segurança Global da população como um Objetivo Fundamental da nação brasileira, representado pela responsabilidade de proteger por parte do Estado.

Sobre a segurança global da população Castro (2007, p. 20) aponta que:

O Estado de Direito que se constituiu no Brasil, em 1988, reconheceu, como direitos constitucionais, os direitos naturais à vida, à saúde, ao bem-estar, à segurança, à propriedade e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, os quais relacionam-se intrinsecamente com a segurança global da população.

A Escola Superior de Guerra (2009, p. 22) preconiza em sua doutrina que objetivos fundamentais “são objetivos nacionais (ON) que, voltados para o atingimento dos mais elevados interesses da Nação e preservação de sua identidade, subsistem por longo tempo”.

Indubitavelmente as atividades de Proteção e Defesa Civil, incluído a prevenção e resposta eficiente aos efeitos dos desastres, devem estar inseridas nas políticas e estratégias nacionais. Castro (2007, p. 6) enfatiza que “o conceito de

Segurança Global da População caracteriza a redução dos desastres como um importante objetivo nacional”.

O alcance desse Objetivo Nacional é consideravelmente complexo em razão das características geográficas, sociais e políticas e estrutura governamental do Brasil, exigindo uma específica e elaborada política e estratégia nacional.

A política nacional deve fixar os objetivos nacionais a serem alcançados para determinado campo de interesse da nação, indicando o que deve ser efetuado. Para a Escola Superior de Guerra (2009, p. 44) política nacional “é o conjunto dos Objetivos Fundamentais bem como a orientação para emprego do Poder Nacional, atuando em conformidade com a Vontade Nacional”.

Uma Estratégia Nacional deve implementar os Objetivos Nacionais propostos pela política nacional que lhe deu origem, a qual deve utilizar o preparo e emprego dos meios e das capacidades específicas. Indica como os objetivos políticos devem ser alcançados. A doutrina da Escola Superior de Guerra (2009, p. 50) define Estratégia Nacional como “a arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional”.

Portanto, para que o Brasil ofereça um Sistema de Proteção Global, apto a enfrentar os óbices oriundos dos desastres em geral, deve se ressentir de uma Estratégia Nacional que contemple eficientemente ações de resposta emergencial com celeridade e abrangência à toda população.

2.3 CONCEITO DE DESASTRE E AS AÇÕES DE DEFESA CIVIL

A delimitação do conceito de “desastre” no âmbito da doutrina de Defesa Civil é indispensável para compreensão da sistemática de Proteção Global da População. A PNDC define desastre como “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.

A intensidade de um desastre resulta da relação entre a magnitude do evento adverso e a intensidade dos danos e prejuízos resultantes sobre sistema atingido. Ao tratar desse assunto Castro (1998, p. 52) discorre que:

A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado. Normalmente o fator preponderante para a intensificação de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema receptor.

Kobiyama et al (2006, p. 19) apresenta na tabela abaixo, de forma adaptada e resumida, a classificação dos níveis de intensidade dos desastres naturais.

Tabela 1: Classificação dos desastres naturais segundo a intensidade.

| NÍVEL | INTENSIDADE | SITUAÇÃO |
|--------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I | Desastres de pequeno porte (Prejuízo menor que 5% PIB municipal). | Facilmente superável com os recursos do município. |
| II | De média intensidade (Prejuízos entre 5% e 10% PIB municipal). | Superável pelo município, desde que envolva uma mobilização e administração especial. |
| III | De grande intensidade (Prejuízos entre 10% e 30% PIB municipal). | A situação de normalidade pode ser restabelecida com recursos locais, desde que complementados com recursos estaduais e federais. (Situação de Emergência – SE). |
| IV | De muito grande intensidade (Prejuízos maiores que 30% PIB municipal). | Não é superável pelo município, sem que receba ajuda externa. Eventualmente necessita de ajuda internacional. (Estado de Calamidade Pública – ECP). |

Fonte: Kobiyama.

Sobre a importância da classificação dos níveis de intensidade dos desastres Ribeiro (2011, p. 16) ensina que:

A avaliação da intensidade dos desastres é muito importante para facilitar o planejamento da resposta e da recuperação da área atingida. As ações e os recursos necessários para socorro às vítimas dependem da intensidade dos danos e prejuízos provocados.

A doutrina constante da PNDC classifica os desastres quanto à origem ou causa primária em três tipos: Natural, humano e misto.

1) **NATURAL**: decorre exclusivamente de fenômenos da natureza, ou externos, por não dependerem de ação humana. Castro (1999, p. 17) classifica os desastres naturais em: siderais (impacto de meteoritos); decorrentes da geodinâmica terrestre externa (vendavais, inundações, estiagem, etc) ou interna (vulcanismo, terremotos, erosão, escorregamentos de solos); e relacionados ao desequilíbrio na biocenose (pragas animais e vegetais).

2) HUMANO OU ANTROPOGÊNICO: provocado por ação ou omissão exclusivamente humana. Castro (1999, p. 17) explica que “esses eventos estão intimamente relacionadas com as atividades do homem, enquanto agente ou autor. Por isso, os desastres humanos são provocados por fatores de origem interna”. Ainda segundo Castro, “em função de suas causas primárias, os desastres antropogênicos são classificados como de natureza tecnológica, social ou biológica”. Ao discorrer sobre os desastres tecnológicos ensina que:

São conseqüências indesejáveis do incremento demográfico das cidades, sem o desenvolvimento compatível da infraestrutura urbana e dos serviços essenciais, resultando, também, de um desenvolvimento imediatista e sem preocupação com a segurança contra desastres.

Dentre os desastres de natureza tecnológica, destacam-se aqueles relacionados com meios de transporte, com produtos perigosos, com incêndios e explosões em plantas industriais, parques, depósitos e outros.
(grifo nosso)

3) MISTO: quando da ação ou omissão humana, permitir, favorecer ou agravar a ocorrência intensiva de desastre, em especial as áreas degradadas pelo homem.

Portanto, o conceito doutrinário de desastre pode ser entendido como todo evento que demande ameaça e risco ao homem, ao patrimônio e ao meio ambiente, cujo efeito confere em maior ou menor grau de danos. Desastre pode ser configurado, portanto, desde as grandes catástrofes da natureza, quanto às ocorrências que cotidianamente atingem as populações urbanas e rurais no país.

A consciência que os desastres são fatores adversos ao bem estar da sociedade, revela a necessidade do Estado possuir instrumentos para suplantar tais dificuldades, efetivado por meio de um Sistema de Defesa Civil que possua capacidade de reduzir os efeitos dos desastres por meio de ações de prevenção, de preparação, de respostas e de reconstrução.

A força imprevisível e imensurável de determinados desastres impossibilitam impedir seus efeitos adversos, apenas minimizá-los através de ações preventivas, que são obtidas por meio da avaliação das ameaças presentes nos ambientes vulneráveis. Sobre o assunto Castro (1988, p. 133) explicita que:

A prevenção compreende: a Avaliação e a Redução de Riscos de Desastres, através de medidas estruturais e não-estruturais. Baseia-se em análises de riscos e de vulnerabilidades e inclui também legislação e regulamentação, zoneamento urbano, código de obras, obras públicas e planos diretores municipais.

Para a doutrina de Defesa Civil, as ações de mitigação buscam executar atividades que minimizem os efeitos dos desastres, uma vez que é improvável e mesmo inatingível, conseguir efetivar medidas que as controlem totalmente (principalmente aquelas de origem da natureza), buscando, assim, amenizá-los por meio de conhecimento e procedimentos hábeis à população, bem como preparar o ambiente com estruturas e meios adequados ao enfrentamento do evento adverso.

Sobre a importância dos procedimentos de prevenção e mitigação relacionados aos desastres naturais Kobiyama et al (2006, p. 14-15) discorre que:

Para diminuir a vulnerabilidade e ter uma vida mais segura, deve ser realizada a prevenção e a mitigação dos desastres naturais. O ideal seria o impedimento total de qualquer tipo de dano e prejuízo, o que acarretaria numa situação “perfeita”. Entretanto, atualmente o que é possível de ser realizado é a mitigação, ou seja, a redução máxima possível dos danos e prejuízos causados pelos desastres naturais. Isso porque nós, seres humanos, ainda não adquirimos conhecimentos suficientes para controlar e dominar os fenômenos naturais.

As ações de preparação para os potenciais riscos de desastres consistem na proatividade desencadeada pelos órgãos governamentais atuantes no sistema, no sentido de conhecerem as prováveis causas e efeitos dos desastres, os meios materiais necessários e disponíveis para emprego, bem como promoverem a capacitação e treinamento contínuos dos recursos humanos. Ao tratar das ações de preparação Castro (1988, p. 133) ensina que:

Dentro de um planejamento global, incentiva-se o desenvolvimento de mecanismos de coordenação interinstitucional de órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil. Em cada nível de governo, os órgãos que compõem o Sistema devem participar do desenvolvimento de planos de contingência para o enfrentamento dos desastres previsíveis, considerando as ações de prevenção, resposta aos desastres e de reconstrução [...].

As ações de socorro resultam em resposta aos efeitos dos desastres que venham vitimar pessoas ou causar danos ao patrimônio e/ou meio ambiente, ocorridos pela ineficiência das ações de preventivas. Compreendem a intervenção emergencial por órgãos especializados que executam operações de busca e salvamento, combate a incêndio, atendimento pré-hospitalar, contenção de acidentes envolvendo produtos potencialmente perigosos (DQBN)¹, além de fornecer

¹ Defesa química, biológica e nuclear.

as condições básicas de sobrevivência por meio do necessário apoio logístico humanitário.

Superada a fase de resposta aos efeitos do desastre, o Sistema de Defesa Civil deve coordenar as ações de recuperação da infraestrutura urbana e/ou meio ambiente atingido, restabelecendo os serviços públicos que foram paralisados.

Ao tratar desse procedimento Castro (1988, p. 143) ressalta que:

A reconstrução confunde-se com prevenção, na medida em que procura: reconstruir os ecossistemas; reduzir as vulnerabilidades; racionalizar o uso do solo e do espaço geográfico; relocalizar populações em áreas de menor risco; modernizar as instalações e reforçar as estruturas.

A necessidade de atuação emergencial de resposta requer a disponibilidade de unidades operacionais descentralizadas e preparadas para o pronto atendimento, tanto nos acidentes de menor intensidade (que ocorrem rotineiramente), como na atuação qualificada nos grandes desastres. Isto exige um Sistema de Proteção Civil unificado e coordenado, com forças de atuação capacitadas que garantam de forma eficiente a segurança à população, como se observa em diversos países.

2.4 SISTEMA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL EM OUTROS PAÍSES

A experiência internacional em matéria de Sistema de Proteção e Defesa Civil é diferenciada da realidade brasileira, principalmente no que concerne a efetivação da unidade coordenação da formação, do financiamento, do comando e controle dos serviços emergenciais, por ser entendido como um serviço público é prioritário, como se pode perceber nos exemplos a seguir descritos.

Na Itália a Proteção Civil da população é organizada pelo *Servizio Nazionale della Protezione Civile* (ITÁLIA, 2012) formada pelo sistema de órgãos estatais, instalações e equipamentos direcionados para proteger a integridade da vida, da propriedade e do meio ambiente, de danos ou de risco resultantes de catástrofes naturais e outros desastres, por meio de ações de previsão, prevenção de cenários de risco e socorro nas situações de emergência.

A execução das atividades é dirigida às autarquias locais, sendo coordenado pelo *Departimento Nazionale della Protezione Civile*, órgão este que, nos casos de declaração de uma emergência decorrente de grande calamidade, passa a dirigir as

atividades desempenhadas pelos órgãos operacionais do Serviço Nacional de Proteção Civil, tendo o *Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*, considerado o componente fundamental do sistema operativo.

O fundamento do sistema italiano de Proteção Civil é baseado na capacidade de dotar o país nas diversas regiões, da presença de recursos humanos, equipamentos operacionais e de tomada de decisão, para a pronta intervenção em caso de catástrofes em curto espaço de tempo, além de operar continuamente na prevenção e planejamento de ações de mitigação das catástrofes, em razão da centralização da estrutura de capacitação, financiamento, comando e controle.

Singapura possui a *Civil Defense Force – CDF* (SINGAPURA, 2012), órgão subordinado ao Ministério da Administração Interna. Seu objetivo é prestar serviços de combate a incêndio e salvamento, atendimento pré-hospitalar, incidentes envolvendo materiais perigosos, bem como formular e implementar os regulamentos sobre segurança contra incêndio e as questões de abrigo de Defesa Civil.

A CDF foi criada em 1986 pela legislação de defesa civil de Singapura, passando a integrar em 1989 o serviço de combate a incêndio devido à similaridade de papéis e funções. A premissa da CDF é a capacitação continuada e o implemento de tecnologias customizadas nos equipamentos e processos de atuação da força, visando aumentar as suas capacidades operacionais. A CDF também envolve ativamente a comunidade através de amplos programas públicos de ensino e atividades para melhorar a resistência e preparação de emergência da população.

Em Portugal o Sistema de Proteção e Defesa Civil atua por meio do Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil – SNBPC (PORTUGAL, 2012), tendo por objetivos a prevenção de ocorrências de riscos coletivos visando atenuar os efeitos resultantes de acidentes graves e catástrofes, inclusive riscos naturais e tecnológicos; a análise de vulnerabilidades; a informação pública e educação dos cidadãos; o planejamento para operações de emergência; o estudo e difusão de medidas de autoproteção.

O sistema português é composto por diversas organizações (Bombeiros, forças policiais, Guarda Nacional, Forças Armadas, Serviço Nacional de Emergência Médica e Cruz Vermelha Portuguesa), as quais são responsáveis em executar a resposta de emergência sob a coordenação do Serviço Nacional de Proteção Civil.

Este modelo é o resultado da fusão em 2003 dos três serviços autônomos (Serviço Nacional de Proteção Civil, Comissão Nacional para incêndios florestais e

Serviço Nacional de Bombeiros). Normatiza em nível nacional a coordenação, formação e capacitação de pessoal, equipamentos e procedimentos operacionais. A missão é prevenir e mitigar os riscos associados a acidentes graves e catástrofes e atenuar os efeitos decorrentes, através da coordenação e supervisionar de todas as atividades operacionais desenvolvidas no país.

O sistema espanhol denominado *Dirección General de Protección Civil y Emergencias* (ESPANHA, 2012 a) é sistêmico, completo e integrado por órgãos públicos e entidades privadas (meio ambiente, Corpo de Bombeiros, saúde, Unidade Militar de Emergências, segurança).

A doutrina e capacitação (formação e treinamento) para atuação nas intervenções decorrentes de desastres de todos os operadores do sistema de proteção civil (previsão, prevenção, atuação de socorro e reabilitação das emergências), ocorrem na Escola Nacional de Proteção Civil (ENPC). A administração geral do sistema cabe à Comissão Nacional de Proteção Civil, apoiada nas administrações de cada Centro Autônomo (Estados) e nas administrações locais (Municípios).

Nas situações que envolvem desastres de grande magnitude ou complexidade logística, a Espanha possui *Unidad Militar de Emergencias – UME* (ESPANHA, 2012 c), subordinada ao Comandante das Forças Armadas. É uma força militar de ação rápida, presente em todo o país para responder imediatamente às necessidades da sociedade espanhola.

