




## Criando estruturas de resposta a desastres: dificuldades de se compor uma defesa civil municipal

Anderson Matos Teixeira  
COMDEC-SCS/RS - UNISC

 <https://orcid.org/0000-0002-1500-6523>  
amatosteixeira@gmail.com

### RESUMO

Este trabalho visa analisar alguns modelos de estruturas e suas dificuldades de implantação encontradas. No Brasil, os estudos sobre desastres e respostas, que estão inseridos no debate de gestão de riscos e gestão de desastres, ainda são poucos, mas vem crescendo nos últimos anos. A criação da Lei Federal 12.608/2012, que institui o SINPDEC e a PNPDEC, determina que os municípios brasileiros criem estruturas para gerenciar as questões de Proteção e Defesa Civil nos seus territórios, gerando alguns marcos institucionais. Porém, não há nenhuma normatização de como devem ser implementadas e geridas. Para tanto, tem-se como abordagem metodológica a análise qualitativa das legislações que criam e estruturam as Defesas Cíveis municipais, tomando como amostragem 15 municípios médios da região sul e sudeste do Brasil, apoiado por questionário semiestruturado. Foram identificadas 4 tipos de estrutura e suas peculiaridades e organizadas em uma matriz, identificando uma forma menos onerosa e mais operante de compor um setor de gestão de desastres. Destas, a estrutura vinculada ao gabinete é a que mais apresenta benefícios.

**Palavras-chave:** Proteção e Defesa Civil; estrutura; implantação.

**ABSTRACT** This work aims to analyze some structural models and their implementation difficulties encountered. In Brazil, studies on disasters and responses, which are part of the debate on risk management and disaster management, are still few, but have been growing in recent years. The creation of Federal Law 12,608/2012, which establishes SINPDEC and PNPDEC, determines that Brazilian municipalities create structures to manage Civil Protection and Defense issues in their territories, generating some institutional frameworks. However, there is no standardization on how they should be implemented and managed. To this end, the methodological approach is the qualitative analysis of the legislation that creates and structures municipal Civil Defenses, taking as a sample 15 medium-sized municipalities in the south and southeast of Brazil, supported by a semi-structured questionnaire. 4 types of structure and their peculiarities were identified and organized in a matrix, identifying a less costly and more operational way of composing a disaster management sector. Of these, the structure linked to the cabinet is the one that offers the most benefits.

**Keywords:** Civil Protection and Defense; structure; implantation.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar algunos modelos estructurales y las dificultades encontradas en su implementación. En Brasil, los estudios sobre desastres y respuestas, que forman parte del debate sobre gestión de riesgos y gestión de desastres, son todavía pocos, pero han ido creciendo en los últimos años. La creación de la Ley Federal 12.608/2012, que establece el SINPDEC y el PNPDEC, determina que los municipios brasileños creen estructuras para gestionar las cuestiones de Protección y Defensa Civil en sus territorios, generando algunos marcos institucionales. Sin embargo, no existe una estandarización sobre cómo deben implementarse y gestionarse. Para ello, el enfoque metodológico es el análisis cualitativo de la legislación que crea y estructura las Defensas Civiles municipales, tomando como muestra 15 municipios medianos del sur y sureste de Brasil, apoyado en un cuestionario semiestructurado. Se identificaron y organizaron en una matriz 4 tipos de estructura y sus peculiaridades, identificando una forma menos costosa y más operativa de componer un sector de gestión de desastres. De ellas, la estructura vinculada al mueble es la que más beneficios ofrece.

**Palabras clave:** Protección y Defensa Civil; estructura; implantación.

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a discussão sobre Proteção e Defesa Civil e a gestão de desastres ainda está em estágio inicial, e os avanços nesse campo têm sido lentos e fragmentados. Até o início dos anos 2000, o principal material disponível era composto por manuais voltados principalmente para coordenadores de áreas com histórico de ocorrências. Ao longo do tempo, surgiram publicações acadêmicas, muitas vezes baseadas em experiências internacionais, que poderiam ter impulsionado o debate, mas essa discussão permaneceu restrita a círculos especializados. Uma análise das bases de dados acadêmicas revela que, nos últimos anos, alguns grupos de pesquisa começaram a se formar, embora de forma ainda limitada. Universidades como as Federais de Santa Catarina, Santa Maria, Ouro Preto e Pernambuco, além da PUC-Rio de Janeiro, têm desempenhado um papel importante nesse processo. Outros grupos, como os das Universidades Federais do Rio Grande do Sul, São Paulo e Brasília, que já foram mais ativos, reduziram significativamente sua produção acadêmica nos últimos anos. Atualmente, a iniciativa do Instituto Federal do Rio Grande do Sul vem a completar o quadro, com a criação do primeiro curso Técnico em Defesa Civil.

Eventos significativos, como o deslizamento no Morro do Baú em Ilhota e Blumenau (2008), os desastres na região serrana do Rio de Janeiro (2010/2011), o rompimento das barragens em Mariana (2015), Brumadinho (2019) e no Estado do Rio Grande do Sul (2023 e 2024), exemplificam como o tema da Defesa Civil foi tratado de maneira esporádica e reativa. Embora esses desastres tenham gerado picos de interesse público e governamental, a atenção voltada ao tema diminuiu consideravelmente com o tempo, especialmente nas esferas municipais, onde a resposta inicial aos desastres deveria ser mais forte e organizada.

A Proteção e Defesa Civil envolve uma ampla gama de áreas de conhecimento, incluindo geociências, engenharia, meteorologia, gestão, medicina, psicologia, assistência social, entre outras especialidades técnicas, como resgate e salvamento. No entanto, neste estudo, o foco será no papel da administração pública municipal na resposta a desastres, com especial ênfase na Gestão de Riscos e Desastres.

Atualmente, o tema da Defesa Civil só volta à pauta em situações catastróficas extremas, caracterizadas por grandes números de vítimas ou por impactos geográficos de grande escala. Essa postura reativa resulta, em grande parte, da ausência de uma cultura de prevenção de riscos, da falta de vontade política e da ausência de diretrizes claras por parte dos órgãos federais sobre como os municípios devem estruturar suas organizações de Defesa Civil. Isso ressalta a necessidade urgente de compreender os desastres em sua totalidade no contexto municipal e de desenvolver estruturas robustas e funcionais para prevenir e responder a essas situações.

A falta de uma cultura de prevenção de riscos nos municípios brasileiros está intimamente ligada ao desinteresse político e à ineficácia das administrações públicas na criação de estruturas eficazes para lidar com desastres. Além disso, a promoção de uma cultura de prevenção é negligenciada, o que se reflete na baixa adesão a políticas preventivas e na falta de preparação da população local. A criação de estruturas municipais de Defesa Civil é, portanto, um tema de extrema relevância no contexto de gestão de crises, especialmente quando consideramos a complexidade dos desastres naturais, tecnológicos ou de origem humana que podem interromper a normalidade social.

A Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, estabeleceu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e criou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), atribuindo responsabilidades às três esferas de governo: União, Estados e Municípios. Contudo, a maior responsabilidade recai sobre os municípios, onde ocorrem os desastres e onde a primeira resposta deve ser fornecida. No entanto, mesmo com essa legislação, há uma clara lacuna na implementação eficaz de estruturas municipais que possam atuar de forma preventiva e coordenada.

Este artigo tem como objetivo analisar as dificuldades na organização de estruturas municipais de resposta a desastres, utilizando como base modelos de Proteção e Defesa Civil encontrados em diferentes municípios do Brasil. Aspectos como orçamento, capacidade de gestão e autonomia decisória serão abordados, assim como as

implicações políticas e operacionais dessas estruturas. Para isso, foram examinadas as legislações de 15 municípios brasileiros, complementadas por entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos envolvidos na criação e administração de algumas dessas estruturas.

Este estudo se originou da necessidade de reestruturar a Defesa Civil de Caxias do Sul e sua subsequente reorganização. As entrevistas realizadas revelaram desafios comuns enfrentados por muitos municípios, especialmente no que diz respeito ao financiamento insuficiente, à dependência de políticas federais e à falta de treinamento especializado. A partir das análises e relatos, foram definidos diferentes modelos de estruturas municipais de Defesa Civil, que foram avaliados em termos de custo de implantação, implicações políticas, capacidade operacional e autonomia decisória.

Os resultados indicam que, embora alguns municípios tenham avançado na implementação de estruturas mais robustas, a maioria ainda carece de recursos adequados, de políticas preventivas eficazes e de uma cultura de gestão de riscos. Além disso, a centralização de recursos e a falta de apoio contínuo por parte das esferas estaduais e federais agravam a situação em muitas cidades, especialmente aquelas com menor capacidade administrativa e orçamentária.

