

PLANOS MUNICIPAIS DE CONTINGÊNCIA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: AS CONCEPÇÕES DOS ATORES MUNICIPAIS E O MODELO ADOTADO EM SANTA CATARINA

DOI: 10.19177/rgsa.v7e02018402-422

Alessandra Silva Araújo¹

Mário Jorge Cardoso Coelho Freitas²

Ana Beatriz Bertuzzi³



RESUMO

O projeto “Instrumentos Municipais de Redução de Riscos e Desastres - IMUN-RRD” (Secretaria do Estado de Defesa Civil de Santa Catarina e Laboratório de Estudos de Riscos e Desastres/Universidade do Estado de Santa Catarina) realizou, em 2017, oficinas de formação junto aos agentes municipais envolvidos na gestão de riscos e desastres em Santa Catarina. As oficinas tiveram, dentre outros, o objetivo de capacitar os agentes para a elaboração dos Planos Municipais de Contingência (PLAMCON). Neste artigo analisam-se as concepções de PLAMCON formuladas pelos participantes, as semelhanças e diferenças entre suas concepções e o modelo incluído no Sistema Integrado de Defesa Civil de Santa Catarina (SISDC), e tiram-se conclusões sobre a contribuição dos planos para a fase de preparação da resposta aos desastres, e do processo de sua elaboração no estado.

Palavras-chave: Planos de Contingência. Gestão de riscos e desastres. SISDC.

¹ Cientista Socioambiental, M. Sc. Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. Laboratório de Estudos de Riscos e Desastres (LABRED), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Bolsista FAPESC.

² Biólogo, Dr. em Educação, Pesquisador Sênior em RRD. Bolsista FAPESC. Diretor de Assuntos Internacionais da Associação Brasileira de Pesquisa Científica, Tecnologia e Inovação em Redução de Riscos e Desastres.

³ Graduanda em Geografia. Laboratório de Estudos de Riscos e Desastres (LABRED), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Bolsista FAPESC.

1 INTRODUÇÃO

A partir de 2012, após a instituição da Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina (SDC-SC), assistiu-se a grandes esforços para aprimorar as políticas de proteção e defesa civil desse estado. Privilegiando a “prevenção/mitigação” e a “preparação” na gestão de riscos, a Secretaria concebeu e estruturou o Sistema Integrado de Defesa Civil de Santa Catarina (SISDC), e os Centros Integrados de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CIGERDs). Estas iniciativas concretizam um esforço para a organização da defesa civil estadual e, também, para o apoio à sua estruturação em nível municipal.

Neste contexto, foi elaborado o projeto “Instrumentos Municipais de Redução de Riscos e Desastres (IMUN-RRD)”¹, cujos objetivos são, entre outros: a) criar modelos de Planos Municipais de Contingência (PLAMCON), Planos Comunitários de Redução de Risco (PLACRED) e Planos Familiares de Emergência (PLAFE) a integrar o SISDC; b) elaborar uma metodologia de criação de NUPDECs ou adaptação de outras organizações comunitárias a finalidades similares; e c) promover a capacitação básica de agentes municipais na elaboração e implementação dos instrumentos municipais de gestão de risco atrás citados.

A concretização do último objetivo incluiu a realização de “Oficinas de Formação” junto às 20 (vinte) Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (COREDEC) do estado. As atividades desenvolvidas nas oficinas seguiram uma metodologia participativa, que incluía a identificação dos entendimentos prévios dos integrantes acerca dos temas trabalhados, a construção, em grupos, de propostas de resolução de problemas apresentados, e o debate em plenário.

Esse artigo centra-se, somente, numa parte do trabalho realizado durante as oficinas, nomeadamente sobre os Planos Municipais de Contingência de Proteção e Defesa Civil, e tem o objetivo de: a) analisar diferentes entendimentos do que é um plano de contingência, vindos da literatura técnica e científica especializada; b) analisar as noções de PLAMCON formuladas pelos participantes das oficinas; e c) apresentar o modelo de PLAMCON incluído no SISDC, explicitando como ele está relacionado com as respostas dos participantes.

¹Projeto financiado pela Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina via projetos especiais da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação - FAPESC.

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 A gestão de riscos e desastres e o Quadro de Ação de Sendai

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, consagrada na Lei Nº 12.608 de 10 de abril de 2012, “abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil”. Essas cinco etapas, ou fases da gestão de risco, são normalmente vistas como fazendo parte de um ciclo, normalmente, designado por Ciclo de Gestão de Riscos e Desastres (CGRD) ou, até, Ciclo de Proteção e Defesa Civil. Cada fase tem características próprias, inclui diferentes tipos de ações, e faz intervir diferentes atores, com diferentes responsabilidades. Mas, mais do que cíclicas, considera-se que elas integram uma lógica de gestão sistêmica. O sistema de Gestão de Riscos e Desastre inclui dois subsistemas, inter-relacionados: o subsistema da **gestão de riscos**, e o subsistema da **gestão de desastres**. A Figura 1 indica cada um deles e as etapas que os constituem.

Figura 1: Ciclo de Gestão de Riscos e Desastres - CGRD



Fonte: autores

Por ter surgido em meio ao contexto da 2ª Guerra Mundial, a defesa civil no Brasil incorporou o emprego de lógicas militaristas e responsivas em sua atuação, mesmo no caso da gestão de desastres. Nesse contexto, consideravam-se os desastres como fatores resultantes de causas externas (como eram as bombas em tempo de guerra) e que, causando impactos sociais e econômicos, demandavam uma resposta organizada, forte e competente, que era dada por um aparelho técnico especializado de natureza militarizada, operado por bombeiros, policiais e, se necessário, forças armadas. Esse poderia ser complementado por outras estruturas civis de caráter operacional. Surge também, por essa visão, a concepção da existência de desastres “naturais”, a qual atualmente ainda é muito presente.