A Unidade Militar de Emergências atua nos casos de desastres naturais, incluindo enchentes, inundações, terremotos, deslizamentos de terra, nevascas e outros eventos climáticos adversos de grande magnitude; nos incêndios florestais; nos acidentes decorrentes de riscos tecnológicos (químico, nuclear, radiológica e biológico); de ataques terroristas e atos violentos ilegais; atua também nos casos de degradação ao meio ambiente.

A *UME* está implantada em sete bases no território espanhol, possibilitando o pronto emprego e resposta a qualquer emergência no curto período de tempo, possuindo elevado aparato de equipamentos de avançada tecnologia. É composto por batalhões de intervenção em emergência tecnológicas e naturais; companhias de engenharia; esquadrões de aviação com aviões e helicópteros; postos de comando operacionais; Batalhão logístico de suporte a emergências.

O sistema norte americano é capitulado pela Federal Emergency Management Agency - *FEMA* (Agência Federal de Gestão de Emergências) (ESTADOS UNIDOS, 2012), órgão do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América. Sua missão é definir diretrizes para a preparação, proteção, resposta, recuperação e mitigação dos riscos de desastres no território americano.

É constituído por dez escritórios regionais, além do Centro Nacional de Treinamento de Emergência e do Centro de Preparação Nacional, voltados para capacitação das equipes de gestão de emergências para atuação em diversos tipos e níveis de acidentes e desastres, tendo esta atuação baseada nas seguintes premissas da *FEMA*:

No Sistema Nacional de Gerenciamento de Incidentes (NIMS) que fornece uma abordagem sistemática é pró-ativa para orientar os departamentos e agências em todos os níveis de governo, organizações não-governamentais e do setor privado para trabalhar de forma integrada a prevenção, proteção resposta, recuperação e mitigação dos efeitos dos acidentes, independente da causa, localização, tamanho ou complexidade, a fim de reduzir a perda de vidas e bens e danos ao meio ambiente. O NIMS trabalha lado a lado com o Quadro Nacional de Resposta (NRF), fornece o modelo para a gestão de incidentes, enquanto que a NRF fornece a estrutura e os mecanismos de política a nível nacional para gerenciamento de incidentes. O secretário de Segurança Interna, através do Centro de Integração Nacional (NIC), publica as normas, diretrizes e protocolos de cumprimento para os governos federal, estadual, ou local.

É perceptível assim, que a Política de Defesa e Proteção Civil executada em outros países possui por premissa da unidade de centralização da coordenação da doutrina de capacitação e treinamento, da logística, do comando e controle do serviço emergencial. De forma inversa, o sistema brasileiro se apresenta descentralizado e descontínuo, com superposição de funções e ausência de doutrina de operações conjuntas em grandes desastres, com órgãos estaduais e municipais com limitação estrutural para desempenho das missões cotidianas.

2.5 CONCEPÇÃO DAS AÇÕES DE SOCORRO NA FASE DE RESPOSTA

Como verificado, a estratégia precípua do Sistema Nacional de Defesa Civil é baseada na adoção de ações dirigidas à prevenção e à mitigação dos efeitos dos desastres, com vistas a minimizar os riscos e os danos decorrentes. Contudo, o

poder público deve possuir estrutura operacional eficiente para ação de resposta na salvaguardar a população afetada por qualquer tipo de desastre.

A PNDC disciplina que a fase de resposta aos desastres compreende procedimentos de socorro, assistência às populações vitimadas e a reabilitação do cenário do desastre. Para atender esses processos foi estabelecido o Programa de Resposta aos Desastres, integrado por subprogramas e projetos.

Os projetos de socorro aos desastres definem a execução de atividades de busca e salvamento, primeiros socorros, atendimento pré-hospitalar, triagem e evacuação médica, e estipula que as equipes técnicas deverão prover seu próprio apoio logístico. Os tipos de ações de socorro na fase de resposta nos desastres são disciplinadas pelo Decreto nº 7.257 (BRASIL, 2010 a) a seguir transcrito:

Ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.

Contudo, a realidade brasileira verificada nos Estados e Municípios não permite perceber a efetividade dos propósitos destes programas e projetos voltados às ações de socorro emergencial decorrentes dos acidentes e desastres.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil sempre atuou preponderantemente na coordenação das ações desenvolvidas pelos órgãos do sistema, mesmo constituindo como objetivo do SINDEC o dever de “prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas, e restabelecer os cenários atingidos por desastres”. No novo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil a missão de socorro não foi explicitamente mencionada.

É plausível interpretar que o Sistema de Defesa Civil brasileiro remeta aos entes subnacionais o papel de atuação direta nas ações de socorro. No Brasil, a competência precípua pela Segurança Pública cabe aos Estados, em especial aos Corpos de Bombeiros Militares, a atuação emergencial decorrente de desastres. A seguir será verificada a estrutura de atuação dessas Corporações Militares Estaduais na consecução desta missão precípua ao país.

3 CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES: ATUAÇÃO NA DEFESA CIVIL E NA SEGURANÇA PÚBLICA

Em decorrência de vários incêndios ocorridos na cidade do Rio de Janeiro registrados a partir do ano de 1810, o Imperador Dom Pedro II por meio do Decreto Imperial nº 1775, de 02 de julho de 1856, organizou o Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, reunindo todos os serviços de extinção de fogo existentes nos Arsenais de Guerra e de Marinha, recebendo no mesmo ano a primeira bomba a vapor destinada a extinção de incêndios ocorridos a beira-mar e a bordo de navios.

Por meio do Decreto nº 7666, de 15 de julho de 1880, a Corporação foi referendada como unidade militar e seus oficiais receberam designações militares, passando a ostentar as respectivas insígnias. Após a proclamação da república em 1889 a Corporação passou a denominar Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

Assim, o atual Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro é considerado a Corporação mais antiga do Brasil. Por volta da mesma época outros estados também instituíram seus serviços de extinção de incêndios, a exemplo dos Corpos de Bombeiros dos Estados de São Paulo (1880), do Pará (1882), de Pernambuco (1887), da Bahia (1894) e do Acre (1899).

Atualmente, dos vinte e seis Estados brasileiros e Distrito Federal, apenas os Corpos de Bombeiros Militares da Bahia, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul não são instituições autônomas, sendo subordinadas à Polícia Militar desses Estados.

3.1 TIPICIDADE NAS ATIVIDADES E AÇÕES DE DEFESA CIVIL

Como se percebe os Corpos de Bombeiros Militares foram criados para executarem serviços de extinção de incêndios e salvamento. Ao logo do tempo suas missões foram sendo ampliadas.

A Constituição Federal ao tratar da Segurança Pública no capítulo relativo a “Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas”, dispõe no artigo 144 que 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 [...]”.

O exercício desses deveres estatais ocorre através de órgãos policiais e dos Corpos de Bombeiros Militares (art. 144, inc. V), estabelecendo a estes, “além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil”, nos termos do parágrafo 5º do artigo 144 (grifo nosso).

O artigo 42 da carta magna preconiza que os Corpos de Bombeiros Militares (CBM) são instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, sendo seus membros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A Constituição Federal aduz em seu artigo 144, parágrafos 6º e 7º, que “as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, e que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. (grifo nosso)

Portanto, a carta magna brasileira remete à legislação infraconstitucional a regulamentação das atribuições, da organização e do funcionamento dos Corpos de Bombeiros Militares. Tais competências são inscritas nas 27 (vinte e sete) Constituições Estaduais e Leis de Organização Básica de cada Corporação do país, onde de forma convergente e uniforme, enunciam os seguintes serviços comuns a todas as Corporações brasileiras:

- (1) combate a incêndios;
- (2) perícias técnicas de incêndio;
- (3) busca e salvamento;
- (4) resgate e atendimento pré-hospitalar;
- (5) vistorias técnicas de edificações;
- (6) coordenação e execução de atividades de defesa civil.

A legislação pátria não detalha ou especifica que atividades de Defesa Civil devem ser executadas pelos Corpos de Bombeiros Militares.

Contudo, esta questão pode ser analisada de forma sistêmica, partindo da definição e classificação dos tipos de desastres constante da doutrina e legislação de Defesa Civil brasileira, onde fica evidenciada a competência dos Corpos de Bombeiros Militares para atuarem em todos os tipos de emergências, com o objetivo primordial de garantir o direito fundamental à vida, a preservação do patrimônio e do meio ambiente.

Desta forma é plausível afirmar que essas Corporações executam ações de Proteção e Defesa Civil, devendo pertencer, portanto, ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Cerri Neto (2007, p. 33) ao discorrer sobre as competências dos órgãos de Defesa Civil e dos Corpos de Bombeiros Militares, cita Marcondes nos seguintes termos:

Todo o “Sistema de Defesa Civil” é calcado no princípio de que o Estado, principalmente nas catástrofes, não pode suprir todas as necessidades de seus cidadãos. A Constituição da República, no capítulo da “Segurança Pública” Art. 144, § 5º determina: “- aos corpos de bombeiros militares incumbe a execução de atividades de defesa civil”. Claro está, como foi afirmado de início, que um só organismo do Estado jamais poderá atender a todos, em todos os aspectos, durante um desastre. Nestas ocasiões, todos os esforços devem se unir, governo e comunidade devem agir em conjunto, visando, além do socorro dos atingidos, ao mais breve restabelecimento das condições anteriores ao evento desastroso.[...]”.

Os Corpos de Bombeiros Militares desempenham atividades eminentemente de cunho operacional, preponderantemente na fase de resposta emergencial, o que não impede de atuar nas demais fases (prevenção, preparação e recuperação), como comumente ocorre em apoio aos demais órgãos do Sistema de Defesa Civil.

As atividades de prevenção são desencadeadas nas situações de normalidade, sendo verificadas a existência e funcionalidade dos sistemas contra incêndio e pânico das edificações em geral, constantes de Normas Técnicas Estaduais, permitindo a expedição do Atestado de Regularidade. São ações preventivas remotas, pois, não há presença contínua do bombeiro militar na edificação vistoriada.

Os Corpos de Bombeiros Militares também executam ações preventivas presenciais, principalmente em eventos de elevada confluência de público, como os espetáculos culturais e desportivos, ou em locais que possuem riscos potenciais à população em geral, a exemplo das orlas marítimas e fluviais.

As atividades preventivas visam minimizar ao máximo os riscos de acidentes, todavia, não são atividades emergenciais, pois, ocorrem de forma programada.

As ações de socorro são desencadeadas posteriormente à deflagração do evento adverso (acidente ou desastre), solicitadas geralmente através de ligação telefônica emergencial “193”, direcionada ao Centro de Controle Operacional das Corporações.

O emprego da guarnição de socorro especializada depende do tipo e extensão do acidente ou desastre, podendo atuar nas atividades de combate a incêndio, busca e salvamento, resgate e atendimento pré-hospitalar.

O serviço de combate a incêndio compreende o atendimento em estruturas edificadas localizadas em área urbana (prédios, residências, indústria, comércio, dentre outros) em veículos automotores, em embarcações, em meios de transportes de produtos perigosos (líquidos, gasosos, radioativos, biológicos), em vegetações (florestas, matas, caatinga, cerrado, etc) e em aeronaves.

Após a contenção do incêndio, algumas corporações brasileiras efetuam a atividade de perícia técnica. A análise do local do sinistro serve para identificar as causas e a responsabilidade pelo incêndio, além de permitir o aprimoramento das normas e equipamentos dos sistemas preventivos fixos e portáteis.

O serviço de busca e salvamento contempla o resgate terrestre, em locais elevados e no meio aquático. Compreende o socorro de vítimas em edificações incendiadas ou desmoronadas, vítimas soterradas, vítimas de colisões de veículos (presas em ferragens e acidentadas em via pública), o atendimento pré-hospitalar; o socorro de pessoas presas em edifícios e outras estruturas elevadas; as eminências de afogamento, vítimas de inundações ou em qualquer outro meio líquido.

Portanto, é perceptível que as atividades executadas pelos Corpos de Bombeiros Militares atendem aos desastres naturais, tecnológicos e mistos, sendo, portanto, imprescindíveis à garantia do direito fundamental à vida. Sobre esta assertiva Ferrari Júnior (2007, p. 53, apud CRETELLA JÚNIOR, 2000) enfatiza que:

O direito à vida possui, além da significação ligada à subsistência, o significado de direito a continuar vivo, embora se esteja com saúde. [...] Esta disposição está relacionada à segurança física da pessoa humana, quanto aos agentes humanos ou não, que possam ameaçar-lhe a existência. Os serviços de bombeiros possuem exatamente essa finalidade de resgatar pessoas dos agentes que possam ameaçar ou ceifar a vida.

Portanto, indubitavelmente o extenso e diversificado rol de serviços prestados pelos Corpos de Bombeiros Militares se constituem em atividades de Defesa Civil relacionadas à garantia de direitos fundamentais, e que requerem uma quantificada e qualificada estrutura de pessoal, instalações, viaturas e equipamentos, que possibilite o eficiente cumprimento de suas atribuições.

3.2 REQUISITOS PARA ATUAÇÃO OPERACIONAL

A ação de socorro emergencial, seja qual for a natureza, requer eficiência em sua execução por tratar da salvaguarda de uma real ameaça à incolumidade à vida, ao patrimônio e/ou meio ambiente.

A atividade pública eficiente deve possuir como corolário a idéia de justiça e efetividade dos resultados finalísticos, em cumprimento aos mandamentos estatutários vigentes, em prol da Segurança Global da População.

Gasparini (2004, p. 21) apresenta uma clara definição do princípio da eficiência aplicado a atividade pública, destacando os principais aspectos que norteiam este instituto:

As atribuições devem ser executadas com perfeição, valendo-se das técnicas e conhecimentos necessários a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdícios de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual. Por fim, tais competências devem ser praticadas com rendimento, isto é, com resultados positivos para o serviço público e satisfatório para o interesse da coletividade. [...] Deve-se com esse desempenho, rápido e perfeito, atingir um maior número de beneficiados. Procura-se maximizar os resultados em toda e qualquer intervenção da alçada da Administração Pública.

O requisito de eficiência exigido para atuação dos Corpos de Bombeiros Militares é delimitado por determinados indicadores, dentre os quais:

- (1) reduzido tempo-resposta de atendimento;
- (2) disponibilidade de efetivo, instalações e equipamentos especializados;
- (3) contínua e aprimorada capacitação técnica; e
- (4) difundido planejamento estratégico, tático e operacional.

O tempo-resposta de atendimento emergencial é o gradiente de prazo decorrido a partir do registro da solicitação de socorro e a chegada da guarnição ao local do acidente ou desastre, para iniciar a atuação operacional. Este prazo deve ser o menor possível, pois, a depender do tipo de ocorrência (incêndio, afogamento, soterramento, politraumatismo) o sucesso da operação será exponencialmente reduzido a cada minuto decorrido.

A norma 1729 da *National Fire Protection Association* (NFPA)², citada por Flynn (2009, p. 15), recomenda os parâmetros de tempo-resposta emergencial³, em

² Associação norte americana reconhecida internacionalmente como fonte de informações sobre proteção e prevenção de incêndios.

razão da concentração de população por tipo de área ocupada (urbana, suburbana, rural, remota e risco especial), bem como define o *staff* operacional e o percentual de atingimento desses parâmetros, conforme descrito na tabela abaixo:

Tabela 2: Efetivo e Tempo de Resposta segundo a norma NFPA 1729.

| Demand Zone ^a | Demographics | Minimum Staff to Respond ^b | Response Time (minutes) ^c | Meets Objective (%) |
|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Urban area | >1000 people/mi ² | 15 | 9 | 90 |
| Suburban area | 500–1000 people/mi ² | 10 | 10 | 80 |
| Rural area | <500 people/mi ² | 6 | 14 | 80 |
| Remote area | Travel distance ≥ 8 mi | 4 | Directly dependent on travel distance | 90 |
| Special risks | Determined by AHJ | Determined by AHJ based on risk | Determined by AHJ | 90 |

^a A jurisdiction can have more than one demand zone.