Diante dessas conclusões, torna-se urgente o fortalecimento das estruturas municipais de Defesa Civil, tanto em termos de financiamento quanto de capacitação técnica e gerencial. É necessário, também, promover uma cultura de prevenção e uma abordagem integrada para a gestão de desastres, que envolva não apenas as administrações públicas, mas também a população e o setor privado. A criação de uma política pública robusta e adaptada às realidades locais é fundamental para mitigar os riscos e garantir uma resposta eficaz aos desastres que, inevitavelmente, continuarão a ocorrer em diversas regiões do país.

## **2. DEBATE SOBRE O CAMPO DOS DESASTRES**

Compreender desastres é uma tarefa que envolve o entendimento da linha de pensamento em que se está pautado e, por consequência, da origem atribuída a esses eventos. Independentemente da perspectiva adotada, uma verdade permanece incontestável: o desastre se dá, primordialmente, na esfera local. É nesse nível que seus impactos são sentidos de maneira mais direta, e onde as respostas imediatas são mais urgentes e críticas. Porém, para a abordagem do tema, duas linhas de pensamento se destacam no estudo dos desastres: a primeira, o eixo mais tradicional, chamado tecnicista, e a segunda, o eixo sociológico, que visa aprofundar a compreensão das causas subjacentes aos desastres, especialmente no que se refere à vulnerabilidade social.

A linha tecnicista, sendo a mais amplamente disseminada, foca predominantemente em fatores físicos e ambientais, como relevo, precipitação e geologia, para explicar a origem e os impactos dos desastres. Autores como Gouldby e Samuels (2005), Helm (1996), Kelman (2003) e Kobiyama (2006) são grandes expoentes dessa abordagem, que busca minimizar os efeitos de desastres por meio de ferramentas técnicas, como engenharia e previsões meteorológicas. Por essa ótica, desastres são eventos causados pela ação da natureza, e a mitigação dos riscos passa pelo monitoramento e controle dessas variáveis.

Por outro lado, a linha sociológica, embora mais recente, tem ganhado espaço entre os estudiosos e profissionais da área de desastres. Essa abordagem questiona a definição tradicional de desastre e propõe que eventos catastróficos são, em grande parte, o resultado de vulnerabilidades sociais e políticas preexistentes. Nesse sentido, autores como Basolo (2009), Lindell e Perry (2004) e Perry e Quarantelli (2005) argumentam que fatores como pobreza, exclusão social e desigualdade amplificam os danos causados por eventos naturais. Para essa corrente, o desastre não é apenas um fenômeno natural, mas um reflexo da organização social e da capacidade (ou falta de capacidade) das sociedades de se protegerem e se recuperarem de adversidades.

Mais recentemente, principalmente em universidades dos Estados Unidos, Holanda, Japão, França e algumas outras do sudeste asiático e europeias, vem surgindo

estudos mais integrados, onde o olhar tecnicista é somado aos sociológico. Dentre os estudos que aparecem, podemos destacar o trabalho de Ahsan, Warner (2014) foca nos riscos impostos pelas mudanças climáticas em comunidades costeiras vulneráveis, estudando Bangladesh, onde a falta de ferramentas pragmáticas que traduzam riscos climáticos em ações de planejamento, como um índice de vulnerabilidade socioeconômica que permite priorizar investimentos em adaptação em regiões de alta densidade populacional e baixa renda. Também temos o destaque para o trabalho de Rufat, Tate, Burton, Maroof (2015) onde analisam como a vulnerabilidade social é medida no contexto de inundações, identificando que a vulnerabilidade não depende apenas da exposição física, mas de fatores socioeconômicos subjacentes, como:

Indicadores comuns de status socioeconômico incluem medidas de renda familiar, pobreza, desemprego, nível educacional, riqueza, desigualdade e valor imobiliário. No nível individual, a falta de recursos, as relações de poder, a pobreza e a marginalização se traduzem em vulnerabilidade social por meio do acesso a recursos, comportamentos de enfrentamento e estresse. No nível comunitário, a vulnerabilidade social é determinada pela distribuição relativa de renda, acesso a recursos e diversidade de ativos econômicos (RUFAT; TATE; BURTON; MAROOF, 2015, p. 474).

O Código Brasileiro de Desastres (COBRADE) e a legislação de defesa civil tendem a classificar desastres em "naturais" e "tecnológicos", distinguindo-os conforme suas causas. No entanto, essa divisão pode ser enganosa. A noção de que desastres "naturais" são independentes da ação humana ignora o papel crítico das escolhas de planejamento urbano, políticas públicas e a distribuição desigual de recursos na criação de vulnerabilidades. Por exemplo, inundações podem ser vistas como "naturais", mas a ocupação desordenada de áreas de risco, a falta de saneamento adequado e a ausência de políticas de mitigação são, em grande parte, fatores humanos que contribuem para que tais eventos se tornem desastrosos.

Polese (2024), chama a atenção para a questão de que os riscos, ou no caso aqui, os cenários de desastre da COBRADE, por mais que tenham um cunho tecnicista, incorrem em um problema estrutural, de falta de comparabilidade, uma vez que possuem métricas

de análise diferenciadas, como tempo de análise diferenciados, parâmetros e variáveis distintas, afetando a exposição aos riscos, vulnerabilidade e o próprio impacto, caso venha a ocorrer o evento. Isso expõe uma fragilidade ainda maior sobre a questão tecnicista da nossa estrutura atual.

Esse entendimento também molda a forma como a gestão de desastres é conduzida pelos órgãos de Defesa Civil. Em muitos estados e municípios brasileiros, a resposta a desastres ainda é altamente tecnicista, baseada em ações reativas e focada em soluções tecnológicas, como construção de barragens ou drenagem de áreas alagadas. Embora essas medidas sejam importantes, elas não são suficientes para enfrentar as complexas causas subjacentes dos desastres. Assim, há uma necessidade crescente de integrar abordagens sociológicas que levem em conta a vulnerabilidade social das populações afetadas.

A gestão de desastres no Brasil também enfrenta desafios organizacionais e de recursos. Muitas defesas civis municipais carecem de financiamento, treinamento adequado e infraestrutura para implementar políticas preventivas e responder de forma eficaz quando o desastre ocorre. Além disso, o processo de nomeação política de coordenadores de defesa civil, muitas vezes sem a qualificação necessária, enfraquece a capacidade de resposta dos municípios. Sobre a questão da origem e formação dos coordenadores de Defesa Civil, Dynes e Quarantelli (1975) já traziam a experiência de resposta a desastres dos Estados Unidos, onde identificaram dois padrões de carreira para o cargo: o profissional, baseado em expertise técnica ou militar, e o político, onde o cargo é visto como patronagem ou degrau eleitoral (p.34). Esse problema é agravado pela falta de continuidade nas políticas públicas, com muitas iniciativas sendo abandonadas ou negligenciadas com mudanças de governo.

Estes casos podem ser observados, a título de exemplo, em órgãos oficiais, como a Defesa Civil do Rio Grande do Sul, também trata estes desastres como naturais, vide relatórios de estudos (Rio Grande do Sul, 2022). Da mesma forma, o órgão federal responsável por monitorar o clima e emitir alertas sobre potencialidade de desastres é

chamado de CEMADEN - Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. Parte disso suscita o aspecto da não culpabilidade, incontrolado e fortuito, onde não há o que fazer para solucionar a questão, apenas minimizar danos quando possível e sem culpados por danos e óbitos. Este debate foi absorvido pela ala tecnicista, uma vez que ele afasta da discussão, outros atores envolvidos, como social e político.

Deste debate apontado acima, surge uma questão que pauta como se estruturaram os órgãos de resposta a desastres. Estes, dentro do ciclo de atuação, devem buscar a característica preventiva dos desastres, implicando em outra indagação, se os eventos são de origem técnica ou social. Há que se considerar que hoje, o SINPDEC é tecnicista, mesmo afirmando em sua lei que possui uma visão holística. Esta questão é bem complexa de ser respondida, porém, de qualquer forma, é na dimensão local que os desastres ocorrem. Dentro desta dimensão geográfica o principal nível de atuação é o da municipalidade e ali terá que dispor de uma estrutura de enfrentamento a desastres.

No nível municipal, a atuação da Proteção e Defesa Civil, conceitua-se como sendo o conjunto de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos sobre a população e a promover o retorno à normalidade social, econômica ou ambiental (BRASIL, 2016, Anexo IV), sendo a compreensão do escopo desta função primordial para se estruturar no Município, um setor responsável pela gerência de questões relativas à gestão dos desastres. Neste sentido, o órgão de Proteção e Defesa Civil executa funções administrativas e operacionais relativas à sua atividade, bem como em conjunto com outras unidades da administração municipal, além de cooperação e apoio com órgãos de outros níveis e entidades privadas.