Por atribuir causas físicas e externas à ocorrência de desastres, essa visão foi também vista como o paradigma “fiscalista” da abordagem sobre os riscos e desastres (LAVELL, 1996). Sujeito a fortes críticas e considerado reducionista, por muitos aspectos, esse paradigma foi sendo substituído por outro habitualmente designado de “paradigma da construção social do risco” (GIDDENS, 1990; LAVELL; 1996. BECK, 2011), o qual dá realce às vulnerabilidades, e defende que a materialização das ameaças e a afirmação do desastre só são possíveis diante da existência de comunidades e bens expostos e vulneráveis. Nessa abordagem, alguns modelos de desenvolvimento são vistos como geradores de cenários de risco, por reforçarem ou causarem situações de vulnerabilidade. Alguns adeptos do paradigma construtivista social apóiam-se na crítica – sistemática e severa – ao sistema político-econômico capitalista e à sua capacidade permanente de gerar cenários de risco, principalmente pela maneira como atinge as classes sociais mais pobres. Acaba-se, em casos extremos dessa abordagem, por subvalorizar ou ignorar os fatores de ameaça física, ou, a própria natureza ambiental dos riscos e desastres.

Pela tendência à adesão de visões incompletas para o entendimento dos riscos e desastres, que se tornam, muitas vezes, parciais, visualiza-se a conveniência de adoção de um paradigma integrador, o qual tem se designado até agora por “ambiental emergencial”. Nesse, há uma insistente necessidade de abordar os riscos e desastres por uma complexa visão sistêmica (holografia, incerteza, causalidades múltiplas e inversas, recorrências cíclicas e hipercíclicas, dinâmicas não lineares, emergência, etc.) (FREITAS & KAETSU, 2015), indo de encontro à equação de risco² que contempla fatores como a mitigação e a capacidade de lidar com o risco. Pela lógica “ambiental emergencial” os riscos surgem da interação entre as ameaças (naturais e tecnológicas), as vulnerabilidades humanas e sociais, e as medidas preventivo-mitigatórias. Assim, os desastres e seus impactos acabam sendo emergências complexas e resultantes da interação homem-ambiente, sendo essa visão, por isso, denominada “ambiental”. Isso se interliga, diretamente, com as prioridades do Quadro de Ação de Sendai³, mais especificamente às prioridades de

² Wisner (2004) insere fatores como a “capacidade” na definição e dimensionamento do risco.

³O Quadro de Ação de Sendai é o mais recente documento internacional de integração de esforços para a Redução de Risco de Desastres, aprovado pela Assembleia das Nações Unidas em 2015.

“1 - compreensão do risco de desastres”, e de “4 - melhoria na preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e de Reconstruir Melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução” (UNISDR, 2015:9).

A prioridade “1” tem direta relação com os paradigmas de interpretação de riscos e desastres e, com o que constituiu o foco deste artigo: a preparação para o desastre. Nessa prioridade enfatiza-se a importância da compreensão dos riscos (mais do que seu conhecimento) para a prevenção/mitigação e realização de uma avaliação de riscos pré-desastre, e para a preparação que garante uma resposta eficaz aos desastres (UNISDR, 2015).

A prioridade “4”, por sua vez, refere que “o crescimento constante do risco de desastres (...) indica a necessidade” de: “reforçar ainda mais a preparação para resposta”; “assegurar que exista capacidade para resposta e recuperação eficazes em todos os níveis”; e “promover abordagens de resposta, recuperação, reabilitação e reconstrução com igualdade de gênero e acesso universal” (UNISDR, 2015:17). Além disso, as prioridades indicam que as fases de recuperação, reabilitação e reconstrução devem ser preparadas em antecedência a um desastre, dando a oportunidade de uma melhor reconstrução pós-evento (UNISDR, 2015:17).

2.2 O Plano de Contingência e a preparação para o desastre

Uma contingência pode ser interpretada como a probabilidade de ocorrência de determinado evento - causado ou afetado por outros eventos – que gera impactos no meio em que se manifestou (CATANIA, 1999). A palavra veicula a idéia de uma possibilidade, e, frente à incerteza acerca da real ocorrência ou não de um evento – que pode ser danoso -, afirma-se a atuação do Plano de Contingência, que tem a função de orientar a resposta a um episódio incerto (em termos de ocorrência, intensidade, duração, amplitude, etc). No âmbito da gestão de riscos e desastres (GR), em diversos domínios e contextos de atividade, o Plano de Contingência é, muitas vezes, designado de Plano de Emergência, Plano de Atendimento à Emergência, Plano de Ação de Emergência, ou mesmo Plano de Gestão/Gerenciamento de Risco. E, embora não sejam coincidentes, essas definições apresentam aspectos de semelhança.

No que concerne à GRD, na lógica de proteção e defesa civil, os termos “plano de contingência”, “plano de ação” e “plano de ação de emergência” são os mais empregados⁴, sendo até mesmo, em alguns casos, utilizados simultaneamente⁵.

Pinheiro (2016) esclarece que a elaboração de um Plano de Contingência no âmbito da GRD prescinde da definição do objeto/área a ser protegida, dos tipos de dano a que ela está sujeita e que se deseja evitar, e da maneira como esses danos poderão ser diminuídos ou mitigados. Os Planos de Contingência, segundo o autor, integram os Planos Diretores de Defesa Civil, ambos postulados pela Lei Nº 12.608/2012.