^b Minimum staffing includes members responding from the AHJ's department and automatic aid

^c Response time begins upon completion of the dispatch notification and ends at the time interval shown in the table.

Fonte: NFPA.

O padrão norte-americano recomenda o tempo médio aproximado de 10 (dez) minutos para iniciar a operação de socorro, a partir do despacho da ocorrência, variando de acordo com a localização. O tempo-resposta tenderá ser menor quanto maior forem descentralizadas as bases operacionais, principalmente nos grandes centros urbanos, cuja extensão territorial e severa limitação de mobilidade no trânsito, ampliam o tempo de chegada ao local da ocorrência.

A descentralização operacional exige disponibilidade quantitativa e qualitativa de efetivo, viaturas e equipamentos e específicos à cobertura dos riscos, distribuídos em quartéis com características construtivas próprias para receberem os meios empregados pelos Corpos de Bombeiros Militares.

O uso e emprego tático e operacional desse aparato requerem capacitação, especialização e contínuo treinamento do bombeiro militar, uma vez que a tecnologia do material e as situações enfrentadas envolvem o extremo risco para a integridade do profissional e da vítima socorrida, possibilitando a ação emergencial com rapidez e segurança.

Portanto, é plausível entender que a missão do Corpo de Bombeiros Militar é essencial ao Sistema de Proteção e Defesa Civil, especialmente na ação de socorro

³ O Brasil não possui nenhuma regulamentação técnica ou normativa que defina parâmetros para o atendimento emergencial dos Corpos de Bombeiros estaduais.

na fase de resposta de diversos tipos de acidentes, exigindo estrutura organizacional, planejamento e recursos sempre disponíveis para cumprimento de seu propósito primordial de salvar vidas e preservar o patrimônio e o meio ambiente.

3.3 PERFIL CONJUNTURAL DAS CORPORAÇÕES

Quando as pessoas são acometidas por desastres, a resposta de socorro deve ser imediata. Para tanto, o preparo geral da força de salvamento e sua presença geográfica devem resultar no pronto e eficaz atendimento.

Correlacionando dados referentes aos Corpos de Bombeiros Militares (quantitativo de quartéis, efetivo, viaturas, equipamentos, orçamento) obtidos junto a Secretaria Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2010 e; BRASIL 2012 I), na Secretaria Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 2012 h) e na Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012 n), e efetuando a correlação com dados geográficos do país (IBGE, 2012 a) e com parâmetros adotados internacionalmente, é possível obter as seguintes informações⁴ demonstrativas do perfil geral das Corporações:

(1) UNIDADES OPERACIONAIS (ver tabelas 3 e 4): dados de 2010 indicam a existência de 1.259 unidades operacionais em todo o país, o que revela que apenas 21% dos municípios brasileiros possuem diretamente algum tipo de serviço do Corpo de Bombeiros. Este percentual tende ser menor, pois as capitais dos Estados e as grandes cidades possuem mais de um quartel. Na região Sudeste essa taxa é de 26,38% (média de 01 quartel para atender 04 municípios). No Nordeste o percentual é de 7,6% (média de 01 quartel para atender 13 municípios). Algumas Corporações possuem menos de 10 quartéis para todos os municípios do Estado.

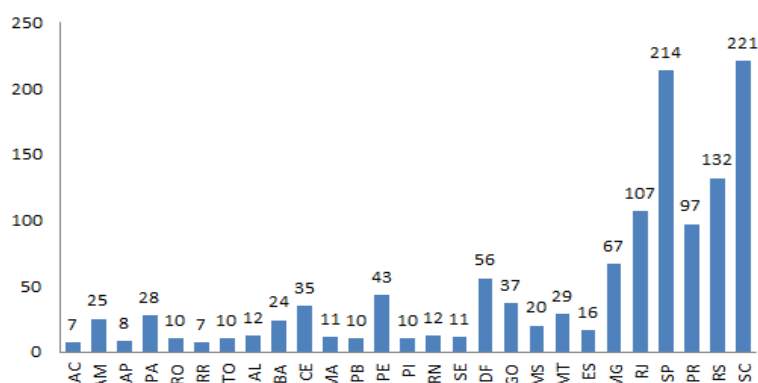


Gráfico 1: Quartéis dos Corpos de Bombeiros Militares (2010).
Fonte: SENASP/MJ.

⁴ Os dados completos por Corporação estão disponíveis das tabelas constantes do apêndice.

(2) EFETIVO BOMBEIRO MILITAR (ver tabelas 3 e 4): no ano de 2010 o efetivo existente nas Corporações era aproximadamente 68 mil bombeiros militares, o que representa uma taxa nacional média por habitante de 1/2.867 (01 BM para cada 2.867 habitantes). Na região Sudeste esta taxa é de 1/2.497 e no Norte é de 1/7.813. A recomendação internacional é de 1/1000 para as cidades com elevada concentração demográfica. A relação nas cidades do interior tende a ser bem maior, pois, nas capitais dos Estados, onde se concentram 23,63% da população do país, estão lotados 66,71% do efetivo total das Corporações. Várias Corporações possuem contingente com menos de 1.000 (mil) bombeiros militares (ver gráfico 2).

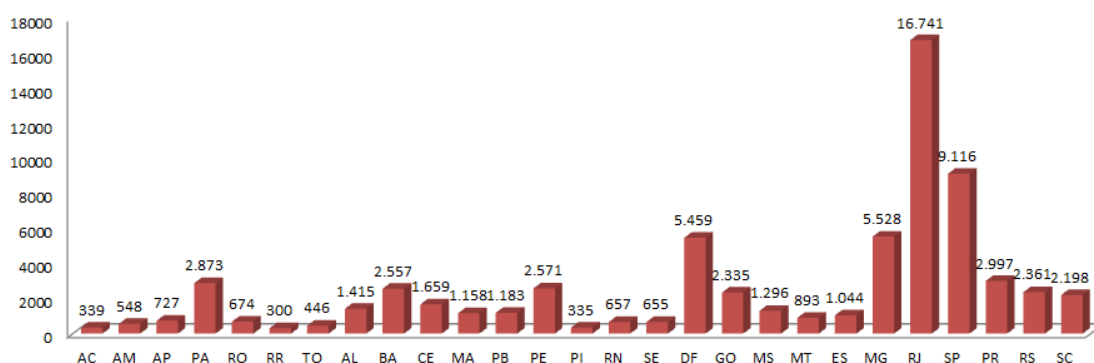


Gráfico 2: Efetivo dos Corpos de Bombeiros Militares (2010).
Fonte: SENASP/MJ.

(3) VIATURAS, AERONAVES E EQUIPAMENTOS (ver tabela 3 e 4): no ano de 2010 a taxa média nacional de viaturas (combate a incêndio, salvamento e resgate) por município era de 1/3 (uma viatura para cada três municípios). Na região Norte a taxa era de 1/5 (uma viatura para cada cinco municípios), e na região Nordeste era de 1/10 (uma viatura para cada dez municípios). A quase totalidade dos Corpos de Bombeiros Militares não possuem viaturas para emprego em terrenos de difícil acesso (como as áreas afetadas por desastres naturais - alagados). A frota existente é eminentemente de uso urbano. De acordo com a SENASP, até o ano de 2010, apenas 06 Corporações informaram possuir helicópteros destinados ao uso exclusivo nas missões operacionais, totalizando 08 aeronaves. Outro dado relevante é o reduzido quantitativo de meios empregados na contenção de desastres envolvendo produtos potencialmente perigosos, existindo 26 viaturas desta categoria em apenas 06 Corporações. Das 225 viaturas tipo Auto Plataforma e Auto Escada existentes nas Corporações, 136 unidades (60,4%) estão localizadas na região Sudeste. O levantamento também revela o reduzido quantitativo de equipamentos de proteção individual e combate a incêndio florestal.

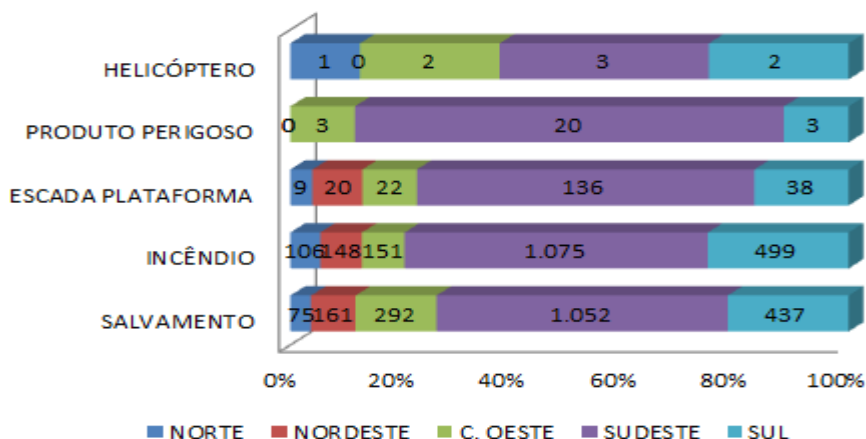


Gráfico 3: Viaturas e Aeronaves dos Corpos de Bombeiros Militares (2010), por Região.
Fonte: SENASP/MJ.

(4) RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS (ver tabelas 5, 6, 7 e 8): no ano de 2010 apenas oito Corporações (29,63%) foram contempladas com recursos financeiros oriundos da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Dos recursos Federais transferidos no período de 2004 a 2007, em média, apenas 9,5% foram destinados a investimentos (construção de quartéis e aquisição de viaturas e equipamentos).

No mesmo período os recursos orçamentários dos tesouros estaduais destinaram aos Corpos de Bombeiros Militares, em média, a aplicação de 2,41% em investimentos, contra 11,28% em custeio e 86,31% com despesas de pessoal (ver tabela 6). No ano de 2010 essa média percentual se manteve aproximada, com apenas 5,40% para investimentos, 13,75% para custeio e 79,35% para despesas com pessoal (ver tabelas 5 e gráfico 3).

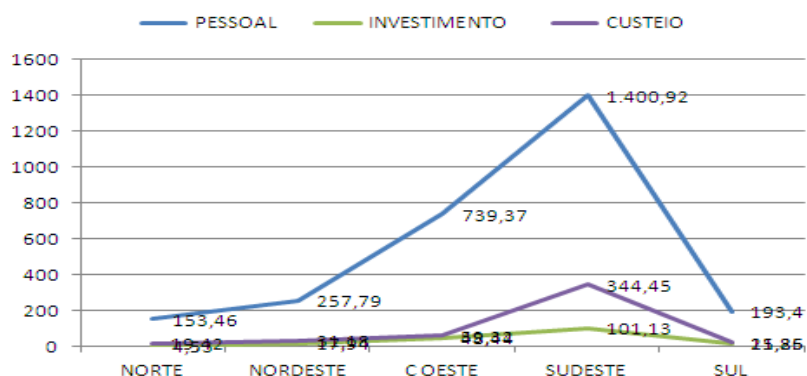


Gráfico 4: Orçamento Estadual (milhões R\$) dos Corpos de Bombeiros (2010), por Região.
Fonte: SENASP/MJ.

Um comparativo do baixo percentual de recursos financeiros alocados às atividades de Defesa Civil, onde se inserem os Corpos de Bombeiros Militares, se refere aos orçamentos estaduais do período de 2007 a 2010, onde, em média, a

aplicação de recursos para as atividades de Defesa Civil foi de 5,3%, contra 94,7% destinado às atividades na área policial (ver tabela 7).

Outro dado referencial da questão trata do orçamento da Secretaria Nacional de Defesa Civil destinado especificamente à ação de “Fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa Civil”⁵, compreendida no período de 2009 a 2012, que se mostra extremamente reduzida, uma vez que, caso fosse distribuída equitativamente representaria a média de R\$ 60 mil para cada uma das Corporações Estaduais (ver tabela 8).

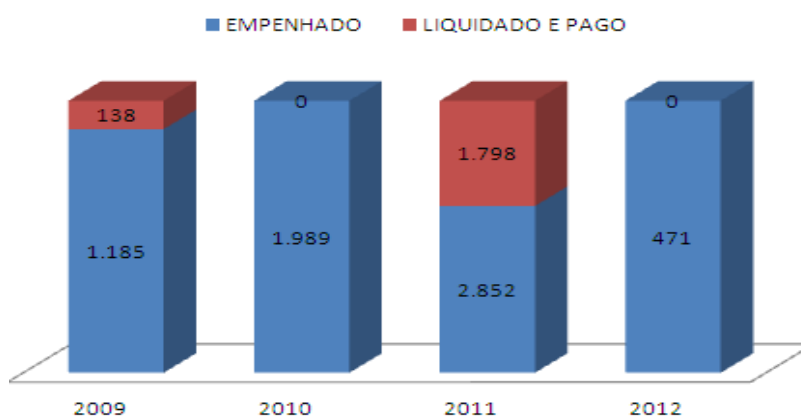


Gráfico 5: Execução Orçamentária da SEDEC (milhões R\$) na “Ação Coordenação e Fortalecimento do SINDEC (2009 - 2012)”.

Fonte: SENASP/MJ.

(5) **CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO OPERACIONAL:** no Brasil poucas Corporações possuem academias ou centros de capacitação, bem como não existe um currículo nacional padrão, variando as habilidades e carga-horária das disciplinas lecionadas, o que impede a construção de uma doutrina homogênea de procedimentos operacionais, dificultando as atuações nos desastres que exijam participações conjuntas (interoperabilidade).

Diferentemente da realidade brasileira, em outros países é verificada a existências de centros de treinamentos de excelência, na capacitação e treinamento na atuação em ocorrências envolvendo em estruturas colapsadas, soterramento, incêndios em plantas industriais e prédios elevados, sinistros em composições férreas, aeronaves e transporte de produtos perigosos, dentre outros, como, por exemplo o *Texas A & M Engineering – TEEX* (Estados Unidos, 2012 b) e a *Escuela Nacional de Protección Civil* (Espanha, 2012 b).

⁵ Recursos que podem ser destinados à aquisição de equipamentos e viaturas para a atividade operacional dos Corpos de Bombeiros Militares.

A exceção se verifica nas Corporações do Distrito Federal e de São Paulo, que contam com estruturas para o treinamento e especialização com adequado completude das missões afetas aos Corpos de Bombeiros Militares do país (Distrito Federal, 2012; São Paulo 2012).

Portanto, a insuficiente existência de quartéis na maioria das cidades brasileiras, o reduzido quantitativo de efetivo, o baixo aporte orçamentário e financeiro que redundam na carência e indisponibilidade de viaturas e equipamentos, bem como a inexistência de centros de treinamentos operacionais especializados, impactam diretamente na capacidade de desempenho operacional dos Corpos de Bombeiros Militares, podendo resultar em graves deficiências estratégicas para a maioria das Corporações, notadamente:

- (1) a reduzida descentralização operacional;
- (2) o elevado tempo-resposta no atendimento emergencial;
- (3) o diminuto nível de treinamento e requalificação continuada; e
- (4) a redução da segurança, amplitude e eficiência da atividade operacional.