Conforme a Lei Federal 12.608/2012 aponta que, em seu artigo 3º, parágrafo único, que a PNPDEC:

[...] deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do

desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012).

Sobre o arranjo verticalizado do SINPDEC, a mesma lei firma que, sobre as competências dos entes do sistema, em âmbito Federal (Art. 6º), federados estaduais (Art. 7º) e federados municipais (Art. 8º) (BRASIL, 2012).

Entre as principais ações da Defesa Civil podem ser destacadas as de preparação, mitigação e prevenção, a qual são as medidas adotadas visando a não deflagração de desastres ou a preparação para que, caso ocorra o evento, cause o mínimo de impacto a sua estrutura de funcionamento público e sua comunidade. Justificando assim, a necessidade dos municípios em possuir em sua estrutura, órgãos para a execução das funções de Proteção e Defesa Civil.

Sobre isto, segundo o Decreto Federal Nº 10.593/2020, que regulamenta o SINPDEC, pode-se definir que o órgão municipal de Proteção e Defesa Civil é a “unidade da administração pública municipal responsável pela execução das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, além das demais ações de gerenciamento de riscos e de desastres”. Ou seja, ao nível municipal, é o órgão responsável pela articulação das ações de Proteção e Defesa Civil previstas pelo SINPDEC.

A Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, foi um marco importante para a formalização de políticas de gestão de risco no Brasil. Ela estabelece diretrizes para a prevenção, preparação, resposta e recuperação diante de desastres, buscando integrar diferentes níveis de governo e promover a participação comunitária. No entanto, a implementação efetiva dessa legislação ainda encontra obstáculos, especialmente no nível municipal, onde as defesas civis locais muitas vezes não têm os recursos ou a expertise necessária para cumprir com as diretrizes estabelecidas.

Se observarmos as legislações anteriores e a atual, compreendemos que houve, após diversas ocorrências, a necessidade de se criar uma estrutura para enfrentamento

aos desastres, mesmo ainda sem compreender o que são e como agir em relação a eles. Por questões legais, esta estruturação teve de ser verticalizada, abrangendo município, unidades federativas e União, uma vez que só compete a esta última, legislar sobre o tema, conforme a CF88, em seu artigo 22.

Respalhada na Carta Magna de 1988, a Defesa Civil incorpora o dever do Estado de garantir o direito à incolumidade das pessoas e do patrimônio a todos os brasileiros e aos estrangeiros que residem no País, em circunstâncias de desastres. Dentro desta finalidade de promover a segurança global da população, a Defesa Civil tem como foco a prevenção e a redução de Desastres, como aponta a Campanha “Cidade Resiliente” (UNISDR, 2012). Para tanto, surge à necessidade de se ter estruturas nas diversas esferas do poder executivo, para garantir este direito. Logo, Coordenadores de Defesa Civil devem possuir um perfil específico e um mínimo de capacitação para atuar neste cargo.

Quando não há normativa quanto ao tipo de estrutura a se organizar, até para fins de padronização e organicidade do sistema e falta de capacitação e critérios para seleção de gestores, ocorre o surgimento de estruturas que irão ter dificuldades em se preparar e adequar-se para responder aos desastres. Isto pode ser observado que, dentre os 15 municípios analisados, nenhum possuía um coordenador concursado para o cargo específico, sendo dois, servidores do município cedidos ao cargo, e oito possuíam, como apoio, servidores do quadro municipal, não concursados especificamente para o cargo. Os demais eram cargos em comissão.

Seguindo esta linha, o conceito e a atuação da Defesa Civil brasileira ocupa uma preocupante posição de reatividade aos desastres. Há uma sensível ausência da abordagem concretamente prevencionista (VALENCIO, 2010, 756), que enfatize a indispensável interação entre o conhecimento científico e a indicação de profissionais da área empenhados com a causa comunitária e conhecimento da legislação. Aqui, vale ressaltar que, dentre os municípios analisados, nas entrevistas, somente sete afirmaram que desenvolvem ações de prevenção e educativas, sendo que, na maior parte do tempo, agem conforme a ocorrência aparece. Como, geralmente, não há o entendimento do

próprio conceito e desenvolvimento dos desastres, por conta dos gestores municipais, a quem os coordenadores são subordinados, a compreensão sobre o impacto e custos dos eventos acaba ficando relativizado, não resultando no enfrentamento dos reais problemas que podem gerar ou induzir os desastres.

Algo que foi apontado, quase que unanimemente, pelos entrevistados é que, parte do posicionamento dos gestores vem da questão do desconhecimento da atividade e função que a Defesa Civil deveria desempenhar, como colaborar com a identificação e redução aos eventuais riscos e suscetibilidades de uma determinada área. Isto resulta em análises equivocadas das condições de vulnerabilidade de toda uma comunidade e que, caso ocorra um desastre, as esferas superiores do Estado atuarão como os “salvadores da Pátria”.

Tudo isso, associado a própria falta de cultura de prevenção aos riscos pelas administrações municipais, somado pela falta de percepção, escassez de recursos e o impacto político das ações de Defesa Civil, geram um efeito negativo na consolidação das estruturas de atuação das Defesas Civas municipais. Vale ressaltar que, dos 15 municípios estudados, 3 não possuem sede ou espaço físico e viatura própria, ressaltando que o setor é visto como gasto desnecessário, sendo priorizado outros setores.

Atualmente há poucos locais no Brasil que fornecem capacitação na área de gestão de desastres, como a atual Defesa Civil Nacional, por cursos EAD, a UFSC, a PUC-RJ e alguns outros grupos de pesquisa, onde, a grande maioria das pessoas que frequentam estes cursos são bombeiros, entusiastas e pessoal das forças de segurança pública, sendo extremamente raro, deparar-se com gestores, dificultando a criação de uma cultura de gestão de risco que previna os desastres. As Coordenadorias Regionais de Proteção e Defesa Civil, bem como as próprias Defesas Civas estaduais, orientam para os coordenadores municipais fazerem os cursos disponíveis e também instruem, no que é possível, mas, devido à maioria ser agente político, conforme os casos analisados, eles não fazem, até porque, logo serão substituídos ou remanejados de posição.

Nesse cenário, iniciativas recentes representam um passo na direção certa. O

evento extremo no Rio Grande do Sul, em maio de 2024, evidenciou a necessidade de aprimorar a formação dos profissionais envolvidos na defesa civil. Em resposta, foram criados o curso técnico em Defesa Civil do IFRS-Porto Alegre, cursos complementares promovidos pela FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul) e a oferta de pós-graduações EAD na área. Essas iniciativas são fundamentais para qualificar gestores e técnicos, proporcionando uma visão mais ampla e integrada sobre a gestão de riscos e desastres, além de reforçar a importância da abordagem sociológica.

Ainda, pela questão dos municípios e conseqüentemente dos administradores municipais, não compreenderem a importância e a complexidade das ações de prevenção e redução de riscos aos desastres, encontra-se que a maioria das políticas públicas para esta temática são construídas pelo ente federal, que dá enfoque maior para ações de resposta, subsidiando a manutenção de uma linha baseada na reatividade das estruturas e normatização dos órgãos municipais de Defesa Civil. Muitas vezes a inexistência de estruturas planejadas para o atendimento aos desastres força a municipalidade a recorrer a experts, que tenha alguma noção, mesmo que rasa, da área, a auxiliar quando ocorrem situações emergenciais.

Neste sentido, a falta de orientação, quanto ao modelo de como devem ser estruturados os órgãos de atuação municipal em desastre, decorrente principalmente pela ideia da autonomia administrativa, faz com que surjam diferentes modelos, carregados da cultura política de cada local. Algumas estruturas mais organizadas e funcionais, outras, nem tanto, uma vez que a vontade política acaba prevalecendo.

O fortalecimento da Defesa Civil em nível local também envolve a criação de uma cultura de prevenção. Ao invés de apenas reagir a desastres, os municípios precisam investir em políticas de mitigação que reduzam a vulnerabilidade de suas populações. Isso inclui a realização de mapeamentos de áreas de risco, a implementação de programas de educação comunitária sobre desastres e a elaboração de planos de contingência que envolvam tanto a população quanto os órgãos governamentais. Além disso, é crucial que a Defesa Civil se prepare para lidar com os impactos das mudanças

climáticas, que têm aumentado a frequência e a intensidade de eventos extremos, como tempestades, secas e ondas de calor.

Sobre o papel da atuação local em desastres, Paula Oda et al (2025) realizam um estudo para entender como os governos locais respondem a desastres sob uma fraca coordenação federal e apontam a necessidade de que a autonomia dos burocratas locais é fundamental para implementar políticas baseadas em expertise, especialmente em cenários de incerteza política, onde entes federais tem pouca capacidade de atuação. Isso destaca a necessidade de um protagonismo local, tanto na questão gerencial, quanto escalar, demandando atuação até das comunidades menores.