Segundo a redação dada pelo Art. 3º-B da referida lei, a execução dos Planos de Contingência ampara as providências a serem tomadas com objetivo de reduzir o risco de desastres, devendo, para isso, ser realizada em parceria com outras ações, e a partir da identificação de áreas de risco. A considerar o Ciclo de Gestão de Riscos e Desastres (CGRD), que determina o desenvolvimento cíclico de algumas etapas para o processo de gerenciamento de riscos e desastres, observa-se que a Lei Nº 12.608/2012, embora respalde a contribuição que a execução dos Planos dá à redução de riscos, não esclarece se ele se englobaria em alguma(s) etapa(s) específica do ciclo. Contudo, a contar a redação da Lei Nº 12.340/2010, verifica-se que, ao incorporar conteúdo sobre aspectos do Plano de Contingência, a lei o relaciona implicitamente às etapas da prevenção, resposta e/ou recuperação. Tal justifica a necessidade de se progredir no sentido de uma maior unanimidade na concepção do que é um plano de contingência.

Considerando o caráter que tem assumido dentro das ações das Coordenadorias de Defesa Civil, os Planos de Contingência tem funcionado como suporte, ou, como instrumento, para estruturação das ações específicas de preparação à resposta aos desastres. Assim, eles se inserem na fase de *Preparação*

⁴Outras variações também são usadas, porém com menor recorrência. Por exemplo, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Minas Gerais fala de “Plano Preventivo de Defesa Civil” ou “Plano de Contingência para o período chuvoso”. Disponível em: http://www.crsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd_oficinas/pdfs/Roteiro-Plano-Preventivo-DC.pdf. Acesso em 03 de Abril de 2018.

⁵“A Secretaria de Estado de Defesa Civil (Sedec-RJ) lançou, nesta terça-feira (05.12), o novo Plano de Emergência do Estado (PEM-RJ). (...)O plano de contingência é o ponto de partida para a definição do socorro, da assistência à população vitimada e, também, das ações de reabilitação dos cenários atingidos. O objetivo é minimizar danos e prejuízos” (CBMERJ, 2018).

do CGRD, mesmo que contenham aspectos que corroboram outras etapas, como, por exemplo, a da prevenção, justamente por serem elaborados em antecedência aos desastres, ou ainda na gestão de riscos.

O Plano de Contingência é, portanto, considerado como um documento que objetiva a preparação – de instituições, profissionais, e sociedade civil – para a resposta imediata e eficaz a um desastre, com o objetivo primário de controlar e minimizar os danos que um evento adverso pode causar, preparando a normalização do cenário afetado (PINHEIRO, 2016; UFSC/CEPED; 2014). O plano deve ser elaborado durante o cenário de normalidade, e operacionalizado na etapa de resposta ao desastre a partir dos procedimentos e ações previstos (BRASIL.MI.SEDEC, 2017). Além disso, deve contar com a definição de áreas de riscos, localização de abrigos, estrutura/recursos para socorro às vítimas e estabilização de estruturas, ações e protocolos de operação – como de procedimento de evacuação-, instituições envolvidas, responsáveis por cada ação, etc. (BRASIL, 2010; PINHEIRO, 2016; UFSC/CEPED, 2014).

Para organizar as informações que o plano contém é imprescindível que ele seja elaborado em conjunto por órgãos e instituições competentes, assinando como responsáveis, posteriormente, “todos os envolvidos das respectivas áreas de atuação, celebrando-se um pacto documentado sobre eventual acionamento e necessária atualização do documento” (PINHEIRO, 2016:5).

Mesmo perante a existência de documentos que tratam sobre o conceito, componentes, e dinâmicas de elaboração de Planos de Contingência permanece, em algumas realidades, a confusão em torno de sua concepção e uma morosidade para sua elaboração (que certamente se dá por inter-relação com outros fatores).

Partindo do que a legislação postula sobre as competências dos estados e municípios na gestão de risco, vem sendo construído, pela Secretaria de Defesa Civil do Estado de Santa Catarina (SDC-SC), um projeto de trabalho que envolve, dentre outros, o apoio à elaboração dos Planos de Contingência Municipais e o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Proteção e Defesa Civil (SISDC) nesse estado. Desenvolvido, desde o ano de 2015, por parceria com o Laboratório de Estudos e Riscos e Desastres da Universidade do Estado de Santa Catarina (LABRED/UDESC), o projeto, denominado “IMUN-RRD: Instrumentos Municipais de Redução de Riscos e Desastres”, tem o objetivo de capacitar as Coordenadorias

Municipais de Defesa Civil do estado, bem como suas instituições apoiadoras, para a elaboração dos Planos de Contingência (PLAMCON) a nível municipal, e criar meios de integrar esses planos com outros instrumentos de gestão de risco a nível estadual.

No contexto de treinamento em GRD e capacitação para elaboração de PLAMCONS, a apresentação da lógica do SISDC tem o objetivo de demonstrar a funcionalidade do plano enquanto instrumento para estruturação da resposta em caso de desastres, bem como identificar quais seriam os aspectos que o compõe e as etapas para sua elaboração. Para isso, tornou-se relevante investigar aquilo que até então tem sido dinamizado na prática como Plano de Contingência, as dinâmicas que constroem sua conceptualização, bem como seus efeitos sobre o gerenciamento de riscos e desastres.

O modelo do SISDC, adotado pela Secretaria, tomou em consideração outros modelos existentes, em especial o modelo eletrônico desenvolvido pelo estado do Paraná, o qual apresentou grande avanço na organização dos Planos de Contingência nesse estado. Inserido em uma plataforma de gerenciamento de riscos abrangente (ainda em finalização) o modelo de PLAMCON catarinense permite o registro, de forma padronizada, de vários planos de gestão de risco, a vários níveis e propósitos, entre os quais o PLAMCON, concebido como um documento orientador de ações e comandos operacionais a serem executados em resposta a um determinado cenário de risco, que indica os recursos e respectivos responsáveis.