Essa deficiente conjuntura estrutural dos Corpos de Bombeiros Militares havia sido apontada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, no relatório de conclusão dos trabalhos de elaboração dos Planos Estratégicos das Corporações, realizado nos anos de 2004 e 2005⁶. O relatório apontou os seguintes “Fatos Portadores de Futuro” comuns aos 27 Corpos de Bombeiros Militares:

- (1) relação “Efetivos de Bombeiros / População” e “Percentual de Municípios dispostos de Unidades de Bombeiros”;
- (2) grande variedade estrutural na área de Segurança Pública;
- (3) inexistência / precariedade de indicadores da estrutura organizacional;
- (4) inexistência / precariedade de indicadores de processos;
- (5) escassez de recursos em geral x grande leque de atribuições;
- (6) grande deficiência de viaturas e equipamentos;
- (7) reduzidas capacidades financeiras;
- (8) efetivos insuficientes;
- (9) fragilidades na área de Ciência e Tecnologia (C&T); e
- (10) problemas dos Centros Integrados de Operações.

⁶ Este autor participou do grupo de trabalho na SENASP, na condição de um dos representantes do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco. Foi utilizado o método de “cenários probabilísticos” com suporte na tecnologia da informação por meio do software “Puma”.

No tocante aos itens 1, 5, 6 e 8 se destaca os seguintes comentários constantes do relatório produzido pela equipe de planejamento estratégico:

1) Relação “Efetivos de Bombeiros/População” e “Percentual de Municípios dispondo de Unidades de Bombeiros”. A relação “efetivo de Bombeiros / população” varia conforme a região – algumas são adequadas, mas a maioria está bem abaixo do ideal. Adicionalmente, o percentual de Municípios que dispõe de Unidades de Bombeiros é muito pequeno, o que faz com que as Unidades existentes tenham a seu cargo áreas muito grandes, abrangendo vários Municípios, tendo, por vezes, que percorrer grandes distâncias para atender às ocorrências. Em algumas áreas, como a Amazônia, as condições do terreno até mesmo impedem o deslocamento das Unidades. Em suma, tomando-se o país como um todo, o atendimento dos Bombeiros, dentro de um tempo-resposta adequado, ainda deixa a desejar.

5) Escassez de recursos em geral x grande leque de atribuições. Os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos de todos os CBM são insuficientes para atender a todo o seu leque de atribuições, que é amplo e variado: Combate a Incêndio, Prevenção, Atendimento pré-hospitalar, Busca e Salvamento, Defesa Civil, Proteção Ambiental e outros. Essa situação tende a se agravar com o aumento progressivo das demandas.

6) Grande deficiência de viaturas e equipamentos. Todos os CBM têm grandes carências de viaturas e equipamentos, uma vez que o material disponível, de custo bastante elevado, é muito pouco em face das demandas, o que provoca desgaste prematuro. Adicionalmente, os recursos financeiros alocados para esse fim são cronicamente insuficientes.

8) Efetivos insuficientes. Todos os CBM apresentam escassez de recursos humanos, não apenas porque as demandas a que devem atender vêm crescendo em ritmo acelerado, como também pela frequência irregular dos Concursos Públicos para ingresso de pessoal.

Cada modalidade de intervenção operacional requer uma dotação específica de efetivo, viaturas, embarcações e equipamentos. De acordo com dados disponibilizados pela Diretoria de Logística do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco, são utilizados aproximadamente 500 tipos distintos de itens de materiais operacionais, indispensáveis ao desempenho nas diversas atividades emergenciais atendidas pela Corporação.

A reduzida capacidade financeira e os baixos investimentos nas aquisições de viaturas e equipamentos especializados deixam de gerar o necessário incentivo à indústria nacional deste seguimento, que não investem em inovação tecnológica e na produção de produtos especializados. Como consequência muitos itens são importados, elevando sensivelmente o custo de aquisição e respectiva manutenção.

O custo estimado de implantação de uma Unidade Operacional padrão Grupamento/Batalhão é de R\$ 4,5 milhões, e de R\$ 3,1 milhões para o padrão Seção/Companhia (PERNAMBUCO, 2012 b). Para possibilitar a implantação de

quartéis do Corpo de Bombeiros em 50% dos municípios brasileiros que ainda não dispõe deste serviço, seria necessário um investimento aproximado da ordem R\$ 4,95 bilhões (ver tabela 9).

Considerando hipoteticamente que os Corpos de Bombeiros Militares tivessem sido contemplados nos últimos dois anos com recursos que permitissem dobrar o quantitativo de quartéis, efetivo, equipamentos e viaturas, os indicadores das Corporações ainda permaneceriam extremamente deficitários, comprometendo estrategicamente o cumprimento dos objetivos propostos na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, no que tange à eficiente ação de resposta aos desastres.

3.4 OS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES E AS POLÍTICAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE DEFESA CIVIL

No ano de 2000 o governo federal lançou o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP (BRASIL, 2000), com objetivo de aperfeiçoar o Sistema de Segurança Pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, objetivando reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança do cidadão.

A Medida Provisória nº 384 (BRASIL, 2007 c), convertida na Lei nº 11.530 (BRASIL, b), criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, que objetiva articular ações de Segurança Pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.

Tais dispositivos são os únicos diplomas que tratam da Política Nacional de Segurança Pública no Brasil, onde as diretrizes, planos, projetos e ações se destinam exclusivamente aos órgãos policiais e de justiça criminal, não existindo qualquer direcionamento voltado ao aperfeiçoamento dos Corpos de Bombeiros Militares como responsáveis pela execução das atividades de Proteção e Defesa Civil, mesmo sendo integrantes do Sistema de Segurança Pública Brasileiro.

Os Corpos de Bombeiros Militares do Brasil gozam de ampla credibilidade perante a opinião pública, figurando desde 2009 como a instituição pública de maior Índice de Confiança Social (IBOPE, 2011). Este prestígio deriva da natureza da atividade, sempre voltada a salvaguardar vidas, o patrimônio e o meio ambiente.

Este dever inerente ao militar do Corpo de Bombeiros transcende sua missão institucional, lhe exigindo naturalmente o dever de solidariedade humana, mesmo diante dos severos riscos e dificuldades deparadas nas operações de socorro, seja qual for a condição técnica disponível para atuação emergencial.

A qualidade e eficiência do serviço público prestado por tão imprescindível instituição é hoje disponível a uma reduzida parcela da população. As limitações estruturais impedem a disponibilização para todos os municípios brasileiros, não apenas os grandes centros urbanos.

Estas deficiências apontam para um grave conflito institucional. Os Corpos de Bombeiros Militares são órgãos do Sistema de Segurança Pública e desempenham atividades típicas de Proteção e Defesa Civil.

As Políticas Nacionais desses seguimentos não estipulam Estratégias Nacionais que aprimorem a condição de atuação dos Corpos de Bombeiros Militares, ficando exclusivamente sob a égide das políticas públicas estaduais, que claramente priorizam as demandas nas áreas policiais e de justiça criminal, em razão do notório problema da violência urbana no Brasil. Inexistindo a integração dos Corpos de Bombeiros Militares à essas Políticas Nacionais, a destinação de recursos ao seu aprimoramento fica praticamente inviabilizada, impedindo uma estrutura eficiente de atuação nos desastres em geral.

Oliveira (2010, apud BUCCI, 2002) define que “as políticas públicas são constituídas por programas governamentais de coordenação dos meios, recursos e atividades à disposição do Estado para a realização dos objetivos nacionais, regionais ou municipais relevantes”. A preservação do direito à vida, ao patrimônio e ao meio ambiente, constitui Objetivo Nacional consolidados na Constituição Federal.

Os riscos contemporâneos a que estão submetidas às populações dos grandes centros urbanos, como as vias de trânsito, grandes polos comerciais e industriais, moradias em prédios elevados ou em bairros residenciais desprovido de urbanização, o uso das orlas marítimas e fluviais, o patrimônio histórico e cultural, e as extensas áreas da biodiversidade, dão a dimensão dos desafios que o Estado possui em garantir a proteção e segurança à população.

O cumprimento dessa incumbência pelos Corpos de Bombeiros implica em um grande esforço, diante das limitações estruturais demonstradas. Essas Corporações ao serem requisitadas para atuar nos grandes desastres, principalmente de origem natural, não medem esforços para cumprimento das

missões, todavia, a eficiência é prejudicada em razão das restrições dos meios logísticos inerentes às características desses eventos.

A SENASP deu importante passo para capacitação operacional dos Corpos de Bombeiros, ao possibilitar a elaboração de Planos Estratégicos que poderiam possibilitar a inclusão das necessidades estruturais nas leis orçamentárias anuais. Todavia, a descontinuidade dessas medidas corrobora para a confirmação da inexistência de políticas e estratégias nacionais que contemplem essas Corporações, cujo crescimento e desenvolvimento estão praticamente estagnados.

Por outro lado, a SEDEC prioriza os planos e programas relacionados à capacitação para as ações de prevenção, preparação e reconstrução, em detrimento as medidas direcionadas ao preparo dos órgãos encarregados pelas ações de socorro emergencial.

Reis e Pereira (2007, p. 11) ressaltam que a situação negativa dos Corpos de Bombeiros Militares é comum a todos os Estados brasileiros, o que torna esta condição uma grave ameaça ao Sistema Nacional de Defesa Civil, como se observa no seguinte comentário:

Hoje, não seríamos capazes de encontrar um Ente Federativo em condições de fazer frente à ocorrência de catástrofes ou mesmo fatos adversos de magnitude e complexidade que extrapolariam facilmente todos os recursos locais, estaduais, o que demanda uma organização e preparo que vai muito além do que se encontra estabelecido hoje no cenário nacional.

Ferrari Júnior (2007, p. 53) ao tratar da importância do serviço prestado pelos Corpos de Bombeiros para a garantia aos direitos fundamentais, voltados à preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio compara que:

Não poderíamos imaginar que o Estado oferece segurança contra crimes sem que em um lugar haja a força policial. De igual modo não podemos imaginar que seja oferecida segurança contra agentes que ameacem a saúde e o patrimônio no caso de sinistros, sem que haja um serviço de bombeiros posicionado em local que ofereça um tempo resposta razoável.

Diante dessa realidade que envolve os Corpos de Bombeiros Estaduais, a União Federal passou a adotar medidas peculiares para garantir a Proteção e Defesa da população diante do impacto dos grandes desastres no país, bem como apoiar campanhas humanitárias internacionais.

4 ATUAÇÃO DE ÓRGÃOS FEDERAIS NAS AÇÕES DE RESPOSTA AOS DESASTRES

Estudos elaborados por organismos nacionais e internacionais demonstram a tendência de intensificação de desastres naturais no território brasileiro, especialmente as inundações, desmoronamentos de encostas e incêndios florestais, que geram um crescente número de vítimas e prejuízos materiais e ambientais.

O marco jurídico que regulamenta o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil é amplo. Todavia, no que se refere ao fortalecimento da capacidade das instituições Estaduais vocacionadas a garantir a defesa e segurança global das populações, frente aos riscos de acidentes e desastres em geral, encontra-se em um nível bastante limitado, agravado pela falta de políticas e estratégias voltadas ao fortalecimento dos Corpos de Bombeiros Militares.

Poucas Corporações no Brasil possuem capacidade operacional em nível de atuação adequado de atendimento normal da população, bem como estrutura para atuarem em grandes desastres com a amplitude necessária ao pleno atendimento às populações, a exemplo dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados do Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo, que possuem efetivo, equipamentos, treinamento em patamar que atendem satisfatoriamente as demandas regionais e locais, inclusive contando com Unidades Operacionais especializadas na atuação em desastres naturais, inclusive com experiência de atuação no apoio a outras Corporações no Brasil e em campanhas humanitárias internacionais.

O quadro de insuficiência da estrutura operacional presente em muitas Corporações Estaduais passou a exigir da União Federal uma maior intervenção para suprir essas limitações, ampliando as competências de instituições federais, cuja missão precípua não é de prover a Segurança Pública por meio do atendimento emergencial da população atingida por desastres. A seguir será discorrido sobre os principais órgãos imbuídos dessa nova missão.

4.1 AS FORÇAS ARMADAS

Nos últimos anos as Forças Armadas passaram a desempenhar relevante papel nas ações de resposta aos desastres, principalmente nos eventos adversos

decorrentes de estiagens e de intensas chuvas. Esta destacada atuação decorre preponderantemente da intrínseca capacidade logística de disponibilizar os meios materiais e de pessoal necessário às ações de resposta às populações atingidas.

A atuação das Forças Armadas nas atividades de Defesa Civil, definida legalmente como missão subsidiária, se tornou prioritária e estratégica, a partir dos desastres naturais ocorridos nos Estados de Pernambuco e Alagoas em 2010, e na região Serrana do Estado do Rio de Janeiro em 2011, onde a participação dos militares federais foi decisiva para minimizar os efeitos dessas catástrofes.

Desde então as autoridades federais passaram a depositar sobre as Forças Armadas a incumbência de apoiar incondicionalmente às ações de Defesa Civil quando houver requisição do órgão ministerial responsável, diante de considerável magnitude de calamidade pública.

O posicionamento do Governo Federal frente à problemática do crescente número de desastres naturais começa a se tornar mais consistente, sendo adotadas medidas para habilitar as Forças Armadas a cumprir com eficiência, conforme se observa no seguinte noticiário (BRASIL, 2011 f):

O ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, apresentou nesta quinta-feira (15/12) as ações de prevenção, recuperação e preparação realizadas pelo governo federal para as chuvas do próximo verão. As medidas incluem um repasse de R\$ 48 milhões para que as Forças Armadas adquiram e posicionem previamente equipamentos e materiais para emprego em desastres naturais, com foco em 56 municípios dos sete Estados do Sul e Sudeste do país. Os recursos serão empregados de acordo com o Plano Estratégico de Emprego das Forças Armadas em Casos de Desastres, elaborado pelo Ministério da Defesa. O plano prevê ações em apoio à Defesa Civil, sempre que houver solicitação do Ministério da Integração Nacional. Entre os equipamentos a serem adquiridos pelas Forças Armadas para a realização do apoio encontram-se os seguintes: caminhões, ambulâncias, embarcações, pontes móveis, barracas hospitalares, equipamentos de comunicação, itens hospitalares de campanha, escavadeiras e equipamentos de engenharia.

No ano de 2012, em decorrência da Medida provisória nº 553 (BRASIL, 2011 c), foram reabertos créditos extraordinários no montante de R\$ 482,8 milhões em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e da Integração Nacional para obras de prevenção de desastres naturais e de Defesa Civil, dos quais R\$ 32,9 milhões se destinam ao Ministério da Defesa para cooperação em ações de Defesa Civil, conforme noticiário oficial do Governo Brasileiro (REABERTO..., 2012).

Além da capacitação material das Forças Armadas, o Governo Federal também busca implantar um novo sistema de monitoramento e alerta de desastres em todo território nacional até 2015, de sorte a permitir a antecipação das ações de mitigação e resposta, mobilizando o sistema de Defesa Civil.