Embora os desafios sejam muitos, os avanços recentes mostram que é possível construir uma gestão de desastres mais eficaz e integrada no Brasil. A chave para o sucesso está na combinação de abordagens tecnicistas e sociológicas, na capacitação contínua dos profissionais de defesa civil e na criação de uma cultura de prevenção que envolva todos os setores da sociedade. Somente com essas medidas será possível mitigar os impactos dos desastres e garantir uma resposta rápida e eficiente quando eles ocorrerem.

Denhardt (2012, p.1) traz uma colocação sobre isso, no qual, as organizações públicas são um palco pessoal, mesmo que o ambiente e a burocracia, lhe condicionem a relações impessoais, suscitando vaidades e interesses próprios. Trazendo esta discussão para a gestão de riscos, Silbergeld (1991) traz um exemplo da questão política na gestão de risco, onde tenta-se afastar a tecnicidade e a cientificidade dos estudos, por conta de agentes políticos. Klein Junior, abordando a questão da gestão de riscos na administração pública, ressalta que ela gera resistências internamente aos órgãos “uma vez que agentes públicos evitam dar visibilidade a problemas que ameacem seu capital político” (2020, p.2).

Estes aspectos acabam modelando o processo de tomada de decisão dos gestores municipais e conseqüentemente, dos agentes públicos que por ela estão relacionados, até porque, passa a ser relativizada a questão da culpabilidade dos agentes (BLACK, 2005).

Fazendo uma amarração entre o que foi exposto acima, Valencio, sobre esta situação aponta que hoje a gestão de riscos e desastres no Brasil é um:

Caldo em que emergem os conflitos entre regulações, regras e estruturas diversas de autoridade das instituições envolvidas, o que faz com que a tomada de decisões seja apoiada por graus crescentes de subjetividade e conhecimento tácito, ampliando o ambiente de incertezas (VALENCIO, 2010, p. 751).

Corroborando sobre as variáveis do processo de tomada de decisão em gestão de riscos e desastres, Santos & Serafim (2020, p.3) apontam que:

Além disso, a gestão pública também é caracterizada por uma multiplicidade de valores conflitantes, como dilemas entre eficiência e equidade, eficiência e legitimação democrática, equidade e liberdade que podem influenciar direta ou indiretamente gestores e organizações, acarretando em dificuldades para lidar com situações sobre o que deve ou deveria ser feito.

Por mais que o município seja parte do SINPDEC, que congrega a União, com seus órgãos, como o CEMADEN, Secretária Nacional de Proteção e Defesa Civil, passando pelo ente federativo, com suas regionais e Coordenadorias Estaduais, até chegar ao município, é neste último que ocorrem as situações, mesmo assim, a administração dos desastres permanece sob controle dos órgãos estaduais ou federais. Fato, que está relacionado com o baixo número de municípios que possuem estruturas e orçamento necessários à implantação dos órgãos de Defesa Civil e seus sistemas de resposta.

Por exemplo, em Caxias do Sul - RS, a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil foi criada no ano de 2017 pela Lei Complementar nº 536. Tendo como objetivo planejar, preparar e executar ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Foi integrada com as políticas

de ordenamento territorial e desenvolvimento econômico do Município (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL, 2017). Anteriormente a isso, existia uma Comissão de Defesa Civil, formada por secretários de pastas com demandas em comum, que, em caso de desastre, era acionada, reforçando a ideia de estrutura reativa, oposto o que a legislação apontava. Com a nova lei, ela foi extinta.

Segundo a Lei Complementar nº 536, no seu Art. 3º a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil é:

A unidade de coordenação municipal dos assuntos de defesa civil, cabendo-lhe executar a Política Municipal de Proteção e Defesa Civil, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Proteção Civil (PNPDEC), conforme a Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012. (LEI COMPLEMENTAR Nº 536, 2017).

Atualmente as maiores demandas desta coordenadoria são oriundas de ocorrências de movimentos de massa, ocasionados, em sua grande maioria, em decorrência de eventos de precipitação, colocando em risco a estrutura de residências e a integridade física dos seus moradores. Porém, a Defesa Civil também recebe casos de risco de colapso estrutural após incêndios, residências em situação de risco em virtude da fragilidade dos aspectos construtivos, além de atuar em situações de crise, como nos casos do evento de vendaval ocorrido em Vila Oliva (distrito rural de Caxias do sul-RS) no ano de 2017, que causou muitos impactos, inclusive com vítimas fatais e mais recentemente durante o episódio de chuvas intensas que afetaram o Estado do Rio Grande do Sul em 2024. Basicamente a COMPDEC atua na realização da triagem dos casos que chegam ao seu conhecimento, orientação aos moradores, encaminhamentos das demandas para suas respectivas secretarias e acompanhamentos do andamento das ações, além de auxiliar na gestão de crise em eventos extremos.

Também cabe a COMPDEC monitorar e mapear os locais com registros de ocorrência de desastres naturais no município, para que através dos dados gerados,

possam ser construídas informações para o diagnóstico, e posterior planejamento de intervenções, preventivas ou estruturais, que garantam a segurança e qualidade de vida dos moradores destas áreas identificadas.

Hoje, por mais que se tenha esta legislação e uma produção acadêmica, mesmo que parca na área, a estruturação de órgãos de resposta a desastres nos municípios ainda é algo sombrio, diga-se de passagem. Muito por ser uma demanda legal da União, pelas fragilidades institucionais e do aspecto social-econômico-político que envolve a operacionalização do sistema, afinal, o que a Defesa Civil executa?

Valencio, mesmo analisando a estrutura do SINDEC, predecessor do SINPDEC, traz alguns apontamentos que ainda estão presentes neste sistema e demonstra como há, ainda, uma necessidade grande de se pensar mais na estruturação e atuação municipal, e menos verticalizada.

pensar o caso brasileiro, em que o sistema sociotécnico de defesa civil é verticalizado, age com baixa reflexividade, conta com reduzida confiança junto aos grupos sociais em risco ou afetados e é impermeável às demandas, direitos e pontos de vista dos grupos que vivenciam reiteradamente os desastres (VALENCIO, 2010, p.751).

A autora traz, em uma abordagem muito bem construída, a questão social e da dimensão local dos desastres, e como estes aspectos não são incorporados ao SINPDEC. Atualmente há uma carga tecnicista muito grande, já que deve-se justificar tecnicamente as intervenções e gastos públicos, por questões da transparência pública, mas também, mascarando questões políticas que permeiam a questão.

O que há, nos municípios, é que, por um lado, há uma limitação de recursos e estrutura física e legal, ou o discurso colocando isso e, somado a isso, o próprio aspecto do risco e da população vulnerável a ele, que delega toda a resposta ao evento ao ente público e se exime de participar das ações de prevenção. Este duelo se agrega a questões como a quem compete a resposta, uma vez que há uma zona cinzenta com vários órgãos,

de esferas diferentes que podem atuar ou querem ter o comando do sistema de resposta em suas mãos por corporativismos (VALENCIO 2010, p.753).

Vale ressaltar que, muitas vezes, as questões relativas à Defesa Civil nos municípios são elencadas a segundo plano na pauta política. A ideia de que canos enterrados e investimentos em prevenção não se traduzem em capital político, fazem com que as estruturas de resposta fiquem elencadas a serem meras reativas a desastres, não atuando em todo o ciclo, como demanda e concebe o SINPDEC. Como apontado anteriormente, dos municípios levantados, a maioria não possui corpo profissional, mas agentes políticos o ocupam.

Parte desta falta de profissionalismo advém de que não há uma normatização de como tem que ser estruturado o setor, além de um perfil profissional para quem estará à frente do setor. Por serem cargos em comissão, isso também gera uma rotatividade, a qual os gestores os indicam conforme conveniência, como apontavam anteriormente Dynes e Quarantelli (1975).

### **3. MODELOS DE ESTRUTURA**

Tendo em vista a orientação estabelecida pela Lei Federal nº 12.608/2012, no seu artigo 8º, que trata das ações de coordenação sob responsabilidade do município, e considerando que o Ministério da Integração Nacional não determina um padrão único para a constituição das estruturas de Defesa Civil, diversos municípios no Brasil criaram modelos variados de órgãos de Defesa Civil, adaptados às suas peculiaridades e formas de operacionalização.

Para podermos analisar estas legislações, tendo em vista a falta de dados mais concretos, optou-se por uma abordagem qualitativa, na acepção de Severino (2008, p. 119), uma vez que “são várias metodologias de pesquisa que podem adotar uma abordagem qualitativa, modo de dizer que faz referência mais a seus fundamentos

epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas”. Denzin e Lincoln (2006), complementam a questão da pesquisa qualitativa, uma vez que ela traz uma abordagem interpretativa do mundo, fazendo com que os pesquisadores que a empregam, estudem seus objetos no meio natural deles, tentando compreender seus significados e fenômenos relacionados a eles.