De vocação operacional, este modelo de PLAMCON exclui longas caracterizações do município e/ou aspectos que não se referem à resposta. Os elementos conceituais base do PLAMCON são: os cenários de risco, as dinâmicas e ações operacionais (incluindo recursos e responsáveis), e o sistema de comando operacional (SCO). O ambiente virtual do SISDC permite a preparação do plano a partir do preenchimento de campos de informações distintos. Assim os cadastros, por exemplo, são concebidos como elementos prévios e necessários à elaboração do plano, embora utilizáveis também noutros contextos. O PLAMCON, propriamente dito, consiste na articulação entre cenários de risco e dinâmicas/ações operacionais (incluindo os recursos humanos e materiais que são mobilizados a partir da base cadastral existente), que, apresentado na forma de um relatório, pode ser consultado em meio digital ou impresso.

Haverá que distinguir entre as etapas de elaboração do PLAMCON e os seus componentes, propriamente dito. O plano deve ser preparado por equipe da Defesa Civil e parceiros que estejam direta ou indiretamente envolvidos com a gestão da informação sobre as áreas de risco, população afetada, recursos disponíveis e outros. Assim, etapas como “articulação institucional e mobilização comunitária”, “cadastramento de instituições e recursos”, “definição e mapeamento de riscos”, “elaboração de protocolos operacionais” e, “realização de simulados” fazem parte do processo de planejamento, mas não são componentes do PLAMCON. Esses passos permitem que os componentes do plano sejam sistematizados e indicados no SISDC, que prevê, além disso, a integração dos PLAMCON aos outros instrumentos de GRD, como os Planos Comunitários de Redução de Risco (PLACRED) e Planos Familiares de Emergência (PLAFE), alargando a base de atividade da gestão de riscos, e integrando diferentes atores e cenários de risco em um mesmo domínio.

3 METODOLOGIA

3.1 Coleta de dados

As Oficinas de Formação realizadas no âmbito do projeto IMUN-RRD, decorreram nas 20 (vinte) Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (COREDECs) do estado de Santa Catarina, entre março a setembro de 2017. Implementadas por equipe do Laboratório de Estudos de Riscos e Desastres (LABRED) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), em parceria com a SDC-SC, estiveram orientadas para a capacitação para elaboração de PLAMCONs e a apresentação do modelo a inserir no SISDC. Participaram das oficinas os Coordenadores Municipais de Defesa Civil e/ou técnicos de proteção e defesa civil, e os representantes dos municípios que possuíam algum nível de ligação com as ações de gestão de riscos e desastres, tais como membros das instituições de assistência social, obras, gestão urbana, bombeiros, dentre outros. A média de participantes por oficina foi de 25, completando um total de 512 participantes.

As oficinas recorreram a metodologias participativas, e, para trabalhar o conteúdo do PLAMCON, foi proposta uma atividade que se dividia em três etapas⁶. Na primeira etapa solicitava-se resposta individual; na segunda pedia-se que, trabalhando em grupos (de, em média, por 5 pessoas), fosse construída uma definição consensual sobre o que é um PLAMCON e quais os seus componentes; na terceira etapa os grupos apresentaram suas respostas em sessão plenária. Após uma comparação da opinião dos vários grupos, buscando semelhanças e diferenças, apresentava-se o modelo de PLAMCON a incluir no SISDC.

Figura 2: Dinâmica de grupo para realização de atividade sobre Plano de Contingência junto aos Coordenadores Regionais e outros participantes integrantes da Regional de Defesa Civil de Concórdia, SC.



Fotos: Alessandra Araújo, 2017.

Como as respostas individuais estavam, por vezes, incompletas ou repetidas (por indevida partilha de opiniões anterior à reunião de grupos), e o debate nas oficinas partir da exposição das respostas de grupo, optou-se, nesse estudo, por reduzir a análise apenas ao conteúdo dessas últimas, que perfizeram um total de 85 (oitenta e cinco) respostas.

Em síntese, considera-se que o universo de pesquisa deste estudo é composto pelos coordenadores e técnicos municipais de Proteção e Defesa Civil, e por outros agentes ligados à gestão de riscos e proteção e defesa civil nos municípios catarinenses. A amostra é constituída pelos 512 participantes das 20 (vinte) Oficinas Regionais de Formação, e o *corpus* de pesquisa são as 85 (oitenta e

⁶O enunciado da atividade dizia: "Individualmente, escreva na folha da atividade o que você acha que é um Plano Municipal de Contingência (PLAMCON). Em seguida, trabalhando em grupos: a) discutam diferenças e semelhanças entre as várias definições, procurando chegar a uma definição consensual; b) indiquem o que consideram que sejam os componentes/tópicos principais de um PLAMCON e que passos devem ser dados para elaborá-lo".

cinco) definições do que é um PLAMCON, elaboradas pelos grupos de trabalho nas supracitadas oficinas.

3.2 Tratamento dos dados

O tratamento dos dados, de natureza quantitativa e qualitativa, consistiu na análise dos conceitos de PLAMCON elaborados pelos grupos, e sua confrontação com o conceito “padrão” definido e adotado pelo SISDC, que foi indicada pelos seguintes aspectos: a) “palavra-chave” ou “palavra-organizadora” do corpo conceitual; b) “elementos conceituais”, ou seja, itens que constroem o corpo conceitual; e c) “finalidade(s)” do plano, ou os aspectos que se relacionam à inserção do conceito no chamado ciclo de gestão de riscos e desastres.

a) Análise das palavras-chave

Consideramos como “palavra(s)-chave” uma ou mais palavras em torno da qual (ais) se organiza o corpo conceitual da definição de PLAMCON. Assim, foi contabilizado o número de vezes que uma mesma palavra-chave foi usada, e calculou-se a distribuição de frequências de todas elas.