Estes objetivos começam a se concretizar a partir do lançamento pelo Governo Federal do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Natural, ocorrido no mês de agosto de 2012, com investimentos previstos da ordem de R\$ 18,8 bilhões. Este plano contempla ações na área de planejamento, mapeamento de áreas de risco, monitoramento e alerta, bem como ações de resposta com o fortalecimento da atuação das Forças Armadas (BRASIL, 2012 d), como se verifica na notícia a seguir:

Defesa vai participar de plano de prevenção e resposta a desastres lançado pelo Governo. [...] Entre as ações coordenadas de planejamento e resposta a ocorrências consta o fortalecimento das Forças Armadas com o objetivo de reforçar a capacidade operacional das unidades militares nas regiões de risco. Faz parte da estruturação das Forças a aquisição de equipamentos de saúde, salvamento, apoio aéreo, engenharia e comunicações. No ano passado, o Ministério da Defesa investiu R\$ 77 milhões em equipamentos que foram distribuídos em oito quartéis do Nordeste. Para este mês está previsto o repasse de R\$ 40 milhões que serão utilizados para equipar as três Forças nos estados do Acre, Amazonas, Roraima e Pará.

Todas estas ações demonstram o interesse da União em ampliar a gestão nacional da Defesa Civil, diante da limitada atuação da maioria dos órgãos dos Estados da Federação, fortalecendo o poder das Forças Armadas para esta missão. Conforme declaração do Ministro da Integração Nacional (MINISTROS..., 2011) “deve haver maior ‘protagonismo’ das Forças Armadas em situações de tragédia”.

4.1.1 Marco Legal da Atuação na Defesa Civil

O emprego das Forças Armadas nas ações de Defesa Civil é legitimado na Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999), atendendo o disposto no § 1º do artigo 142 da Constituição Federal, onde o artigo 16 define que “cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República”.

A partir desta regulamentação o Ministério da Defesa expediu a Diretriz nº 04, de 29 de junho de 2001, que orienta a participação das Forças Armadas nas

atividades relacionadas com o apoio à Defesa Civil, avaliando a participação das Forças Singulares e coordenando as operações conjuntas.

Desde então as forças singulares passaram a expedir diretrizes estratégicas de apoio à Defesa Civil, a exemplo da Portaria do Comando do Exército nº 802 (BRASIL, 2006), que orienta atividades a serem desenvolvidas pela Força Terrestre para essa missão, esmiunçando as atribuições como órgão setorial do SINDEC, na cooperação das ações de resposta, inclusive nas missões de busca e salvamento, além da participação das atividades de prevenção e de reconstrução.

Estas atividades subsidiárias passaram a se consolidar dentre as missões das Forças Armadas, sendo previstas na Estratégia Nacional de Defesa – END, aprovada pelo Decreto nº 6.703 (BRASIL, 2008), onde, ao tratar da Segurança Pública, estipula que as Forças Armadas devem contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional com as ações de Defesa Civil.

Essa nova missão das Forças Armadas veio a se materializar nas operações de apoio à Defesa Civil nos desastres naturais ocorridos de 2010 e 2011 nas regiões nordeste e sudeste, respectivamente, servindo de experiência e aprimoramento nesse tipo de atuação operacional, redundando na criação do Plano Estratégico de Emprego das Forças Armadas em casos de desastres, com as seguintes premissas:

(1) orientar as Forças Armadas no planejamento e coordenação das ações desenvolvidas em cooperação com a Defesa Civil, com vistas ao pronto-atendimento e capacidade de auto-sustentação em ambiente colapsado por desastres;

(2) adquirir e disponibilizar “Módulos de Material”, distribuídos nas cinco regiões do Brasil para o pronto apoio nas ações de resposta;

(3) designar um comandante das forças militares na área afetada, com a responsabilidade de coordenar o “Centro de Operação Militar Federal”; e

(4) propor alteração na legislação federal de Defesa Civil, para possibilitar que as Forças Armadas coordenem toda a operação de socorro nas áreas sinistradas.

4.1.2 O Perfil Militar e Concepção de Emprego na Defesa Civil

Como cediço, os desastres de grande intensidade são marcados pelos elevados danos causados às pessoas, à infraestrutura urbana e ao meio ambiente, afetando as condições normais de vida na localidade atingida. As ações de socorro

a estes cenários exigem o preparo, organização e coordenação do emprego dos meios materiais e de pessoal ao enfrentamento dos efeitos.

A atuação das Forças Armadas em apoio à Defesa Civil é determinante, em razão das características militares nas quais são alicerçadas as forças singulares, como a capacidade de transporte e logística (mobilidade e meios), a prontidão militar (rapidez de resposta), a doutrina de comando e controle (ação coordenada), e a capacidade de atuação em todo o território nacional (capilaridade).

As características militares imprescindíveis às ações de resposta emergencial nos desastres são enfatizadas por Lima Filho et al (2011) no seguinte comentário:

É de se ressaltar que em todos os Estados nacionais existem organizações com tarefas específicas nessa área, porém merecem destaque as características das Instituições Militares, tais como:

- a capacidade de planejamento e mobilização;
- a flexibilidade organizacional;
- a autossustentabilidade;
- a adaptabilidade dos meios;
- os sistemas integrados de logística e comunicações;
- a existência em suas estruturas de unidades de apoio médico e de engenharia;
- a possibilidade de realizar ações de busca e resgate;
- a possibilidade de rápido deslocamento, em virtude do estado de prontidão de seus efetivos e meios; e
- a disponibilidade de meios de transporte próprios.

Essas características intrínsecas às Forças Armadas são relativamente limitadas nos demais órgãos que operam nas ações de resposta e socorro em grandes desastres (principalmente nos casos que afetam gravemente a infraestrutura urbana, ou se localizam em regiões remotas e de difícil acesso), o que as transformam em valiosos instrumentos de mitigação dos efeitos dos desastres no curto prazo.

A concepção de emprego das Forças Armadas para apoio às ações de resposta da Defesa Civil pode decorrer de “eventos planejados” ou “eventos emergenciais inopinados”, conforme diretriz estabelecida pelo Ministério da Defesa.

Nos eventos planejados as Forças Armadas poderão cooperar com os órgãos de Defesa Civil estadual e/ou municipal por meio das Organizações Militares, nas atividades de planejamento voltadas para mitigação das vulnerabilidades presentes na região. Esse apoio resultará da deliberação do Ministério da Defesa, a partir de requisição da Secretaria Nacional de Defesa Civil acionada previamente pelo ente federado.

Nos eventos emergenciais (inopinados) resultantes de um desastre, exigindo imediatas ações de resposta, as Forças Armadas poderão ser empregadas, conforme diretriz do Ministério de Defesa, nas seguintes formas:

(1) em cooperação direta com os governos municipais e/ou estaduais, cumprindo, quando possível, planejamentos efetuados e informando o Ministério da Defesa por meio da cadeia de comando regular. Nos desastres que exijam apoio continuado, será avaliado e deliberado pelo Ministério da Defesa a melhor estrutura a ser adotada, se por meio de força singular ou ativação de um “comando conjunto”, mencionando as diretrizes específicas de apoio; e

(2) em coordenação de ações e/ou operações de Defesa Civil, por determinação presidencial, decorrente de desastres de grande magnitude e que comprometam a capacidade de resposta singular do governo Estadual ou Municipal da área afetada. Nessas circunstâncias as Forças Armadas passam a coordenar as ações relativas ao comando e controle, logística e mobilidade, até o estabelecimento mínimo das capacidades operativa e de coordenação por parte dos órgãos estaduais e municipais.

4.1.3 O Emprego Dual de Equipamentos na Defesa Civil

O Ministério da Defesa, munido dos recursos financeiros liberados em 2011 e 2012 destinados à aquisição de materiais para ações de socorro decorrente de desastres naturais, montou “Módulos de Defesa Civil” distribuídos em cinco áreas elementares às operações militares e apoio humanitário, compostos dos seguintes itens:

(1) apoio à Saúde (ambulância UTI 4X4, conjunto para tratamento de feridos, barraca hospitalar, desfibrilador);

(2) apoio Aéreo (disponibilidade de horas de voo, equipamentos para operação de aeronaves, reservatório de combustível);

(3) comunicações (viatura especializada de comunicações, equipamentos de rádio veicular, estação de rádio portátil digital);

(4) engenharia (ponte LSB de 61m, ponte de 10 toneladas, escavadeira hidráulica, trator de esteira, pá-carregadeira);

(5) salvamento (viatura para transporte de pessoal de 5 toneladas, viatura guincho para reboque, embarcação bote inflável, motor de popa); e

(6) sustentação (barracas, viatura baú frigorífico, viatura cisterna água, cozinha de campanha, grupo diesel-gerador).

Além desses itens o Exército Brasileiro também adquiriu rádios táticos (NOVOS..., 2011) de fabricação americana, para emprego em missões humanitárias, de segurança e desastres naturais, uma vez que tais equipamentos são de alta frequência, ideais para operações em ambientes com restrições de linha de visão, tais como áreas montanhosas e de selva.

Outro tipo de atuação das Forças Armadas ocorre nas ações de combate a incêndio florestal, ao empregar aeronaves C130 (BRASIL, 2011 d) equipadas com sistema de compartimentos pressurizados com capacidade para 12 mil litros de água para lançamento sobre o incêndio. Este trabalho ocorre em parceria e apoio principalmente com a Brigada de Incêndio do IBAMA, nas missões sobre as extensas e remotas áreas de prevenção sobre responsabilidade deste órgão federal.

As Forças Armadas possuem preparação e capacidade para intervir em emergências decorrentes de desastres com produtos químicos, biológicos e nucleares (DQBN), através de Unidades Operacionais especializadas do Exército e da Marinha, sediadas no Rio de Janeiro, dotadas de modernos equipamentos e plano de treinamento continuado (BRASIL, 2012 c; NOMAR, 2012).

A missão precípua dessas unidades é o controle e descontaminação de armas, locais e equipamentos militares em combate. Contudo, são amplamente empregadas em ações de Segurança e Defesa Civil, nas operações de reconhecimento, isolamento, descontaminação e proteção nos eventos de repercussão internacional, bem como nos treinamentos anuais dos planos de emergência das usinas nucleares brasileiras.

Esse cabedal de equipamentos e serviços, muitos inexistentes nos inventários dos Corpos de Bombeiros Militares, além do primordial emprego nas ações de resposta em apoio aos órgãos de Defesa Civil, é plenamente revertido para uso nas operações tipicamente militares, denominado de “emprego dual”.

Para a Defesa Civil esta característica é extremamente importante, uma vez que não inviabiliza ou limita o emprego das Forças Armadas, possibilitando a manutenção do adestramento da tropa com uso destes equipamentos, e permitindo utilizá-los nas missões específicas da força singular.

Outro ponto positivo desse “emprego dual” se deve ao fato da maioria desses itens serem classificados como “Produtos de Defesa” (PRODE), cuja aquisição pode

ser favorecida com o benefício da Lei nº 12.598 (BRASIL, 2012 a), que trata das normas especiais para as compras e incentivo fiscais às Empresas Estratégicas de Defesa - EED, reduzindo os custos e incentivando o desenvolvimento da indústria nacional.

4.1.4 A Cooperação Internacional em Defesa Civil

A requisição da participação das Forças Armadas brasileiras nas ações de resposta decorrentes dos desastres naturais extrapola os limites fronteiriços do país, e se consolidam como requisitos elementares às relações internacionais com países amigos, habilitando cada vez mais as Forças Armadas a atuarem no apoio a essas emergências, em razão de sua capacitação profissional em matéria de defesa.

No âmbito específico do Conselho de Defesa Sul Americano (CDS), órgão da União das Nações Sul-Americana (UNASUL) onde o Brasil é integrante, as ações voltadas para a cooperação em Defesa Civil por parte dos países-membros passam a ter elevada relevância, em razão da intercorrência de desastres naturais em diversos países do continente.

O Plano de Ação do CDS para 2012, aprovado na VI Reunião da Instância Executiva do Conselho de Defesa Sulamericano (UNASUL, 2012), no eixo temático “Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz”, estabelece três “atividades” relacionadas ao tema, as quais foram transformadas em proposta de “protocolo de cooperação entre os Ministérios da Defesa Sul-Americanos em casos de desastres naturais e antrópicos de grande magnitude”, buscando aprimorar mecanismos para o efetivo e imediato apoio aos países afetados por desastres de grande magnitude.

O protocolo do CDS possui cinco objetivos específicos relacionados com processos de resposta, estabelecimento de marco de cooperação, troca de experiências, sistema de informações das capacidades dos Ministérios da Defesa, e programa de exercícios de aperfeiçoamento do protocolo de cooperação.

Uma das atividades específicas estabelecidas pelo CDS é o levantamento do inventário das capacidades de defesa das Forças Armadas em apoio às ações de Defesa Civil e ajuda humanitária, dentre os quais: materiais de engenharia, comunicações e geradores de energia; transportes aéreo, marítimo, fluvial e terrestre; pessoal especializado (saúde, telecomunicações, engenharia e outros).

Deste protocolo resultará um plano emergencial elaborado pelo CDS para emprego das Forças Armadas em caso de desastres, tendo por missão favorecer a cooperação entre as forças militares dos países, inclusive com a participação dos órgãos do Sistema de Defesa Civil, contribuindo com as ações de socorro quando requisitadas pelos governos dos países do continente.

A Junta Interamericana de Defesa (JID) com sede em Washington (EUA) é outro organismo internacional focado nas questões de Defesa Civil dos países americanos. Atendendo resolução expedida pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em dezembro de 2011 a JID organizou um grupo de trabalho com a finalidade de elaborar um plano para melhorar as capacidades de resposta dos países em casos de desastres naturais ocorridos no hemisfério americano, conforme noticiário oficial (BRASIL, 2011 e).

Para ratificar este interesse da JID é relevante citar o entendimento de Lima Filho (2011) sobre os desafios contemporâneos dos Estados Americanos frente aos desastres naturais:

A tarefa principal, em consequência da moção aprovada, ficou definida como: identificar os instrumentos que poderiam ser desenvolvidos pela JID para fazer frente às eventuais situações de desastres naturais nos países membros, ou seja, como a JID poderia cumprir seu mandato, no que tange às assessorias técnica e consultiva em caso de desastres naturais, utilizando o potencial de seus componentes: O Conselho de Delegados, a Secretaria e o CID.

A importância da cooperação em matéria de apoio humanitário e socorro emergencial no continente americano, praticado por países com maior capacidade operacional, como os Estados Unidos e o Brasil, foi enfatizada pelo Secretário de Defesa Norte Americano, Leon E. Panetta, em discurso proferido na Escola Superior de Guerra no mês de abril de 2012 (ÍNTEGRA..., 2012), a seguir transcrito:

Outro desafio internacional é a ameaça de desastres naturais e aqui os Estados Unidos e o Brasil poderiam cooperar mais intimamente para responder melhor quando outros países – especialmente neste continente – pedirem ajuda internacional diante de um desastre de grandes proporções.

No tocante a cooperação humanitária internacional o Brasil a partir de 2004 tornou-se um país prestador por excelência, de acordo com o relatório do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2011 g). No período de 2006 a 2010 o país executou 23 operações na América do Sul, e apenas no ano de 2010 destinou U\$ 95

milhões para cooperação humanitária em vários países no mundo. Em todas as missões a participação das Forças Armadas foi essencial para o sucesso das campanhas.

4.2 OUTROS ÓRGÃOS DE RESPOSTA AOS DESASTRES

Possuindo o propósito de prestar uma maior presença e protagonismo nas ações de resposta aos desastres, a União Federal, além de dispor do estratégico apoio logístico por parte das Forças Armadas, iniciou recentemente a capacitação de outros órgãos para que atuem de forma qualificada nas atividades de socorro, como a seguir será discorrido.