Com o intuito de identificar modelos estruturais que melhor se alinhem aos objetivos e atribuições da Defesa Civil, foram analisados os decretos municipais de 15 órgãos de Defesa Civil de municípios brasileiros (Quadro 1), além da plataforma S2ID (Sistema Integrado de Identificações sobre Desastres), do Ministério da Integração Nacional. Essa avaliação busca estabelecer parâmetros que possam orientar a criação e adaptação desses órgãos em outras localidades.

Para garantir que o estudo fosse representativo e abrangesse diferentes realidades dentro de um escopo comum, foram definidos critérios para a seleção dos municípios a serem analisados. Primeiramente, municípios de médio porte foram escolhidos, aqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. A escolha desse intervalo de população se justifica porque os municípios nessa faixa frequentemente enfrentam desafios operacionais e orçamentários mais semelhantes entre si, diferentemente das grandes capitais ou dos pequenos municípios. Municípios muito grandes, como as capitais estaduais, tendem a ter mais visibilidade política, acesso facilitado a recursos, e por serem frequentemente centros de decisões estaduais, possuem maior importância política e, por isso, acesso a maior suporte para a Defesa Civil. Portanto, para que o estudo refletisse melhor as realidades dos municípios do interior, as capitais foram excluídas.

Além disso, o estudo focou em municípios das regiões Sul e Sudeste. A escolha dessas regiões foi baseada em dois fatores: primeiro, essas regiões compartilham dinâmicas climáticas e de ocorrência de desastres naturais bastante semelhantes, como deslizamentos, estiagens, chuvas intensas, enchentes e inundações, conforme classificado no COBRADE (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres) e registrado na

plataforma S2ID. Esse alinhamento regional permitiu uma análise mais coerente, dado que os municípios enfrentam condições climáticas e geográficas comparáveis, o que facilita a comparação entre as estruturas de Defesa Civil.

Outro fator importante foi a dispersão territorial dos municípios escolhidos. Apesar de estarem localizados nas mesmas regiões geográficas, eles estão distribuídos de forma a cobrir uma área ampla, o que garante variabilidade na análise das diferentes legislações e abordagens regionais. Isso ajuda a identificar padrões que possam ser adotados em outras localidades que compartilhem as mesmas características.

Por fim, um critério adicional foi o acesso às legislações municipais de Defesa Civil. Muitos municípios brasileiros não disponibilizam suas normas e decretos de forma clara e acessível, o que dificultou a análise em alguns casos. Apenas os municípios que possuem legislações explicitamente acessíveis foram incluídos na amostra.

Quadro 1 – Leis e Decretos Municipais de criação de Defesa Civil

<b>Município</b>	<b>Lei/Decreto N°</b>
Londrina-PR	12.273/2015
Itajaí-SC	150/2009

Blumenau-SC	1.094/2017
Foz do Iguaçu-PR	3.177/2006
Chapecó-SC	6.795/2015
Petrópolis-RJ	7.056/2013
Ouro Preto-MG	207/2004
Araruama-RJ	106/2015
São José-PR	5.366/2013
Colombo-PR	1.141/2009
Cascavel-PR	2.726/1997
Bento Gonçalves-RS	5.271/2011
Brusque-SC	3.686/2013
Canoas-RS	320/2018
Santa Cruz do Sul-RS	3.875/2002

Identificados e tendo acesso à documentação, logo, optamos por um estudo comparado. Demo (1995) aponta que a criação de modelos pode ser uma metodologia. Para o autor, “se o modelo explicativo da realidade fosse tão complexo quanto a própria realidade, não teria força explicativa” (DEMO, 1995, p.187), o que faz com que a criação de modelos explicativos, mesmo que simplificadores, cujos núcleos tenham concatenação, se torne um caminho. A perspectiva comparada traz muito da questão dos modelos comparativos Macridis (2000) aponta que a análise comparada tem como base a abstração e situações concretas e reais, além de que, também envolve a necessidade de se desenvolver critérios e categorias para poder se desenvolver aspectos críticos.

Com base nos documentos analisados, foi possível agrupar as estruturas de Defesa Civil em quatro modelos, de acordo com a sua inclusão na estrutura administrativa municipal:

- Secretaria de Defesa Civil: Órgão de grande porte, com maior autonomia e recursos, diretamente subordinado ao Gabinete do Prefeito.
- Coordenadoria de Defesa Civil dentro de outra secretaria: Órgão subordinado a outra secretaria, com menor autonomia e dependente de recursos e decisões de outro setor.
- Coordenadoria de Defesa Civil vinculada ao Gabinete do Prefeito: Coordenadoria de porte menor, mas com acesso direto ao Prefeito, o que facilita decisões em situações de emergência.
- Coordenadoria de Defesa Civil com status de Secretaria, mas não vinculada ao Gabinete do Prefeito: Órgão com status elevado, mas que opera de forma mais independente.

Essas classificações refletem as diferentes formas de organização e os graus de eficiência de cada modelo, permitindo que se identifiquem boas práticas que possam ser adotadas em outros municípios.

### 3.1 Secretária de Defesa Civil

Talvez seja o nível mais avançado de órgão na administração municipal. Neste caso, a secretaria ocupa uma posição equiparada às demais pastas (Figura 1), podendo pleitear recursos de maneira similar às outras, resultando em uma dotação orçamentária própria. Isso é crucial, pois uma estrutura orçamentária própria permite que a Defesa Civil desenvolva programas e ações de forma contínua e sustentável, sem depender exclusivamente da boa vontade de outras secretarias.

Logo, possui um peso significativo na implantação, devido à necessidade de estruturas administrativas próprias, tanto para questões internas quanto para a composição dos cargos necessários à sua funcionalidade. Esse investimento é fundamental para garantir uma resposta rápida e eficaz em situações de emergência, refletindo diretamente na capacidade de gerenciamento de crises e desastres naturais.

Figura 1 – Modelo Secretária de Defesa Civil na estrutura municipal

No entanto, como o secretário exerce a função de gerente da pasta (estrutura administrativa/política) e coordenador das ações de Defesa Civil, sua capacidade de coordenação com as outras secretarias é reduzida, uma vez que estão em um mesmo nível hierárquico. Um entrave apontado é que, sendo uma pasta própria, ela enfrenta dificuldades ao tratar, por exemplo, da realocação de população, já que essa questão é gerenciada pela pasta de habitação, gerando conflitos de atribuições nesse caso. Isso pode levar a uma fragmentação das ações e a uma falta de sinergia nas respostas a desastres, onde múltiplos órgãos precisam atuar em conjunto.

A princípio, este seria o auge da institucionalização de uma estrutura de Defesa Civil nos municípios do Brasil, mas o custo de sua implantação e a falta de vontade dos administradores municipais frequentemente inviabilizam sua implementação. O elevado custo de funcionamento e manutenção de uma secretaria, bem como a necessidade de pessoal qualificado e treinado, são barreiras que muitos municípios não conseguem superar. Além disso, a resistência à mudança por parte dos gestores pode ser um fator determinante para a não adoção desse modelo. Poucos são os municípios que adotam esse modelo, especialmente por seu custo elevado. Um exemplo é o município de Petrópolis-RJ, que tem um histórico significativo de desastres, onde a estrutura de uma secretaria poderia ser decisiva para a eficácia nas respostas a emergências.

### **3.2 Coordenadoria de Defesa Civil dentro de outra secretaria**

Esta estrutura apresenta os índices mais baixos em comparação às demais. Por estar constituída dentro de outra estrutura, depende dos interesses e intenções do seu superior (Figura 2). Isso pode resultar em uma falta de clareza nas atribuições e na responsabilidade, dificultando a implementação de ações rápidas em situações de emergência. Além disso, as decisões demoram a chegar ao nível adequado, devido ao próprio trâmite das informações e à burocracia institucional. Essa lentidão pode custar vidas em situações de crise, onde cada minuto conta.

#### **Figura 2 – Modelo Coordenadoria em Secretaria na estrutura municipal**

Embora possua capacidade de resposta e acesso a recursos, tudo está atrelado ao fator “político” e à vontade do administrador, resultando em uma baixa capacidade ou

condição de acesso ao que é pleiteado. Essa dependência política pode levar a decisões baseadas em conveniências momentâneas, e não em necessidades reais da população, comprometendo a eficácia da Defesa Civil. Apesar de apresentar facilidade de implantação, por estar subordinada à estrutura de uma secretaria, essa dependência limita sua eficácia. Exemplos desse modelo incluem os municípios de Santa Cruz do Sul (RS) e Ouro Preto (MG), onde a coordenação com outras áreas é muitas vezes dificultada pela hierarquia interna.