Uma análise mais atenta evidenciou que uma mesma palavra-chave não assumia, em todos os casos, o mesmo significado. A palavra-chave “documento”, por exemplo, não traz necessariamente a idéia de um “documento orientador”, assim como a palavra “planejamento” não está necessariamente ligada à elaboração de um “plano” ou “produto” com diretrizes de ação (como previsto no conceito padrão). Por isso, para compreender o real emprego da palavra-chave, a contagem da frequência foi complementada por uma análise de seu sentido qualitativo global. A partir disso as palavras-chave foram classificadas em dois grandes grupos: a) “de acordo com o padrão”, ou seja, aproximavam-se da frase-chave que organiza a definição padrão como “documento orientador fruto de processo de planejamento”; e “fora do padrão”, ou seja, não correspondiam a esta idéia.

b) Análise dos elementos conceituais

Foram considerados “elementos conceituais” os itens que constroem e organizam o corpo conceitual. Para o conceito padrão de PLAMCON tais elementos são: a) cenários de risco (CR); b) dinâmicas e ações operacionais (DAO); c) recursos (RE) e responsáveis (RP) (indispensáveis à execução das dinâmicas e ações operacionais); e sistema de comando operacional (SCO). O Quadro 1

apresenta esses elementos e suas definições. Observou-se que para além desses, outros elementos apareciam nas definições de PLAMCON dos grupos, e decidiu-se tomá-los em consideração por serem indicativos do maior ou menor grau de adesão ao conceito-padrão, e/ou relação com a “finalidade” do plano.

Quadro 1: Elementos do PLAMCON conforme conceito padrão e critérios para identificação

Elementos conceituais	Explicitação
Cenários de risco (CR)/ Mapeamento de risco (MR) ⁷	Consideradas as respostas que faziam alguma referência ao reconhecimento ou “sistematização” dos riscos, as quais poderiam aparecer como “mapeamento de riscos”, “identificação do grau de risco”, “áreas de risco”, “diagnóstico locais de risco”, “área de susceptibilidade” etc.
Dinâmicas e ações operacionais (DAO)	Identificadas por menção às ações ou protocolos operacionais ou pela indicação de seus exemplos concretos.
Recursos (RE) e responsáveis (RP)	Respostas que faziam essa referência geral ou indicavam materiais e estruturas, e/ou pessoas (RE) procedendo a identificação de suas funções, competências e/ou responsabilidades.
Sistema de comando operacional (SCO)	Incluídas respostas que faziam menção a sistema de comando, hierarquia na ação operacional, ou algo similar

Fonte: autores

c) Análise da “finalidade” e relação com o ciclo GRD

A “finalidade” indica o propósito do plano, ou seja, para quê ele é elaborado e em que ele é utilizado. Em algumas respostas, a finalidade é identificada pela forma como plano é aplicado, em direta relação com as fases do ciclo de gestão de riscos e desastres (CGRD), por exemplo: “preparar ação para resposta”, “determinar ações de prevenção”, etc. Noutras respostas, contudo, isso não é tão explícito e/ou adquire uma intencionalidade mais ampla e difusa, como, por exemplo, em “minimizar impactos” e “aumentar resiliência”. Entrando em linha de conta, mais uma vez, com uma análise qualitativa de sentido global, organizou-se uma categorização das respostas focada nas relações com o ciclo de GRD e de acordo com o padrão.

d) Aproximação ao conceito do SISDC

A análise conjunta dos indicadores considerados (“palavra-chave”, “elementos conceituais” e “finalidade”/CGRD) gerou quatro categorias que inferem sobre o nível de aproximação do conceito de PLAMCON elaborado pelos grupos ao que é

⁷Verificando-se que nenhuma das respostas incluía, de forma clara, o elemento “cenário de risco” (que foi, aliás, bastante debatido nas oficinas), considerou-se a presença do elemento “mapeamento de risco” (MR) como item de maior proximidade com CR, mesmo que suas definições não coincidam totalmente.

adotado no SISDC. O Quadro 2 indica quais são as categorias e a avaliação (descrição) que elas exprimem sobre as respostas, na qual “definição padrão” é aquela dada pelo SISDC.

Quadro 2: Categorias da relação entre conceitos de PLAMCON dos grupos e o modelo padrão do SISDC

Categoria	Subcategoria	Descrição
Padrão	Completo	A resposta aproxima-se muito da definição padrão (pondo-se de lado a questão da organização semântica formal)
	Incompleto	A resposta aproxima-se da definição padrão, mas não apresenta todos seus elementos conceituais.
Misto		A resposta inclui elementos conceituais e/ou finalidades que alargam o âmbito do PLAMCON segundo a definição padrão, podendo, ao mesmo tempo, não incluir todos seus elementos conceituais.
Impreciso		A resposta não oferece elementos claros para interpretação e classificação.

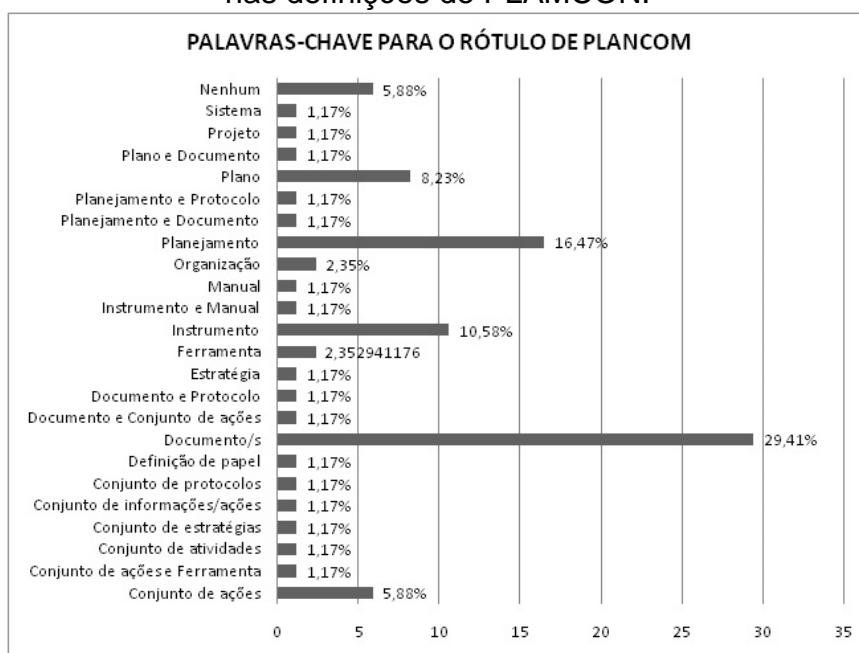
Fonte: autores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Palavras Chave

Nas definições de PLAMCON, elaboradas em grupo, foi possível identificar a utilização de diferentes palavras-chave organizadoras da definição, cuja distribuição de freqüências e representa no Gráfico 1.