4.2.1 O Grupamento de Busca e Salvamento

A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ) foi instituída em 2004 por meio do Programa de Cooperação Federativa, com o objetivo de exercer a gestão associada de serviços públicos com os Estados Membros, especificamente nas ações de policiamento ostensivo nos casos de necessidade institucional. Este programa foi criado pelo Decreto nº 5.289 (BRASIL, 2004) que regulamentou a Lei nº 10.201 (BRASIL, 2001), alterada pela Lei nº 11.473 (BRASIL, 2007 a).

Em decorrência das enchentes que assolaram o Estado de Santa Catarina em 2008 (Wikipédia, 2003 c), o contingente de bombeiros militares foi reforçado, possibilitando que fossem efetuadas mais de 400 ações de salvamento em áreas de risco, além de inúmeras atividades de Defesa Civil.

Este evento foi determinante para que a SENASP/MJ verificasse a necessidade de estruturar uma unidade operacional dentro dos quadros da Força Nacional, especializada em atividades de busca e salvamento, resgate, ações de Defesa Civil e ajuda humanitária, para fazer frente aos desastres naturais, humanos ou mistos, que pré-anunciavam ocorrer.

Em 2009 foi criado o Grupamento de Busca e Salvamento do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (GBS/DFNSP), por meio da Portaria nº 94

do Ministério da Justiça (BRASIL, 2009), com objetivo de executar especificamente atividades de salvamento e Defesa Civil em todo o território nacional.

No início, o efetivo de bombeiros militares integrantes da FNSP era reduzido (aproximadamente 18 componentes), os quais integravam as guarnições de policiamento da Força Nacional, com a missão de executar o atendimento pré-hospitalar dos Policiais Militares. Em 2010 a Portaria MJ nº 178 (BRASIL, 2010 d) conferiu à FNSP a “missão de apoio às autoridades locais em ações de defesa civil em caos de desastres e catástrofes”, o que permitiu a ampliação das ações do grupamento, para atuação em operações de busca e salvamento em áreas alagadas, resgate em estruturas colapsadas, mergulho, incêndio florestal e atendimento pré-hospitalar.

Atualmente o GBS/DFNSP conta com 105 integrantes oriundos de 25 Corpos de Bombeiros Militares, funcionando em regime de prontidão no Batalhão Escola de Pronto Emprego (BEPE) localizado na cidade de Luziânia/Goiás. O acionamento do GBS/DFNSP decorre de requisição dos Estados Membros ao Ministério da Justiça, sendo autorizado em última instância pela Presidência da República.

Informações obtidas junto ao Comando do GBS/DFNSP (BRASIL, 2012 j) permitem afirmar que a estrutura de pessoal e logística do GBS/DFNSP carece de significativo fortalecimento que permita atender com eficiência as demandas dos serviços existentes do Brasil, quando comparada com organizações internacionais do mesmo nível de finalidade e importância em seus países.

O grupamento não dispõe de um centro de treinamento operacional, impossibilitando a manutenção, aperfeiçoamento e preparação de efetivo. O quantitativo de viaturas e equipamentos especializados é bastante reduzido, não abrangendo todas as áreas de atuação operacional, a exemplo de combate a incêndios florestais e emergência com produtos perigosos.

Todavia, a União por meio da SENASP/MJ, possui o compromisso em capacitar o GBS/DFNSP com a estrutura necessária à eficiente intervenção em desastres em geral, a partir de investimentos financeiros autorizados para implementação de planos de trabalho destinados à aquisição de modernos equipamentos, visando inclusive os importantes eventos desportivos, culturais e religiosos que ocorrerão nos próximos anos no país (BRASIL, 2012 d).

4.2.2 A Brigada de Combate a incêndio Florestal

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, por meio do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - PREVFOGO desempenha importante missão na resposta aos incêndios florestais, desastre natural que vêm afetando recorrentemente o Brasil.

O PREVFOGO foi estruturado para atuar na prevenção e no combate a incêndios florestais, contando com uma brigada de incêndio especializada neste tipo de ação, em cumprimento a Planos Operativos específicos (BRASIL, 2012 m).

A brigada de incêndio florestal do IBAMA conta com uma série de equipamentos empregados no combate ao incêndio, além de viaturas, helicópteros e apoio da Força Aérea Brasileira com cinco aeronaves C130 equipadas com sistema de alta tecnologia de lançamento de água nas áreas de vegetação incendiada.

4.2.3. O Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres

A Secretaria Nacional de Defesa Civil, mesmo possuindo em sua estrutura orgânica o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), criado através do Decreto nº 5.376 (BRASIL, 2005), atuou preponderantemente na formulação da doutrina de prevenção e preparação para suplantar os efeitos de desastres naturais, consolidados por meio de diversos cursos e simpósios em âmbito nacional. As ações de resposta e de recuperação de áreas afetadas por desastres foram notadamente direcionadas ao auxílio técnico e financeiro aos respectivos governos.

O CENAD foi criado com objetivo de gerenciar as ações preventivas e de respostas, prioritariamente por sistema informatizado por geoprocessamento de dados via satélite, bem como prover apoio aos entes federados, por meio de mobilização de recursos humanos, materiais e equipamentos quando da ocorrência de grandes desastres, no sentido de evitar ou reduzir danos e prejuízos à sociedade.

Em decorrência da intensificação dos desastres naturais ocorridos recentemente no Brasil, o CENAD foi reestruturado, sendo criado em 2012 do Grupo de Apoio a Desastre (GADE), objetivando ampliar a capacidade de resposta emergencial nos casos de desastres naturais (BRASIL, 2012 f).

Compete ao GADE a consolidação e interligação das informações sobre os riscos e desastres por meio da monitorização, alerta e alarme, além da execução e coordenação, em âmbito nacional, das ações de resposta aos desastres e as atividades de assistência humanitária, conforme prevê o Regimento Interno da SEDEC, aprovado pela Portaria nº 117 do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2012 e).

O GADE é formado por equipe técnica multidisciplinar composta por especialistas em gerenciamento de desastres, “recrutados” nos órgãos de Defesa Civil Estadual e Corpos de Bombeiros Militares, mobilizável a qualquer tempo, para atuar em situações críticas, por solicitação expressa de Estados, Municípios e do Distrito Federal, auxiliando no gerenciamento bem como atuando diretamente nas questões de Defesa Civil.

4.3 A INTEGRAÇÃO DOS ORGÃOS DE RESPOSTA AOS DESASTRES

É factível perceber que a Secretaria Nacional de Defesa Civil pretende ter um maior protagonismo nas ocorrências derivadas de grandes desastres, atuando operacionalmente com equipe técnica especializada. Contudo, esses esforços ainda não foram claramente percebidos em razão da recente mudança de atitude por parte da Secretaria.

Informações obtidas junto a Coordenadoria Geral do Departamento de Minimização de Desastres da SEDEC (BRASIL, 2012 i) possibilitam averiguar que a articulação operacional entre os órgãos federais e estaduais que executam as ações de resposta em casos de desastres no país ainda é bastante limitada.

Esta vulnerabilidade se expressa na ausência de planos de integração operacional para atuação conjunta, inexistindo uma unificação ou padronização nacional na capacitação de pessoal, na aquisição de equipamentos em geral, e nos procedimentos em ações de resposta em desastres.

Da mesma forma, não há estudo ou planejamento por parte da SEDEC em criar centros nacionais de capacitação e treinamento voltado às habilidades específicas da execução das ações de socorro aos desastres, ou mesmo investimento na manutenção ou ampliação de instalações existentes nas Corporações Estaduais, especialmente os Corpos de Bombeiros Militares.

5 CONCLUSÃO

A intensificação da ocorrência de desastres no Brasil, atrelado ao crescimento da população que adensa os grandes centros urbanos, em grande parte de forma desordenada, ampliando a vulnerabilidade e a redução da resiliência dos ambientes, exige do Estado brasileiro o estabelecimento de políticas e estratégias nacionais voltadas à segurança global que efetivamente proteja a população, o patrimônio e o meio ambiente, por se tratar de um objetivo e um direito fundamental.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil visa mitigar os efeitos dos desastres, em especial os de origem natural, por meio, principalmente, de ações preventivas e preparatórias, executadas pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Contudo, a imprevisibilidade e poder destrutivo desses eventos adversos, somados aos desastres antropológicos, requerem uma estrutura operacional com capacidade plena e imediata de prover ações de socorro.

Para cumprir essa premissa, a legislação nacional confere aos Corpos de Bombeiros Militares (órgãos que ostentam como lema institucional o jargão “vidas alheias, riquezas salvar”) a incumbência de atuar no socorro aos acidentes e desastres que ocorram em todo o território dos Estados brasileiros.

Todavia, os dados coletados e analisados na pesquisa demonstram, de forma ampla e generalizada, salvo pontuais exceções, o enfraquecimento estrutural nas Corporações em todos os Estados, refletido na perda de capacidade de desempenho eficiente da missão institucional que atendam aos requisitos técnico-operacionais internacionalmente recomendados, em razão dos seguintes aspectos: reduzida presença e descentralização de bases operacionais nos municípios brasileiros, principalmente nas cidades interioranas; extrema carência de efetivo e equipamentos disponíveis; inexistente desenvolvimento científico e tecnológico; insuficientes níveis de capacitação e treinamento continuado; contingenciados e descontinuados recursos orçamentários e financeiros.

Isto posto, é possível responder negativamente ao questionamento do problema suscitado no trabalho, ou seja, a atual estrutura operacional dos Corpos de Bombeiros Militares atende de maneira limitada ao objetivo da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em prestar (de forma universal e eficiente) o socorro às populações atingidas por desastres, principalmente os naturais e tecnológicos.

Este panorama fez com que o governo central passasse a adotar medidas para capacitar órgãos sob sua subordinação, de forma a atuar nas ações de resposta aos desastres (principalmente os naturais) que por sua magnitude e complexidade de intervenção, causam severos danos como os ocorridos nos últimos anos no país.

Assim, é notória a ampliação da atuação das Forças Armadas no apoio às atividades de Defesa Civil, potencializadas por suas intrínsecas características militares, notadamente a organização, a mobilidade, o pronto emprego, a amplitude logística e com o emprego dual de produtos militares na defesa civil. Estas características (pouco presentes na maioria das forças auxiliares estaduais) tornam as Forças Armadas importantes atores estratégicos nos esforços de mitigação dos efeitos decorrentes de desastres (principalmente os naturais), ocorridos no Brasil ou integrando campanhas humanitárias internacionais.

Não se limitando apenas às forças militares federais, a União começa a estruturar outros órgãos na atuação direta nas ações de resposta aos desastres. É o caso da brigada de combate a incêndio florestal do IBAMA, o Grupamento de Busca e Salvamento da Força Nacional de Segurança Pública e o Grupo de Apoio em Desastre da Secretaria Nacional de Defesa Civil, que desempenham funções operacionais inerentes aos Corpos de Bombeiros Militares Estaduais.

Mesmo não constituindo missão finalística amparada constitucionalmente, esses órgãos passam a receber contínuos investimentos que as habilitam a cumprir com eficiência essas novas atividades. Contudo, são órgãos eminentemente de apoio à Defesa Civil, especialmente relacionado à logística de meios, os quais atuam no território nacional de forma retardada, uma vez que cabe aos Estados Membros, por meio dos Corpos de Bombeiros Militares, a execução do pronto atendimento às vítimas em todos os municípios do respectivo Estado.

Este panorama brasileiro reforça a percepção da falta de efetividade e conexão entre as Políticas Nacionais de Segurança Pública e de Proteção e Defesa Civil, cuja dinâmica não permite o pleno cumprimento dos pressupostos básicos presentes no referencial teórico defendido nesta monografia, relativo à proteção global da população frente aos efeitos dos desastres em geral.

É claramente percebido o conflito de competência imposto aos Corpos de Bombeiros Militares, uma vez que é órgão integrante do Sistema de Segurança Pública Nacional, e que desempenha atividades de Defesa Civil, ou seja, em níveis

governamentais (federal e estadual) estão vinculados funcionalmente a distintos Ministérios e Secretarias de Estados.

No Sistema de Segurança Pública, é notória a prioridade deferida aos órgãos policiais por parte das instituições federais e estaduais gestoras, justificada pelo grave quadro de criminalidade que país enfrenta. No Sistema de Defesa Civil a prioridade é carreada para as importantes ações de prevenção e preparação para os desastres, deixando aos Estados a total responsabilidade pelas atividades de socorro emergencial. A relação da Secretaria Nacional de Defesa Civil com os Corpos de Bombeiros Militares se limita à transferência de recursos financeiros através de convênios, todavia, em montante insuficiente que permita a ampliação das capacidades operativas.

As políticas nacionais em comento não possuem estratégias que fortaleçam e valorizem os Corpos de Bombeiros Estaduais para atuação emergencial eficiente nos acidentes e desastres em geral, evitando que essas Corporações enfrentem o desprestígio e sucateamento, mesmo possuindo um elevado índice de confiabilidade social. Inexiste no Brasil um órgão agregador das atividades desenvolvidas pelos Corpos de Bombeiros Militares e que zele pelo seu desenvolvimento institucional.

A própria identidade do Sistema de Defesa Civil brasileiro ainda não está consolidada, uma vez que existem nos Estados da Federação oito diferentes órgãos responsáveis pela gestão desse imprescindível serviço. Portanto, não é observada no país a prática adotada em diversos países, quanto à atuação sistêmica que congrega a unidade de coordenação da doutrina de capacitação, da logística, do comando e controle das atividades de proteção e defesa civil.

É factível afirmar que existem 27 Corpos de Bombeiros Militares Estaduais distintos no Brasil, com marcantes assimetrias estruturais, quanto à formação, treinamento e especialização de pessoal, equipamentos, sistemas de comunicação, doutrinas, regulamentos, remunerações, dentre outros requisitos estruturais.

Portando, os dados obtidos e as informações processadas na pesquisa corroboraram com a hipótese formulada para o problema, ou seja, a plena necessidade de criação da Estratégia Nacional de Proteção e Defesa Civil (ENPDEC) que torne qualificada e sistêmica a atuação dos órgãos responsáveis pela resposta às emergências aos desastres, em especial os Corpos de Bombeiros Militares, possuindo eixos estruturantes que contemplem, dentre outras medidas, as seguintes ações:

(1) criação de normas técnicas e/ou jurídicas que definam parâmetros mínimos de estrutura e metas de atendimento operacional pelos Corpos de Bombeiros Militares, levando em consideração parâmetros de densidade populacional e localização;

(2) definição de um currículo nacional para a capacitação básica nos diversos níveis funcionais das Corporações Estaduais;

(3) estruturação de centros regionais para treinamento especializado em todas as modalidades de atuação operacional dos Corpos de Bombeiros Militares;

(4) definição da estrutura de coordenação operacional integrada, quando da necessidade de atuação conjunta em desastres ocorridos no território nacional;

(5) criação de um centro nacional de pesquisas e desenvolvimento de tecnologias, equipamentos, técnicas e doutrinas destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos Corpos de Bombeiros Militares; e

(6) implementação da legislação nacional que possibilita a prestação do serviço militar alternativo para atividades de Defesa Civil, incluindo àquelas desempenhadas pelos Corpos de Bombeiros Militares, bem como a ampliação da lei de incentivo à indústria nacional de materiais de defesa, aos produtos empregados pelas Corporações, estimulando a oferta de produtos com custos reduzidos.