### **3.3 Coordenadoria de Defesa Civil vinculada ao Gabinete do Prefeito**

Esse modelo é o mais difundido, talvez pela facilidade de implantação e por assumir primordialmente a função de assessoramento do administrador municipal em assuntos emergenciais e de gestão de riscos. A proximidade com o Gabinete do Prefeito permite uma comunicação mais direta e eficaz, o que é fundamental em situações de emergência.

Por estar vinculada ao Gabinete do Prefeito, essa estrutura pode gerenciar as demais, uma vez que ocupa uma posição superior no organograma, facilitando a mobilização de recursos que estão alocados em outras secretarias (Figura 3). Além disso, consegue implementar o Sistema de Comando de Incidentes com maior agilidade, compartilhando os recursos do município e coordenando a estrutura em situações de emergência, o que resulta em uma capacidade operacional maior. Esse sistema é essencial para a integração das várias agências e recursos disponíveis, garantindo que a resposta ao desastre seja organizada e eficiente.

Figura 3 – Modelo Coordenadoria vinculada ao Gabinete do Prefeito na estrutura municipal

A sua implantação é facilitada por estar subordinada à estrutura do gabinete, o que também torna mais fácil o acesso a recursos; no entanto, geralmente não possui dotação orçamentária própria. A dependência de recursos de outras pastas pode, no entanto, comprometer a autonomia operacional da Coordenadoria. A autonomia decisória é maior em comparação às demais, uma vez que o coordenador tem maior liberdade de ação, respondendo diretamente ao administrador municipal, sem intermediários entre as decisões. Essa autonomia é um fator-chave, pois quanto maior o número de interlocutores até a tomada de decisão final pelo administrador, maior será o esforço necessário para convencê-lo da necessidade da ação e para gerenciar as vontades alheias.

Em casos de deflagração de desastre ou iminência de situações adversas, esse modelo é o que melhor atende às questões de gestão de risco e desastre, favorecendo também o atendimento das atribuições da Defesa Civil, como identificar as suscetibilidades e riscos aos quais o município pode estar exposto, levando as demandas diretamente ao tomador de decisão. Exemplos desse modelo incluem Araruama (RJ) e Caxias do Sul (RS), onde a rapidez na tomada de decisão foi crucial para uma resposta eficaz em emergências.

### **3.4 Coordenadoria não vinculada ao gabinete do prefeito, porém com status de secretaria**

Existem casos em que uma lei confere status de secretaria à estrutura, mas, na prática, ela se organiza de maneira diferente. Essas estruturas são frequentemente designadas para abranger várias atribuições, como Segurança Pública ou outras correlatas. Contudo, na prática, a estrutura de Defesa Civil pode assumir um protagonismo maior, o que gera desafios na coordenação interdepartamental (Figura 4).

Figura 4 – Modelo Coordenadoria não vinculada ao Gabinete do Prefeito, mas com status de secretaria na estrutura municipal

Nesse sentido, a autonomia é semelhante à do modelo de coordenação subordinada ao Gabinete do Prefeito, mas não atinge o mesmo nível. A capacidade de gerenciamento de outros órgãos, o acesso a recursos e o impacto na implantação apresentam um nível mediano em relação às estruturas municipais. Sua capacidade operacional é reduzida, já que está subordinada na administração municipal ao mesmo nível que outras secretarias, concorrendo por interesses e recursos dentro da mesma pasta. Isso pode levar a uma diluição das responsabilidades e à ineficácia na resposta a desastres. Um exemplo desse modelo é o município de Canoas (RS), onde a Defesa Civil, embora tenha um status elevado, ainda enfrenta desafios significativos em termos de recursos e coordenação.

### 3.5 Análise dos modelos

É importante salientar que os modelos descritos neste artigo não são os únicos encontrados no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e são desenvolvidos a partir da amostragem. Na verdade, o Brasil pode apresentar uma ampla variedade de submodelos e formatos de organização, que incluem estruturas configuradas como comissões, assim como a designação de um único responsável que acumula múltiplas atribuições, entre as quais a função de Defesa Civil. Essa diversidade de modelos reflete a flexibilidade necessária para atender às realidades locais, que enfatiza a importância de adequar as estruturas de gestão às especificidades de cada município, mas também que há diferentes modelos de gestão, podendo ocasionar entraves sistêmicos.

A restrição aos modelos aqui avaliados se justifica pelo fato de serem os mais comuns no universo de dados analisados. Dessa forma, este trabalho não apenas busca orientar a implantação de novas estruturas de Defesa Civil nos municípios, mas também oferece uma base de informações relevantes que podem auxiliar na decisão sobre qual

modelo se adapta melhor às especificidades de cada localidade. Essa abordagem é fundamental, pois um modelo inadequado pode comprometer a eficácia das ações de Defesa Civil, enquanto uma estrutura bem planejada pode significar a diferença entre a prevenção e a resposta eficaz a desastres. A adequação dos modelos organizacionais às demandas locais é crucial para a eficácia das políticas públicas.

Além disso, ao traçar um paralelo entre as práticas identificadas e a base teórica, principalmente respaldada por Denhardt (2012) e seu posicionamento sobre o Novo Serviço Público, que enfatiza a perspectiva social e a conformidade com a base legal, é essencial partir do que determina a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, e do Decreto Federal nº 1.171/1994, que estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Esses documentos fundamentam a necessidade de uma administração pública que priorize a eficiência, a transparência e o atendimento às necessidades do cidadão. Portanto, as estruturas de Defesa Civil devem ser pautadas pelo objetivo de atender às necessidades do público com o máximo de eficácia e eficiência possível, refletindo a importância de um serviço público responsivo e responsável.

A análise dos modelos identificados de Defesa Civil dos municípios selecionados se baseou em cinco variáveis principais, que foram definidas a partir das características essenciais para o funcionamento desses órgãos. Cada variável foi escolhida para identificar as diferenças e peculiaridades entre os diferentes modelos de estrutura e como elas influenciam a eficiência operacional da Defesa Civil. As variáveis analisadas foram:

- **Capacidade de Gerência:** Refere-se à autonomia do responsável pela Defesa Civil no município para tomar decisões. Aqui, o estudo avaliou se o gestor da Defesa Civil tem poder para atuar livremente ou se depende de aprovação de superiores hierárquicos para executar suas funções. A independência do gestor pode impactar diretamente na rapidez de resposta a desastres, já que a necessidade de consultas a outros agentes pode atrasar ações emergenciais.
- **Autonomia Decisória:** Essa variável trata da capacidade do órgão de tomar

decisões sem a necessidade de consulta ou autorização de outras autoridades municipais. Um órgão de Defesa Civil com maior autonomia decisória tende a ser mais eficiente em situações de crise, onde ações rápidas e assertivas são necessárias. Aqui, foi avaliado se o gestor da Defesa Civil pode agir diretamente ou se precisa da intermediação de interlocutores para obter as autorizações necessárias.

- **Acesso a Recursos:** Um dos fatores mais críticos para o funcionamento da Defesa Civil é o acesso a recursos financeiros. A análise verificou se o órgão possui um orçamento próprio ou se depende de verbas oriundas de outras secretarias municipais. Órgãos com maior independência financeira têm maior capacidade de planejar ações preventivas, adquirir equipamentos e mobilizar recursos de forma mais rápida e eficiente em situações de emergência.
- **Capacidade Operacional:** A capacidade operacional refere-se à liberdade do órgão para coordenar ações e mobilizar outros setores da administração municipal. Um órgão com ampla capacidade operacional pode articular melhor as diferentes secretarias, como Saúde, Infraestrutura e Segurança, garantindo uma resposta mais coordenada e eficiente. A liberdade de ação e o poder de convocação de outros setores são essenciais para uma boa gestão de desastres.
- **Impacto na Implantação:** Avaliou-se aqui os custos financeiros, humanos e estruturais para a implantação e manutenção do órgão de Defesa Civil no município. Quanto maior a estrutura do órgão, maiores são os custos associados, o que pode ser um fator limitante para alguns municípios. Foram analisados os investimentos necessários para estabelecer a infraestrutura, pessoal qualificado e equipamentos, bem como os recursos tecnológicos necessários para monitoramento e gestão de desastres.

Essas variáveis são complementares e ajudam a identificar as forças e fraquezas de cada modelo de Defesa Civil. Embora pudessem ser analisadas outras variáveis, muitas legislações municipais não fornecem dados suficientes ou apresentam fragilidades, o que

limitou a avaliação a esse conjunto mínimo de aspectos críticos.

Considerando o exposto e após a avaliação dos critérios selecionados nas estruturas consultadas, foi construída uma matriz que aplica os conceitos de Baixo (baixa quantidade de processos/entraves/recursos), Médio (quantidade de processos/entraves/recursos gerenciável) e Alto (excesso de processos/entraves/recursos). Essa matriz serve como uma ferramenta analítica que possibilita uma comparação clara entre os modelos, permitindo que os gestores públicos visualizem rapidamente as vantagens e desvantagens de cada abordagem.