Gráfico 1: Distribuição de freqüência dos rótulos (palavras organizadoras) utilizados nas definições de PLAMCON.

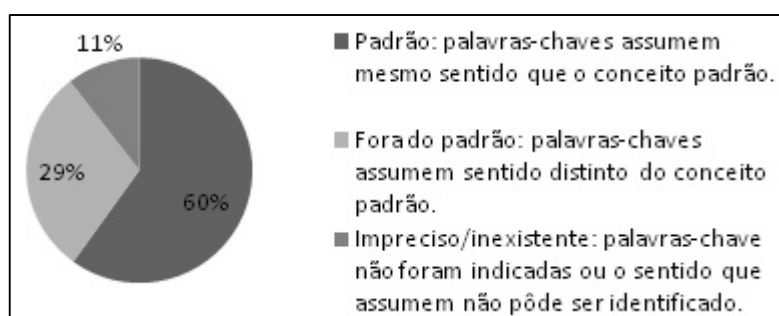


Fonte: autores.

De registrar, que: a) alguns grupos utilizaram uma só palavra-chave e outros utilizaram palavras-chave de forma conjunta (p. e, “instrumento e manual”); e b) há grupos que utilizam rótulos com significados semelhantes (p. e, “conjunto de ações” e “conjunto de atividades” ou “instrumento” e “ferramenta”). Como se pode verificar pela análise do gráfico, a palavra-chave usada com maior frequência foi a de “Documento(s)”, seguida de “Planejamento”, “Instrumento”, e “Plano”. Contudo, a palavra-chave “conjunto de ações”, particularmente, se considerada em conjunto com outras similares⁸, atinge a porcentagem de 11,76%.

As palavras-chave apresentaram diferentes sentidos, e, por vezes, uma mesma palavra-chave assumiu mais de um significado. Por isso, as palavras-chaves identificadas no Gráfico 1 foram analisadas em relação ao sentido que davam ao PLAMCON, e se esse correspondia ou não àquele do conceito padrão. Verificou-se que as palavras-chaves listadas no Gráfico 1 foram empregadas, em 60% das respostas, com o mesmo sentido assumido pelo conceito padrão, isto é, apresentaram o PLAMCON como um documento que postula diretrizes e é fruto de uma atividade sistematizada e organizada (respostas incluídas na categoria “de acordo com o padrão”). Já em 29,4% das respostas (categorizadas como “fora do padrão”) as palavras-chaves não foram empregadas evidenciando a mesma perspectiva. Nas outras 10,58% das respostas os rótulos não foram indicados e/ou o sentido que assumiam no corpo conceitual do PLAMCON era impreciso. Esses resultados são ilustrados pelo Gráfico 2.

Gráfico 2: %de respostas que apresentaram o emprego da palavra-chave em aproximação ao sentido do conceito padrão.



Fonte: autores.

⁸A saber, “conjunto de ações e ferramentas”, “conjunto de atividade”, “conjunto de informações e ações”, “conjunto de protocolos” e, mesmo, “conjunto de estratégias”

Disso conclui-se que, embora utilizem palavras-chave distintas ou que não informam explicitamente o que é o plano, as respostas em sua maioria (60%) concebem o PLAMCON como um documento/instrumento que postula diretrizes e é fruto de uma atividade de planejamento; aspecto que permanece vago em cerca de 29,4% das respostas, que não oferecem o mesmo entendimento. De forma geral o principal aspecto que diferencia as palavras-chave utilizadas e gera essa falta de clareza em torno do conceito do PLAMCON, é o plano ser identificado ora como um processo (não necessariamente sistematizado), e ora como um produto (não necessariamente preparado e estratégico). Esse aspecto é reafirmado pela análise dos indicadores “elementos” e “finalidade”.

4.2 Elementos conceituais e finalidade

A indicação dos elementos conceituais do PLAMCON, se deu de forma enumerativa, e não evidenciava, necessariamente, uma estrutura sistematizada, o que pode se dar pelo fato de: a) o instrumento de conceitualização oficial, que esteve na base da elaboração de alguns PLAMCON (BRASIL.MI.SECDEC, 2012) ter um caráter similar⁹; e por b) ser previsível que respostas construídas num grupo de debate não assumam uma estrutura semântica necessariamente organizada.

Das 85 respostas analisadas apenas 2,35% indicaram que o PLAMCON deve apresentar todos os elementos conceituais padrão (MR, RE, SP, SCO, e DO). Outras 96,47% somente referem parte desses elementos e/ou apresentam novos elementos, e os finais 1,17% não identificaram nenhum dos elementos do conceito padrão de PLAMCON.

Embora o fato de serem enumerados de forma seqüencial tenha permitido uma análise quantitativa das respostas e sua aproximação ao conceito padrão, essa característica subsumiu o aspecto de interdependência de alguns elementos, e até mesmo de sua caracterização. No caso do Mapeamento de risco (MR), como já se referiu, em maior parte das vezes sua identificação como elemento central para reconhecimento dos riscos não evidenciou uma aproximação clara daquilo que é

⁹Recentemente a SEDEC publicou documento com uma outra abordagem metodológica (BRASIL.MI.SECDEC, 2017) que, contudo, à data das oficinas, não era conhecido.

considerado como cenário de risco (CR)¹⁰. Em 80% das respostas o MR foi identificado como elemento que, sozinho, “caracteriza o risco”, em contraposição, apenas 20% das respostas relacionaram o MR a um ou mais fatores - tais como vulnerabilidades e ameaças – com a finalidade de caracterizar o cenário de risco. Do total de respostas, 50,58% elencou “novos” elementos para o plano, que não são aqueles considerados pela definição padrão. Os “novos” elementos são, por exemplo, “capacitações”, “mobilização comunitária”, “simulados”, “legislação”, “articulação institucional”, “restabelecimento do abastecimento de água”, “realização de orçamentos/captação de recursos”, dentre outros.