A importância de existir uma Estratégia Nacional de Proteção e Defesa Civil para os Corpos de Bombeiros Militares pode ser comparada ao caso vivenciado pelas Forças Armadas brasileiras, que após a criação no ano de 2008 da Estratégia Nacional de Defesa passaram a ter um franco desenvolvimento institucional.

Portanto, é papel imprescindível e urgente que o Estado brasileiro, em todos os níveis governamentais, passe a inserir esta questão na agenda de políticas públicas, permitindo a criação de Estratégias Nacionais que permitam, dentre outras medidas, a reestruturação e reordenação dos Corpos de Bombeiros Militares para que possam atuar eficientemente nas missões de resposta emergencial aos acidentes e desastres ocorridos em todo território nacional.

O Brasil, pela importância e destaque que detêm no cenário internacional, com sua pujante economia, seus grandes centros urbanos e parques industriais, riquezas ambientais, e patrocinando eventos mundiais de destaque (políticos, esportivos e religiosos), não pode se abster apenas de zelar pela defesa externa sem que o seu Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil seja qualificado e eficiente na garantia da segurança global de sua grandiosa população.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Constituição (1989). Constituição do Estado do Amazonas, de 05 de outubro de 1989. **Diário Oficial [do] Estado**, Manaus, AM, 05 out. 1989.

ARAÚJO, Wilson Duarte de. **A Defesa Civil no Estado do Rio de Janeiro frente à intensificação de desastres relacionados aos eventos hidrológicos extremos: elementos para um plano de atuação adaptativa**. 2010. Disponível em: <http://www.peamb.eng.uerj.br/trabalhosconclusao/2010/WilsonDuartedeAraujo_PEAMB2010.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2978/2011. Institui o Estatuto da Proteção Civil, altera as Leis nºs 8.239, de 4 de outubro de 1991. Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório, [...], revoga a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, Defesa Civil e dá outras providências. Brasília, DF, 2011 a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531899>>. Acesso em: 24 mar. 2012.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 05 out. 1988 a.

_____. 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] União**, Brasília, DF, 19 dez. 1988 b.

_____. 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] União**, Brasília, DF, 17 ago. 1993.

_____. Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 30 nov. 2004.

_____. 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] União**, Brasília, DF, 18 fev. 2005.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 19 dez. 2008.

BRASIL. Decreto nº 7.257, de 04 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] União**, Brasília, DF, 05 ago. 2010 a.

_____. Lei nº 8.239, de 4 de outubro de 1991. Regulamenta o art. 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 07 out. 1991.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

_____. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui medida para assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 10 set. 2001.

_____. Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 2001. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 10 maio 2007 a.

_____. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 25 out. 2007 b.

_____. 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] União**, Brasília, DF, 2 dez. 2010 b.

_____. Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 mar. 2012 a.

_____. 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. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 abr. 2012 b.

BRASIL. Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 21 ago. 2007 c.

_____. 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] União**, Brasília, DF, 2 jul. 2010 c.

_____. 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] União**, Brasília, DF, 13 out. 2011 b.

_____. Medida Provisória nº 553, de 21 de dezembro de 2011. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 533.581.700,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 dez. 2011 c.

_____. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **FAB voa para combater incêndios florestais**. Brasília, DF, 2011 d. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?mostra=8398>>. Acesso em: 06 jul.2012.

_____. _____. Comando do Exército. Companhia de Defesa Química, Biológica e Nuclear. Rio de Janeiro, RJ, 2012 c. Disponível em: <<http://www.ciadqbn.ensino.eb.br/>>. Acesso em: 08 jul.2012.

_____. _____. _____. **Elaboração do Plano de Resposta em Casos de Desastres Naturais no Hemisfério**. Brasília, DF, 2011 e. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/midia-imprensa/noticiario-do-exercito>>. Acesso em 15 abr. 2012.

_____. _____. _____. Portaria nº 802, de 8 de novembro de 2006. Aprova a Diretriz Estratégica de Apoio à Defesa Civil. Brasil, DF: SGEx, n. 45, nov. 2006. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2006/be2006pdf/be45-06.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Ministério da Defesa. **Defesa vai participar de plano de prevenção e resposta a desastres lançado pelo Governo**. Brasília, DF, 2012 d. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2455264-08082012-defesa>>

defesa-vai-participar-de-plano-de-prevencao-e-resposta-a-desastres-lancado-pelo-governo.html>. Acesso em: 14 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Ministro da Integração anuncia que Forças Armadas receberão R\$ 48 milhões para atuação em desastres naturais. Brasília, DF, 2011 f. Disponível em:** <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454754-15122011-defesa-ministro-da-integracao-anuncia-que-forcas-armadas-receberao-r-48-milhoes-para-atuacao-em-desastres-naturais-.html>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 117, de 7 de março de 2012. Aprovar o Regimento Interno da Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 07 mar. 2012 e.

_____. _____. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Conselho Nacional de Defesa Civil. Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994. Aprova a Política Nacional de Defesa Civil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 02 Jan. 1995.

_____. _____. _____. **Conferência Geral sobre Desastres:** para prefeitos, dirigentes de instituições públicas e privadas e líderes comunitários. Brasília, DF: MI, 2007 d. Disponível em <<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/conferencia.asp>>. Acesso em 05 maio 2012.

_____. _____. _____. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD. Brasília, DF, 2012 f. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/cenad/index.asp>>. Acesso em: 03 maio 2012.

_____. _____. _____. **Defesa Civil no Brasil.** Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/historico/brasil.asp>>. Acesso em: 28 abr. 2012 g.

_____. _____. _____. **Execução Orçamentária (2009-2012).** Brasília, DF, 2012 h. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida do correio eletrônico <tcivanramos@yahoo.com.br>, em 22 jun. 2012.

_____. _____. _____. **Informações sobre ações de resposta emergencial no âmbito da SEDEC.** Brasília, DF, 2012 i. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida do correio eletrônico <andre.co@integracao.gov.br> em 14 jun. 2012.

_____. _____. _____. **Política Nacional de Defesa Civil.** Brasília, DF, 2007 e. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/pndc.asp>>. Acesso em: 10 abr.2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento da Força Nacional de Segurança Pública. **Informações sobre ações de resposta emergencial no âmbito da SENASP**. Brasília, DF, 2012 j. Mensagem recebida do correio eletrônico <pjm386@hotmail.com>, em 28 jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria MJ nº 94, de 05 de março de 2009. Cria o Grupamento de Busca e Salvamento do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 06 mar. 2009.

_____. _____. Portaria MJ nº 178, de 04 de fevereiro de 2010. Regula o emprego do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 05 fev. 2010 d.

_____. _____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm?> Acesso em: 21 maio 2012.

_____. _____. _____. **Perfil das instituições de Segurança Pública**: Relatório descritivo. Corpos de Bombeiros Militares (2004-2007). Brasília, DF, 2010 e. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMIDDBAD310EDF8442E2A21D7EF680172592PTBRNN.htm>. Acesso em: 20 mar. 2012.

_____. _____. _____. **Pesquisa perfil das instituições de Segurança Pública**: Relatório descritivo e analítico. Corpos de Bombeiros Militares (2008-2010). Brasília, DF, 2012 I. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida do correio eletrônico <rafael.rodrigues@mj.gov.br> em 02 abr. 2012.

_____. Ministério do Meio Ambiente. IBAMA. **Atuando na prevenção e no combate de incêndios florestais**. Brasília, DF, 2012 m. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/prevfogo>>. Acesso em: 04 jul.2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação Humanitária Internacional**. Balanço 2006-2010. Brasília, DF, 2011 g.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária dos Estados**. Brasília, DF, 2012 n. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls>. Acesso em: 17jun. 2012.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra. **Glossário de Defesa Civil**: estudos de riscos e medicina de desastres. 2 ed. Rev. e amp. Brasília, DF: Secretaria de Defesa Civil, 1998.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra. **Manual de planejamento em defesa civil**. 4 v. Brasília, DF: Secretaria de Defesa Civil, 1999.

_____. **Segurança Global da População**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.

CERRI NETO, Mauro. **Aspectos Jurídicos das Atividades de Defesa Civil**. Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007. Disponível em:

<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/aspectos_juridicos.asp>.

Acesso em: 10 abr. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (Brasil). **Desastres naturais no Brasil**: análise das portarias de situação de emergência e estado de calamidade pública de 2003 a 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 19 maio 2012.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 08 jun. 1993.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Corpo de Bombeiros Militar. Academia Bombeiro Militar. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://www.cbm.df.gov.br/site/abm>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

ENCHENTES em Alagoas e Pernambuco em 2010. In: WIKIPEDIA: A enciclopédia livre. Estados Unidos da América: Fundação Wikimedia, 2003 a. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Enchentes_em_Alagoas_e_Pernambuco_em_2010>. Acesso em: 05 maio. 2012.

ENCHENTES e deslizamentos de terra no Rio de Janeiro em 2011. In: WIKIPEDIA: A enciclopédia livre. Estados Unidos da América: Fundação Wikimedia, 2003 b. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Enchentes_e_deslizamentos_de_terra_no_Rio_de_Janeiro_em_2011>. Acesso em: 20 maio. 2012.

ENCHENTES em Santa Catarina em 2008. In: WIKIPEDIA: A enciclopédia livre. Estados Unidos da América: Fundação Wikimedia, 2003 c. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Enchentes_em_Santa_Catarina_em_2008>. Acesso em: 01 ago. 2012.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual Básico**: elementos fundamentais. Rio de Janeiro, 2009. v.1.

ESPANHA. Dirección General De Protección Civil Y Emergencias. Espanha, 2012 a. <<http://www.proteccioncivil.org/>>. Disponível em. Acesso em 10 abr. 2012.

ESPAÑA. *Escuela Nacional de Protección Civil*. Espanha, 2012 b. Disponível em <<http://enpc.proteccioncivil.es/>>. Acesso em 15 ago. 2012.

_____. Unidad Militar de Emergências. Espanha, 2012 b. Disponível em <<http://www.ume.mde.es/>>. Acesso em 10 abr. 2012.

ESTADOS UNIDOS. Federal Emergency Management Agency. Estados Unidos da América, 2012 a. Disponível em <<http://www.fema.gov/>>. Acesso em 18 jun. 2012.

ESTADOS UNIDOS. *Texas A & M Engineering – TEEX Emergency Services Training Institute*. Estados Unidos da América, 2012 b. Disponível em <<http://www.teex.com/index.cfm>>. Acesso em 18 jun. 2012.

FERRARI JÚNIOR, Benício. A legalidade da implantação de serviços de bombeiros municipais = The lawfulness of the introduction of firefighting services by the city government. **Panóptica**, Vitória, ano 1, n. 5, p. 37-58, jan. 2007. Disponível em: <<http://www.panoptica.org>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

FLYNN, Jennifer D. **Fire Service Performance Measures**. National Fire Protection Association. Fire Analysis and Research Division. Quincy, 2009. Disponível em: <<http://www.nfpa.org/assets/files/pdf/os.fsperformancemeasures.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

IBGE. **Brasil Estado por Estado**. Brasília, DF, 2012 a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#geociencias>. Acesso em: 10 jun. 2012.

IBGE. **Países do mundo**. Brasília, DF, 2012 b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em: 23 Abr. 2012.

IBOPE. **Índice de Confiança Social**, 2011. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=6&proj=PortallIBOPE&pub=T&nome=home_materia&db=caldb&docid=10BCD9362159152B8325791E003F379E>. Acesso em 01 ago. 2012.

ÍNTEGRA do discurso do secretário da Defesa Leon E. Panetta na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://portuguese.riodejaneiro.usconsulate.gov/discurso-secdef.html>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

ITÁLIA. La protezione civile in Italia. Itália, 2012. Disponível em: <<http://www.protezionecivile.it/>>. Acesso em: 24 mar. 2012.

LIMA FILHO, Racine Bezerra et. al. **A Junta Interamericana de Defesa e os Desafios Contemporâneos**. Revista Military Review. Washington: JID, 2011.

Disponível em:

<http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20110831_art009POR.pdf>. Acesso em: 10 jun 2012.

GOIÁS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Goiás, de 05 de outubro de 1989. **Diário Oficial [do] Estado**, Goiania, 05 out. 1989.

GUHA-SAPIR D; VOS F, BELOW R. Annual Disaster Statistical Review 2011: The Numbers and Trends. Brussels: CRED; 2012. Disponível em:

http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2011.pdf. Acesso em: 18 jul. 2012.

GUHA-SAPIR D; VOS F, BELOW R. Annual Disaster Statistical Review 2010: The Numbers and Trends. Brussels: CRED; 2011. Disponível em:

http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2010.pdf. Acesso em: 18 jul. 2012.

NOMAR on line: O site de notícias da Marinha do Brasil. Brasília: Centro de Comunicação Social da Marinha, 2012. Disponível em:

<<http://www.cdm.mar.mil.br/nomaronline/noticias/12052011/03.html>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

MARCELINO, Emerson Vieira. **Desastres Naturais e Geotecnologias**: conceitos básicos. Santa Maria: INPE, 2008. Disponível em:

<<http://www.inpe.br/crs/geodesastres/conteudo/publicacoes/conceitosbasicos.pdf>>. Acesso em: 07 maio. 2012.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989. **Diário Oficial [do] Estado**, Belo Horizonte, 21 set. 1989.

MINISTROS anunciam novo sistema de monitoramento e alerta de desastres.

Brasília: G1, 2011. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/01/ministros-anunciam-novo-sistema-de-monitoramento-e-alerta-de-desastres.html>>. Acesso em: 18 Abr. 2012.

NOVOS rádios táticos para o Exército Brasileiro. **Tecnodefesa**. Jundiaí, 2011.

Disponível em:

<http://www.tecnodefesa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1990:novos-radares-taticos-para-o-exercito-brasileiro&catid=35:noticias&Itemid=55>.

Acesso em: 15 abr. 2012.

OLIVEIRA, Robson A. **Imitação e Inovação Estratégica nos Serviços Públicos de Incêndio e Emergência do Brasil**. Brasília, DF 2010. Disponível em:

<http://www.skywallnet.com.br/data_server/Redesign/IIE_SPIE.pdf>. Acesso em: 03 maio 2012.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). Constituição do Estado de Pernambuco, de 05 de outubro de 1989. **Diário Oficial [do] Estado**, Recife, 05 out. 1989.

_____. Secretaria Especial da Casa Militar. Coordenadoria de Defesa Civil. **Levantamento das coordenadorias estaduais**. Recife, 2012 a. [Mensagem recebida]. Mensagem recebida do correio eletrônico <cassio.codecipe@gmail.com> em 10 ago. 2012.

_____. Corpo de Bombeiros Militar. Diretoria de Logística. **Custo de Implantação de OBM**. Recife, 2012 b [Mensagem recebida]. Mensagem recebida do correio eletrônico <da@bombeiros.pe.gov.br> em 22 maio 2012.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.153, de 26 de dezembro de 2001. Altera a Lei nº 11.199, de 30 de janeiro de 1995, e dá outras providências, lei que estabelece a organização básica do CBMPE. **Diário Oficial [do] Estado**, Recife, 27 dez. 2001.

PORTUGAL. Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil de Portugal. Portugal, 2012. Disponível em: <<http://www.civilprotection.net/index.phtml?id=73>>. Acesso em 24 mar. 2012.