Observando a matriz (Tabela 1), é mais fácil identificar qual tipo de estrutura é mais adequada para a organização nos municípios, sendo preferível aquela que apresenta a maior quantidade de índices classificados como médio e baixo. Esse critério é fundamental, pois sugere que estruturas com menos entraves e dificuldades são mais propensas a serem eficazes e responsivas às demandas da população. Embora existam duas opções com funcionalidade superior, as outras duas não são necessariamente inadequadas, pois têm se mostrado eficazes nos contextos municipais onde estão implementadas. Assim, a escolha do modelo deve considerar as especificidades locais, as prioridades dos gestores e as expectativas da população.

Tabela 1 - Matriz comparativa entre os modelos de estrutura de Defesa Civil

	Secretária Municipal	Coordenação subordinada a secretária	Coordenação subordinada ao Prefeito	Coordenação similar a secretária
Dificuldade na gerência sobre	Alto	Alto	Baixo	Médio

outros órgãos				
Interferência na Autonomia decisória	Médio-alto	Alto	Baixo	Médio
Dificuldade no acesso a recursos	Baixo	Alto	Médio	Médio
Entraves Capacidade operacional	Médio	Alto	Médio	Alto
Impacto fiscal na implantação	Alto	Baixo	Baixo	Médio

Fonte: O Autor (2023)

Com a Coordenação similar à Secretaria Municipal e a Coordenadoria vinculada ao Prefeito sendo consideradas os melhores modelos, é necessário atentar para alguns aspectos fundamentais: primeiro, o objetivo do órgão, e segundo, o custo. Se o objetivo é “coordenar os recursos municipais para resposta a desastres e seus desdobramentos”, isso implica em um papel central na articulação entre diversas secretarias e órgãos que possuem recursos e serviços essenciais em situações de emergência. A partir da ideia de fluxos de processos, a estrutura deve ser similar às demais pastas ou superior, pois terá que coordenar recursos que frequentemente estão alocados em outras secretarias, como as máquinas da Secretaria de Obras, ambulâncias da Saúde, e abrigos que são escolas da Secretaria de Educação.

Quando as estruturas têm o mesmo status, existe um entendimento hierárquico, mas uma estrutura superior é mais funcional, pois facilita a coordenação de ações e a mobilização de recursos. A eficácia das ações de Defesa Civil é diretamente proporcional à sua capacidade de articular diferentes áreas, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira otimizada e integrada. A gestão intersectorial é essencial para maximizar a utilização de recursos públicos e garantir uma resposta eficiente em situações de emergência.

Quanto maior a estrutura, maior será o custo. Secretarias precisam dispor de pessoal, materiais, espaços e recursos próprios, e a manutenção desses elementos pode ser onerosa, especialmente em um cenário de restrições orçamentárias que muitos municípios enfrentam. Considerando as dificuldades orçamentárias enfrentadas pelos municípios – uma realidade discutida há muito tempo – muitas vezes, a duplicação de recursos em diferentes secretarias acaba resultando em desperdício. Essa questão se torna ainda mais crítica quando se considera que os desastres, embora possam ter consequências devastadoras, são eventos relativamente esporádicos e dinâmicos; portanto, recursos que ficam alocados apenas para desastres podem se tornar obsoletos e ineficazes se não forem utilizados regularmente. A gestão eficiente dos recursos públicos requer uma visão holística que considere não apenas as demandas imediatas, mas também a sustentabilidade a longo prazo.

Além disso, as ações de prevenção impactam toda a coletividade, e esses recursos podem ser mais efetivamente distribuídos em outros setores, agindo diretamente nas causas subjacentes dos desastres. Nesse contexto, a coordenação dos recursos de outras pastas não deve ser vista apenas como uma estratégia de gestão, mas como uma necessidade premente para garantir uma resposta eficaz e integrada. Os desastres são eventos esporádicos, intensos e dinâmicos; portanto, ter material destinado exclusivamente a desastres pode levar à obsolescência, pois esses itens podem ficar armazenados por longos períodos e, quando necessários, podem não estar em condições de uso devido à deterioração.

Assim, é fundamental que o município coordene os recursos de outras pastas, independentemente de estarem em momentos de prevenção ou de resposta direta aos desastres. Essa abordagem não apenas maximiza a utilização dos recursos disponíveis, mas também melhora a capacidade de resposta e a eficácia das ações de Defesa Civil. A gestão integrada e a otimização dos recursos são não apenas uma questão de eficiência, mas uma responsabilidade ética e social em garantir a segurança e o bem-estar da população.

Este debate entra em consonância com o trabalho de Marchezini et al (2025), onde o resulta da pesquisa que eles trazem sobre o perfil das estruturas de Defesas Civis municipais do Brasil indicam que:

- [...]59% das defesas civis municipais em todo o país, são compostas por equipes de uma a duas pessoas;
- as condições de trabalho são precárias, em muitos casos, com falta de equipamentos como computador (30% não possuíam) e viaturas adequadas às condições locais;
- a falta de recursos financeiros foi o maior desafio identificado pelos respondentes em relação às dificuldades de estruturação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil (72% das defesas civis municipais entrevistadas afirmaram não dispor de orçamento próprio);
- os custos econômicos foram indicados como o maior desafio para realizar ações de capacitação do próprio órgão municipal de proteção e defesa civil;
- monitoramento, mapeamento e alertas de riscos foram os temas de maior interesse para capacitação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil;
- o maior desafio identificado pelos respondentes em relação à governança de

risco e de desastres diz respeito à necessidade de apoio para fiscalizar e coibir ocupação em áreas de risco;[...]

- apenas 9% das defesas civis municipais ofereciam cursos aos núcleos comunitários de proteção e defesa civil (MARCHEZINI, Victor et al., 2025, p.3).

Portanto, a construção de um sistema de Defesa Civil que articule efetivamente as diversas estruturas municipais deve ser uma prioridade na agenda de gestão pública, promovendo um ambiente mais seguro e resiliente para todos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema Defesa Civil e Gestão de Desastres vem crescendo nos últimos anos. Países como Estados Unidos, Holanda, Itália, Índia, China, como aponta Oda (2025) vem produzindo bastantes trabalhos na área e criando um arcabouço teórico. Ainda há mais países que produzem conhecimentos na área, dentre eles o Brasil, diferente de 10 anos atrás, onde não havia produção local.

No Brasil, as questões relativas a organização e estruturação de órgãos municipais de Proteção e Defesa Civil ainda tem muito o que avançar. Como aponta Neto (2011, p.337), “na falta de ordenamento do sistema político, além da vinculação frágil com os partidos, os agentes políticos não manifestam, notadamente, vínculo, compromisso e interação com seu eleitorado, tampouco o comprometimento devido com programas de governo”.

O que pode ser observado é que ainda prevalece a mentalidade de que a Proteção e Defesa Civil, em nível municipal, não é uma prioridade. Essa perspectiva é evidenciada pelo fato de que muitos gestores dessa área são escolhidos com base em critérios políticos, em vez de competências técnicas. Essa situação é alarmante, pois o papel dos agentes responsáveis pela Proteção e Defesa Civil é extremamente sério. A falha em sua

atuação resulta não apenas em enormes custos no reparo e recuperação após desastres, mas também em perdas humanas e materiais irreparáveis. Essa dinâmica reflete uma desvalorização do setor, que não recebe a devida atenção nas agendas políticas e administrativas.

Portanto, é essencial a construção de documentos orientadores que fundamentem e apoiem os gestores públicos na organização de suas respectivas estruturas de Proteção e Defesa Civil. Observa-se uma escassez de materiais que discutam a criação e organização dessas estruturas no Brasil. Sem um debate adequado, não se forma um ambiente propício à inovação, perpetuando uma situação de *laissez-faire* que retroalimenta o uso político ineficaz. Nesse contexto, a colaboração entre os níveis federal, estadual e municipal se torna vital, garantindo que as experiências e melhores práticas sejam compartilhadas e implementadas em diferentes localidades.

A ampliação do debate sobre as estruturas de Defesa Civil, seus objetivos e funcionalidades é crucial, especialmente considerando que a área de desastres muitas vezes não é devidamente compreendida. A conscientização e a educação sobre riscos e desastres devem ser promovidas não apenas entre os gestores, mas também junto à população, visando à criação de uma sociedade mais resiliente. A proposta deste trabalho era analisar modelos de estrutura, e dentre os identificados, dois se destacam. No entanto, a Coordenação vinculada ao Gabinete do Prefeito apresenta maior funcionalidade, conforme demonstrado pelo caso de Caxias do Sul - RS, onde esse modelo foi implantado com sucesso. Esse exemplo ilustra como uma boa estrutura organizacional pode facilitar a mobilização de recursos e a coordenação de esforços em momentos críticos.