Observa-se, em primeiro lugar, que a presença desses novos elementos corrobora a idéia de que há uma confusão entre o que é o processo de planejamento para gestão do risco e o que é produto desse planejamento. Aparecem como elementos constituintes de um PLAMCON, por exemplo, as atividades que dizem respeito à estruturação das Defesas Civas Municipais e à sua organização interna para elaboração do PLAMCON, assim como às outras atividades de GRD, causando grande confusão em torno do que é o planejamento da Defesa Civil no geral, e da gestão do risco, em particular, e o que é elemento exclusivo de um Plano de Contingência.

Em segundo lugar nota-se, também pela indicação desses novos componentes, um alargamento da aplicação do PLAMCON para outras etapas do CGRD, principalmente da prevenção, preparação e recuperação. Atividades de conscientização e educação são consideradas elementos da prevenção por serem realizadas, por exemplo, a fim de prevenir os riscos e aumentar a resiliência das comunidades aos desastres. A articulação institucional, a realização de orçamentos e a captação de recursos são, por outro lado, elementos da preparação, já que permitem a organização das funções da equipe relativas à gestão de risco, e geralmente são feitas em antecedência à afirmação de um evento extremo. Essas não são, contudo, atividades de preparação para a resposta ao desastre (como é o PLAMCON), mas de preparação específica do trabalho da equipe. Já os elementos da recuperação são aqueles relativos à estabilização do cenário afetado e à volta

¹⁰Um cenário de risco é o conjunto de elementos que, agindo conjuntamente, conforma o risco de desastres. Esses elementos são, 1) as ameaças, 2) as vulnerabilidades, e 3) o território (área) onde elas se manifestam.

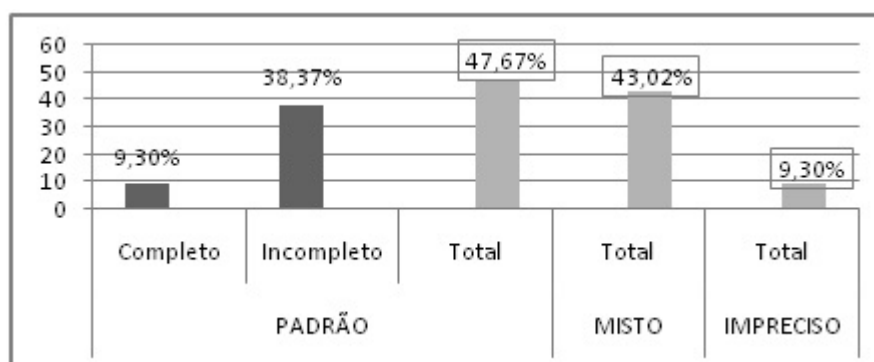
para a situação de normalidade, como é o restabelecimento do abastecimento de água, por exemplo.

Nesse sentido, considerando todos os elementos apresentados pelos grupos, observou-se que 57,64% das respostas incluíram os que pertencem à etapa da preparação, 22,35% incluíram os que pertencem à etapa de preparação, somados à de alguma outra, 2,35% apresentam elementos apenas de outras etapas que não da preparação, e 17,64% não apresentam claramente os elementos constituintes do plano. Esses resultados marcam, aparentemente, uma confusão entre o PLAMCON e o Plano Diretor de Proteção e Defesa Civil, o qual implementa programas voltados aos aspectos gerais de todas as etapas do CGRD (PINHEIRO, 2016:24).

4.3 Aproximação do conceito de PLAMCON do SISDC

Da análise individual dos indicadores “palavras-chave”, “elementos” e “finalidade/relação com o CGRD” emergiram aspectos importantes para compreender as principais diferenças e semelhanças entre os conceitos analisados. Para a análise global, o Gráfico 3 indica a distribuição de categorias e o enquadramento das respostas dos grupos em relação ao conceito padrão de PLAMCON.

Gráfico 3: Aproximação entre os conceitos dos grupos e o conceito padrão



Fonte: autores.

Dos 47,67% que apresentam conceito padrão, alguns não indicam todos seus componentes, mas ainda assim se aproximam da idéia de o PLAMCON ser um documento de orientação, fruto de um processo de planejamento, que, por apresentar mapeamentos de riscos (MR), dinâmicas operacionais (DO) com devidos

recursos (RE) e responsáveis (RP), e um Sistema de Comando Operacional (SCO), prepara a resposta ao desastre. A categoria “Misto” (43,02%) se formou principalmente a partir dos casos em que houve confusão de elementos e finalidades entre as etapas do CGRD, e das atribuições das coordenadorias de defesa civil no geral. O alto número de respostas incluídas nessa categoria desvenda a tendência muito presente na realidade do estado de Santa Catarina (e de outros estados) de preparação de Planos de Contingência extensos, doutrinadores (descrições normativas extensas e de caráter formador), e pouco operacionais.

A elaboração de planos curtos e estratégicos responde a essa dificuldade, já que ao incluir no plano apenas os aspectos da resposta a ser dada, relega os aspectos da prevenção, resposta (desempenho das atividades de resposta) e recuperação para outros planos ou dinâmicas de trabalho, que poderão contemplá-los com o devido detalhamento e abordagem necessários.