RAMOS, Andrey Bethânia Rodrigues, et al. **Temporada de incêndios florestais no Brasil em 2010**: análise de série histórica de 2005 a 2010 e as influências das chuvas e do desmatamento na quantidade dos focos de calor. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 15., 2011. Curitiba, Anais, p.7902. Curitiba: INPE, 2011. Disponível em: <<http://www.dsr.inpe.br/sbsr2011/files/p1414.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2012.

REABERTO crédito de R\$ 482 milhões para defesa civil e prevenção de desastres naturais. **Portal Brasil**, 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/01/05/reaberto-credito-de-r-482-milhoes-para-defesa-civil-e-prevencao-de-desastres-naturais>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

REIS, José Ronaldo dos; PEREIRA, Alexandre Diniz. **Criação da força nacional de defesa civil**: uma visão estratégica aliada a política nacional de defesa civil. Rio de Janeiro: ESCBM, 2007.

RIBEIRO, Luiz Antonio de Almeida. **A coordenação do apoio logístico às operações militares de apoio às calamidades públicas**: uma proposta doutrinária. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). Constituição do Estado de Santa Catarina, de 05 de outubro de 1989. **Diário Oficial [do] Estado**, Florianópolis, 05 out. 1989.

SÃO PAULO. Polícia Militar. Comando do Corpo de Bombeiros. Escola Superior de Bombeiros. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.corpodebombeiros.sp.gov.br/?page_id=438>. Acesso em: 15 ago.2012.

SINGAPURA. Civil Defense Force. Singapura, 2012. Disponível em <<http://www.scdf.gov.sg/>>. Acesso em 24 mar. 2012.

KOBIYAMA, Masato, et al. **Prevenção de desastres naturais**: conceitos básicos. Curitiba, 2006. Disponível em: <http://www.disaster-info.net/lideres/portugues/curso-brasil08/documentos_e_artigos/Prevencao%20desastres%20naturais.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2012.

THE INTERNATIONAL Disaster Database (EM-DAT): disasters in numbers 2010. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2011. Disponível em: <http://cred.be/sites/default/files/PressConference2010.pdf>. Acesso em: 19 maio 2012.

THE INTERNATIONAL Disaster Database (EM-DAT): natural Disasters in 2011. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2012. Disponível em: <http://www.cred.be/sites/default/files/CredCrunch27.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2012.

UNIÃO DAS NAÇÕES SULAMERICAS - UNASUL. Conselho de Defesa Sulamericano. Ata da VI reunião da Instância Executiva do Conselho de Defesa Sulamericano. Assunção, Paraguai, 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=670:acta-de-la-vi-reunion-de-la-instancia-ejecutiva-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano>. Acesso em: 10 jun. 2012.

APÊNDICE

TABELAS

Tabela 3: Dados Geográficos do Brasil (2011), por Estados e Região.

| ESTADO | Nº MUNICÍPIOS | ÁREA ESTADO | POPULAÇÃO ESTADO | ÁREA CAPITAL | POPULAÇÃO CAPITAL |
|-----------------|---------------|------------------|--------------------|---------------|-------------------|
| AC | 22 | 164.122 | 733.559 | 8.836 | 336.038 |
| AM | 62 | 1.559.162 | 3.483.985 | 11.401 | 1.802.014 |
| AP | 16 | 142.828 | 669.526 | 6.409 | 398.204 |
| PA | 143 | 1.247.950 | 7.581.051 | 1.059 | 1.393.399 |
| RO | 52 | 237.591 | 1.562.409 | 34.096 | 428.527 |
| RR | 15 | 224.301 | 450.479 | 5.687 | 284.313 |
| TO | 139 | 277.622 | 1.383.445 | 2.219 | 228.332 |
| NORTE | 449 | 3.853.576 | 15.864.454 | 69.707 | 4.870.827 |
| AL | 102 | 27.779 | 3.120.494 | 503 | 932.748 |
| BA | 417 | 564.831 | 14.016.906 | 693 | 2.675.656 |
| CE | 184 | 148.921 | 8.452.381 | 315 | 2.452.185 |
| MA | 217 | 331.936 | 6.574.789 | 835 | 1.014.837 |
| PB | 223 | 56.469 | 3.766.528 | 211 | 723.515 |
| PE | 185 | 98.146 | 8.796.448 | 218 | 1.537.704 |
| PI | 224 | 251.577 | 3.118.360 | 1.392 | 814.230 |
| RN | 167 | 52.811 | 3.168.027 | 167 | 803.739 |
| SE | 75 | 21.918 | 2.068.017 | 182 | 571.149 |
| NORDESTE | 1.794 | 1.554.388 | 53.081.950 | 4.517 | 11.525.763 |
| DF | 1 | 5.788 | 2.570.160 | 5.788 | 2.570.160 |
| GO | 246 | 340.103 | 6.003.788 | 733 | 1.302.001 |
| MS | 78 | 357.146 | 2.449.024 | 8.093 | 786.797 |
| MT | 141 | 903.330 | 3.035.122 | 3.363 | 551.098 |
| C. OESTE | 466 | 1.606.367 | 14.058.094 | 17.976 | 5.210.056 |
| ES | 78 | 46.099 | 3.514.952 | 99 | 327.801 |
| MG | 853 | 586.520 | 19.597.330 | 331 | 2.375.151 |
| RJ | 92 | 43.780 | 15.989.929 | 1.200 | 6.320.446 |
| SP | 645 | 248.197 | 41.262.199 | 1.523 | 11.253.503 |
| SUDESTE | 1.668 | 924.596 | 80.364.410 | 3.153 | 20.276.901 |
| PR | 399 | 199.317 | 10.444.526 | 435 | 1.751.907 |
| RS | 496 | 268.782 | 10.693.929 | 497 | 1.409.351 |
| SC | 293 | 95.703 | 6.248.436 | 672 | 421.240 |
| SUL | 1.188 | 563.802 | 27.386.891 | 1.604 | 3.582.498 |
| BRASIL | 5.565 | 8.502.728 | 190.755.799 | 96.957 | 45.466.045 |

Fonte: IBGE.

Adaptada pelo Autor.

Tabela 4: Quantitativo de Efetivo, Quartéis e Viaturas dos Corpos de Bombeiros Militares (2010), por Estado e Região.

| ESTADOS | Nº QUARTEL | EFETIVO TOTAL | VIATURAS SALVAMENTO E RESGATE | VIATURAS DE INCÊNDIO | VIATURAS ESCADA PLATAFORMA | VIATURAS PRODUTO PERIGOSO | HELICÓPTERO |
|-----------------|--------------|---------------|-------------------------------|----------------------|----------------------------|---------------------------|-------------|
| AC | 7 | 339 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| AM | 25 | 548 | 3 | 16 | 2 | 0 | 0 |
| AP | 8 | 727 | 5 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| PA | 28 | 2.873 | 30 | 42 | 6 | 0 | 1 |
| RO | 10 | 674 | 25 | 19 | 1 | 0 | 0 |
| RR | 7 | 300 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| TO | 10 | 446 | 11 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| NORTE | 95 | 5.907 | 75 | 106 | 9 | 0 | 1 |
| AL | 12 | 1.415 | 6 | 10 | 1 | 0 | 0 |
| BA | 24 | 2.557 | 16 | 20 | 9 | 0 | 0 |
| CE | 35 | 1.659 | 21 | 31 | 2 | 0 | 0 |
| MA | 11 | 1.158 | 16 | 17 | 2 | 0 | 0 |
| PB | 10 | 1.183 | 14 | 9 | 1 | 0 | 0 |
| PE | 43 | 2.571 | 72 | 33 | 2 | 0 | 0 |
| PI | 10 | 335 | 1 | 6 | 1 | 0 | 0 |
| RN | 12 | 657 | 8 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| SE | 11 | 655 | 7 | 17 | 1 | 0 | 0 |
| NORDESTE | 168 | 12.190 | 161 | 148 | 20 | 0 | 0 |
| DF | 56 | 5.459 | 58 | 72 | 11 | 3 | 2 |
| GO | 37 | 2.335 | 154 | 48 | 4 | 0 | 0 |
| MS | 20 | 1.296 | 65 | 29 | 1 | 0 | 0 |
| MT | 29 | 893 | 15 | 2 | 6 | 0 | 0 |
| C. OESTE | 142 | 9.983 | 292 | 151 | 22 | 3 | 2 |
| ES | 16 | 1.044 | 26 | 18 | 9 | 1 | 0 |
| MG | 67 | 5.528 | 339 | 336 | 6 | 5 | 2 |
| RJ | 107 | 16.741 | 165 | 122 | 14 | 3 | 1 |
| SP | 214 | 9.116 | 522 | 599 | 107 | 11 | 0 |
| SUDESTE | 404 | 32.429 | 1.052 | 1.075 | 136 | 20 | 3 |
| PR | 97 | 2.997 | 250 | 168 | 8 | 3 | 1 |
| RS | 132 | 2.361 | 42 | 198 | 26 | 0 | 0 |
| SC | 221 | 2.198 | 145 | 133 | 4 | 0 | 1 |
| SUL | 450 | 7.556 | 437 | 499 | 38 | 3 | 2 |
| BRASIL | 1.259 | 68.065 | 2.017 | 1.979 | 225 | 26 | 8 |

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública /MJ.

Adaptada pelo Autor.

Tabela 5: Execução Orçamentária Estadual (milhões R\$) dos Corpos de Bombeiros Militares (2010), por Estados e Região.

| ESTADO | PESSOAL | CAPACITAÇÃO | INVESTIMENTO | CUSTEIO | OUTROS | TOTAL |
|-----------------|-----------------|--------------|---------------|---------------|--------------|-----------------|
| AC | nd | 0,01 | 0,50 | 1,94 | 2,68 | 5,14 |
| AM | 29,55 | nd | 0,81 | 1,63 | 0,11 | 32,09 |
| AP | nd | 0,01 | 0,19 | 2,41 | - | 2,62 |
| PA | 90,11 | 0,07 | 1,11 | 5,55 | 2,57 | 99,40 |
| RO | 0,00 | - | - | - | - | 0,00 |
| RR | 10,98 | nd | 0,17 | 6,00 | - | 17,16 |
| TO | 22,82 | 0,03 | 1,76 | 1,88 | - | 26,50 |
| NORTE | 153,46 | 0,12 | 4,53 | 19,42 | 5,37 | 182,91 |
| AL | 50,28 | 0,04 | 1,20 | 5,27 | - | 56,79 |
| BA | nd | 0,00 | 0,18 | 1,25 | 0,00 | 1,44 |
| CE | nd | 0,03 | 3,63 | 8,32 | - | 11,98 |
| MA | 47,89 | 0,01 | 1,18 | 3,52 | - | 52,60 |
| PB | nd | nd | 3,49 | 1,71 | 1,03 | 6,23 |
| PE | 80,83 | 0,25 | 7,99 | 6,61 | - | 95,68 |
| PI | 9,85 | 0,45 | 0,03 | 0,67 | 0,00 | 10,99 |
| RN | 22,42 | 0,01 | 0,08 | 1,45 | 0,05 | 24,00 |
| SE | 46,52 | nd | 0,16 | 2,38 | 0,31 | 49,37 |
| NORDESTE | 257,79 | 0,79 | 17,94 | 31,18 | 1,39 | 309,09 |
| DF | 542,91 | 1,83 | 45,14 | 50,36 | 0,04 | 640,29 |
| GO | 111,43 | nd | 0,60 | 4,89 | 1,92 | 118,84 |
| MS | 85,03 | nd | 2,69 | 4,06 | - | 91,78 |
| MT | nd | nd | nd | nd | - | nd |
| C OESTE | 739,37 | 1,83 | 48,44 | 59,32 | 1,95 | 850,92 |
| ES | 39,77 | 0,02 | 1,96 | 2,66 | - | 44,41 |
| MG | 365,14 | 1,75 | 3,92 | 255,10 | 18,92 | 644,83 |
| RJ | 996,02 | 0,20 | 48,25 | 57,77 | 12,98 | 1.115,22 |
| SP | nd | 4,60 | 47,00 | 28,92 | - | 80,52 |
| SUDESTE | 1.400,92 | 6,57 | 101,13 | 344,45 | 31,90 | 1.884,97 |
| PR | 96,74 | 0,04 | 13,60 | 10,99 | - | 121,36 |
| RS | 0,00 | - | - | - | - | 0,00 |
| SC | 96,66 | 0,87 | 2,27 | 1,26 | - | 110,05 |
| SUL | 193,40 | 0,91 | 15,86 | 21,25 | - | 231,42 |
| BRASIL | 2.744,95 | 10,21 | 187,91 | 475,61 | 40,62 | 3.459,30 |
| % | 79,35 | 0,30 | 5,43 | 13,75 | 1,17 | 100,00 |

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ.

nd – não disponível.

Adaptada pelo Autor.

Tabela 6: Execução Orçamentária Estadual dos Corpos de Bombeiros Militares (2004 -2007).

| Tipo de Gasto | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|-------------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % |
| Pessoal | 1.053 | 28,15 | 1.501 | 46,27 | 703 | 80,57 | 4.299 | 92,05 |
| Consumo/ Serviço | 1.808 | 48,33 | 1.426 | 43,95 | 137 | 15,71 | 320 | 6,86 |
| Investimento | 880 | 23,52 | 317 | 9,78 | 32 | 3,72 | 51 | 1,09 |
| Total | 3.74 | 100 | 3.24 | 100 | 0.87 | 100 | 4.67 | 100 |

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública /MJ.
Adaptada pelo Autor.

Tabela 7: Execução Orçamentária. Atividade Policial x Atividade de Defesa Civil (2007 -2010).

| ORÇAMENTO | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|-------------------------------|-------------|------|-------------|------|-------------|-----------|-------------|-------|
| | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % |
| Atividade Policial | 9.14 | 95,6 | 12.74 | 95,0 | 14.75 | 95,6 5 | 12.75 | 92,53 |
| Atividade Defesa Civil | 0.42 | 4,4 | 0.67 | 5,0 | 0,67 | 4,35 | 1,03 | 7,47 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF.
Adaptada pelo Autor.

Tabela 8: Execução Orçamentária da SEDEC na Ação Coordenação e Fortalecimento do SINDEC (2009-2012).

| ORÇAMENTO | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012* | |
|------------------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|-------------|------|
| | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % | Milhões R\$ | % |
| Empenhado + Destaques | 1.185 | 97,78 | 1.989 | 100 | 2.852 | 61,34 | 471 | 100 |
| Liquidado e Pago | 138 | 2,22 | 0,00 | 0,00 | 1.798 | 38,66 | 0,00 | 0,00 |

Fonte: Secretaria Nacional de Defesa Civil.

* 2012 até o mês de junho.

Adaptada pelo Autor.

Tabela 9: Custos (R\$) de Implantação de Unidade Operacional do CBMPE.

| RECURSOS | SEDE GRUPAMENTO/BATALHÃO | SEDE SEÇÃO/COMPANHIA |
|------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Viaturas e embarcações | 1.968.000,00 | 1.142.000,00 |
| Equipamentos operacionais | 391.895,53 | 355.255,54 |
| Equipamentos administrativos | 199.291,89 | 106.190,43 |
| Edificação | 2.000.000,00 | 1.500.000,00 |
| TOTAL | 4.559.187,42 | 3.103.445,97 |

Fonte: Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco.
Adaptada pelo Autor.