A criação de estruturas funcionais, que atendam as prerrogativas da administração pública e da população, diante de situações de emergência é de suma importância e deve ser vista como algo além do próprio interesse político pelos gestores municipais, pois pode incorrer no que Neto (2011, p.348) aponta como “equilíbrio no mercado político”, uma relação entre interesse próprio e do grupo de apoio com o a perspectiva idealista, do

papel público do agente.

O maior obstáculo à mudança nas estruturas de Proteção e Defesa Civil é a vontade política. Com essa disposição, é possível criar estruturas simples e funcionais, otimizando recursos públicos e promovendo um apoio coordenado junto a outras esferas. A resistência à mudança pode ser superada por meio de advocacy e pela construção de uma base de apoio entre a sociedade civil e os líderes comunitários, evidenciando a importância da Defesa Civil na proteção da vida e do patrimônio. Se essa vontade não existir, continuaremos a enfrentar dificuldades na situação atual, o que exige uma mobilização coletiva em prol de uma mudança significativa. Assim, a integração entre diferentes esferas do governo, a sociedade civil e o setor privado podem potencializar a eficácia das ações de Proteção e Defesa Civil, promovendo uma cultura de segurança e prevenção em toda a população.

Ainda, há a questão da profissionalização desse corpo de agentes e a sensibilização dos gestores municipais são urgentes e devem ser tratadas com a máxima prioridade. Um investimento em capacitação e treinamento pode não apenas melhorar a eficiência da gestão de desastres, mas também proporcionar uma resposta mais rápida e eficaz em situações críticas. É imperativo que se construam estruturas e práticas permanentes para garantir a segurança das populações em áreas vulneráveis. Este trabalho tem como objetivo auxiliar os gestores a compreenderem a importância da Defesa Civil e a necessidade de preparar adequadamente este setor, criando uma estrutura robusta para enfrentar desastres.

Outro desafio significativo é a falta de uma cultura de risco, que permita às pessoas reconhecerem e se identificarem com situações de perigo. Essa ausência impede a atuação eficaz da estrutura pública, levando à demanda contínua de recursos para resolver problemas que já persistem há anos nos municípios. Sem uma conscientização adequada, a população tende a minimizar os riscos, o que resulta em uma preparação inadequada para emergências. Se não houver capacitação acessível a todos, bem como diretrizes claras para a organização e gestão, criará um vácuo que resultará em uma série

de estruturas formadas com base no entendimento e nas iniciativas individuais de figuras públicas. Muitas vezes, essas estruturas são utilizadas para fins políticos, mas com poucos resultados concretos.

## REFERÊNCIAS

AHSAN, Nasif; WARNER, Jeroen. **The socioeconomic vulnerability index: A pragmatic approach for assessing climate change led risks - A case study in the south-western coastal Bangladesh.** International Journal of Disaster Risk Reduction, v.8, p.32-49, 2014.

BASOLO, V. et al. **The effects of confidence in government and information on perceived and actual preparedness for disasters.** Environment and Behavior, Thousand Oaks, CA, v. 41, n. 3, p.338-364, may 2009.

BLACK, J. **The emergence of risk-based regulation and the new public risk management in the United Kingdom.** Public Law, Autumn, 2005, p.510-549.

BRASIL. **Lei nº 12.608, 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.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm)> Acesso em: 4 maio 2018

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.171/1994 (e alterações posteriores) - Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)> Acesso em: 28 nov 2023

\_\_\_\_\_. **MANUAL, DE DESASTRES. Desastres Naturais-vol. I. Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil. Brasília-DF, 2003.**

\_\_\_\_\_. **Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. Módulo de formação: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base.** Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Departamento de Minimização

de Desastres. - Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa N° 02, de 20 de dezembro de 2016. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal.** Disponível em: <[www.integracao.gov.br/.../Instrução+Normativa...02](http://www.integracao.gov.br/.../Instrução+Normativa...02)> Acesso em: 6 maio 2018

CASTRO, Antonio Luiz Coimbra de. **Glossário de Defesa Civil estudos de riscos e medicina de desastres.** 2. ed. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), 1998.

CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar n°536, de 31 de julho de 2017.** Institui a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: <<https://doe.caxias.rs.gov.br/site/janela/360>>. Acesso em: 07/10/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 19.226, de 22 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei Complementar n° 536, de 31 de julho de 2017, que institui a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil e dá outras providências.

CEMADEN. Trajber, Rachel et al. **Conceitos e termos para a gestão de riscos de desastres na educação.** pg. 14, 2017. Disponível em: <<http://educacao.cemaden.gov.br/site/mediaLibrary/MTAwMDAwMDAwMTg=>>

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em Ciências Sociais.** São Paulo: Atlas, 1995.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonnas S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: Artmed, 2006.

DYNES, Russell R.; QUARANTELLI, E. L. **The Role of Local Civil Defense in Disaster Planning.** Newark: University of Delaware Disaster Research Center, 1975.

FURTADO, Janaína et al. Capacitação básica em defesa civil. **Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre desastres. CEPED UFSC, 5° Edição,** Florianópolis 2013.

GOULDBY, B.; SAMUELS, P.(2005) Language of risk. In: [http://www.floodsite.net/html/partner\\_area/project\\_docs/floodsite\\_language\\_of\\_risk\\_v4\\_0\\_p1.pdf](http://www.floodsite.net/html/partner_area/project_docs/floodsite_language_of_risk_v4_0_p1.pdf)

HELM, P. "Integrated Risk Management for Natural and Technological Disasters". Tephra, vol. 15, no. 1, June 1996, pp. 4-13.

KELMAN, I. "Defining Risk". FloodRiskNet Newsletter, issue 2, Winter 2003.

KLEIN JUNIOR, Vitor Hugo. **Gestão de riscos no Setor Público brasileiro: uma nova lógica de accountability?**. Revista de Contabilidade e Organizações, v14:e163964, 2020.

KOBIYAMA, Masato. **Prevenção de desastres naturais: conceitos básicos**. Curitiba: Ed. Organic Trading, 2006.

LINDELL, M.; PERRY, R. W. **Communicating Environmental Risk in Multiethnic Communities**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

MACRIDIS, Roy C. **Comparative analysis: the search for focus**. In: BROWN, Bernard E. Comparative Politics - notes and readings. Belmont: Thomson, 2000. P.20-28.

MARCHEZINI, Victor; SAITO, Silvia Midori; LONDE, Luciana de Resende; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; LOOSE, Eloisa Beling. **Coprodução de propostas para catalisar a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil nos municípios brasileiros**. Derbyana, v. 46, 2025.

NETO, Pedro Sabino de Faria. **Ciência Política: enfoque integral avançado**. São Paulo: Atlas, 2011.

ODA, Paula Sayeko Souza; et. All. **State, Institutional and Organizational Capacities in Disaster Risk Management**. SSRN, 2025. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=5136500](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5136500)

ONU. Projeto Esfera: **Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre**, 2004.

PERRY, R. W.; QUARANTELLI, E. L. **What is a disasters? New answers to old question**. Bloomington, IN, USA: Xlibris Corporation, 2005.

POLESE, Maria. Et all. **Multi-risk assessment in transboundary areas: A framework for harmonized evaluation considering seismic and flood risks**. International Journal of Disaster Risk Reduction, v. 101, p.1-21, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **DESASTRES NATURAIS NO RIO GRANDE DO SUL: estudo sobre as ocorrências no período de 2003-2021**. Publicado em Novembro de 2022. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//desastres-naturais-no-rio-grande-do-sul-1.pdf>

RUFAT, Samuel; TATE, Eric; BURTON, Christopher G.; MAROOF, Abu SAYEED. **Social vulnerability to floods: Review of case studies and implications for measurement**.

International Journal of Disaster Risk Reduction, v.14, p.470-486, 2015.

SANTOS, L. S., & SERAFIM, M. C. **Quando o desastre bate à porta: Reflexões sobre a Ética da Gestão Pública de Riscos e de Desastres.** Administração Pública e Gestão Social, 12(2), 2020, p.1-16.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Cortez, 2008.

SILBERGELD, E. **Risk assessment and risk management: an uneasy divorce.** In D. Mayo & D. Hollander (Eds.), *Acceptable evidence: Science and values in risk management* (pp. 99-114). Oxford: Oxford University Press, 1991.

UNISDR. **Como Construir Cidades Mais Resilientes - Um Guia para Gestores Públicos Locais.** Genebra, Suíça: Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres, 2012.

VALENCIO, Norma. **Desastres, Ordem Social e Planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro.** Saúde Soc. São Paulo, v.19, n.4, p.748-762, 2010.