Tal pressuposto é integrado à estruturação do PLAMCON no SISDC, que prevê a elaboração de planos concisos, e distingue o plano e seus elementos, do planejamento para o gerenciamento de riscos, que ficarão a cargo de outras dinâmicas de trabalho das defesas civis.

5 CONCLUSÃO

Os indicadores “palavra-chave”, “elementos”, “finalidades” / etapa do CGRD ofereceram, individualmente, parâmetros significativos para a análise de proximidade entre o conceito de PLAMCON elaborado pelos grupos e o que é posto pelo SISDC. Sua análise culminou, finalmente, no reconhecimento de que 47,67% das respostas apresentavam definição de PLAMCON similar ao conceito padrão, em contraposição a 43,02% das respostas que, por incorporarem aspectos de outra fase do CGRD, e confundir o plano com processos de planejamento para gerenciamento de riscos e desastres, concebeu conceitos de PLAMCON gerais, imprecisos, e confusos relativamente ao intuito de sua aplicação. A análise desses aspectos permitiu reconhecer os principais pontos que conformam a dificuldade de elaborar e implementar Planos de Contingência nos municípios de Santa Catarina, os quais sejam operacionais e, de fato, eficazes.

Demonstrou-se a partir da exposição dos aspectos constituintes do PLAMCON no SISDC, a possibilidade dos planos feitos neste formato removerem grande parte da dificuldade que é colocada em torno de sua elaboração, centrando-o como produto operacional e sistematizado da preparação da resposta ao desastre. Esses fatores levam a crer que a adoção do modelo proposto pelo SISDC permitirá que os planos assumam aspectos mais práticos, contemplando todos os elementos necessários para organizar a ação dos agentes municipais no momento de uma resposta eficaz aos eventos extremos.

MUNICIPAL CONTINGENCY PLANS FOR CIVIL PROTECTION AND DEFENSE: THE CONCEPTIONS OF MUNICIPAL ACTORS AND THE MODEL ADOPTED IN SANTA CATARINA

ABSTRACT

The project "Municipal Instruments for Risk and Disaster Reduction - IMUN-RRD" (State Secretariat of Civil Defense of Santa Catarina and Laboratory for Risk and Disaster Studies / State University of Santa Catarina) carried out training workshops in 2017 together with municipal agents involved in risk and disaster management in Santa Catarina. The workshops had, among others, the objective of training the agents for the preparation of the Municipal Contingency Plans (PLAMCON). This article analyzes the PLAMCON conceptions formulated by the participants, the similarities and differences between their conceptions and the model included in the Integrated Civil Defense System of Santa Catarina (SISDC), and conclusions are drawn on the contribution of the plans to the phase the preparation of the response to disasters, and the process of its preparation in the state.

Keywords: Contingency Plans. Risk and disaster management. SISDC.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Editora 34. São Paulo, 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Departamento de Minimização de Desastres. **Módulo de formação: elaboração de plano de contingência: livro base**. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Manual de Orientações para a Produção do Plano Municipal de Contingência – PLAMCON**. Brasília, 2012.

CARDOSO, D.; SANTOS, G.; REZENDE, M.; BELLO, J.; FRANZONI, A. Gestão do conhecimento nas respostas a desastres naturais: a experiência da defesa civil do estado de Santa Catarina. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, Vol.4(2), 2014, pp.90-106.

CATANIA, A C.. Aprendizagem, comportamento, linguagem e cognição (trad. da 4ª ed., D. G. de Souza et al.), PortoAlegre: Artes Médicas, 1999.

CBMERJ – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. Defesa Civil RJ lança Plano de Emergência do Estado, 2018. Disponível em: <<http://www.cbmerj.rj.gov.br/institucional/item/876-defesa-civil-rj-lanca-plano-de-emergencia-do-estado>>. Acesso em 03 de Abril de 2018.

FREITAS; Mário. **Prevenção, Mitigação e Preparação**. Palhoça: Unisul, 2016

FREITAS; Mário; KAETSU, Patricia. A gestão dos recursos hídricos e da estiagem no Oeste Catarinense: contribuição para uma análise sistêmica complexa. *Labor / Engenho*, vol. 4, p. 34-50, out.-dez, 2015.

GUIDDENS, A.. A política da mudança climática. São Paulo: Zahar, 2010.

LAVELL, Allan. **La gestión de los desastres (1): Hipótesis, concepto y teoría**. Lima, PE. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Intermediate Technology Development Group (ITDG), 1996. Disponível em <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Mayo2006/pdf/spa/doc8380/doc8380-b.pdf>. Acesso em 05 de Abril de 2018.

OLIVEIRA, M.; JUNGLES, A. ; GOMES, C.A consolidação do SCO como ferramenta de gestão para resposta aos desastres no Brasil. *Com Ciência Ambiental*, v. 33, p. 58-65, 2011.

PINHEIRO, Eduardo Gomes. A efetividade do planejamento contingencial elaborado a partir das áreas de atenção no município de Almirante Tamandaré/PR.205 f. Monografia (Especialização) - Curso de Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana, Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

UNHCR.ERP contingencyplanning (IASC, IDP situations, natural disasters).Em: UNHCR, **Emergency Handbook**.Disponível em <https://emergency.unhcr.org/>. Consultado em 12 de fevereiro de 2018.

UNISDR. 2015. Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015 - 2030 (Versão em português não-oficial). Disponível em<http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/1398/traduzido_unisdr_novo_sendai_framework_for_disaster_risk_reduction_2015_2030_portugues_versao_31mai_2015.pdf>. Acesso 03 de Abril de 2018.

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina, CEPED - Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. Gestão de desastres e ações de recuperação. Janaína Rocha Furtado (Org.). Florianópolis, 2014. 242 p.

Wisner, B. (2004). Assessment of capability and vulnerability. In G. Bankoff, G. Frerks, & D. Hilhorst (Eds.), *Mapping vulnerability: Disasters, development and people* (pp. 183–192). London: Earthscan.