

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA DE DEFESA CIVIL

MANUAL DE PLANEJAMENTO
EM DEFESA CIVIL
VOLUME II

Antônio Luiz Coimbra de Castro

Ministro da Integração Nacional
Fernando Bezerra
Secretário de Defesa Civil
Pedro Augusto Sanguinetti Ferreira
Gerente de Projeto
Antônio Luiz Coimbra de Castro

Colaboração Técnica:

Ana Zayra Bittencourt Moura
Francisco Quixaba Filho
Lélio Bringel Calheiros
Maria Hozana Bezerra André
Maria Inêz Rezende Cunha
Maria Luíza Nova da Costa Bringel
Raimundo Borges

Diagramação, digitação e capa:

Marco Aurélio Andrade Leitão

CAPÍTULOS

I	Resposta aos Desastres
II	Reconstrução



CAPÍTULO I

RESPOSTA AOS DESASTRES

TÍTULO I - INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO TÁTICO

- 1 - Generalidades
- 2 - Evolução Cronológica dos Desastres
- 3 - Desenvolvimento do Plano de Contingência
- 4 - Desenvolvimento do Plano de Operações

TÍTULO II - INTRODUÇÃO ÀS AÇÕES DE RESPOSTA AOS DESASTRES

- 1 - Generalidades
- 2 - Ações de Controle dos Sinistros e de Socorro às Populações em Risco
- 3 - Atividades de Assistência às Populações Afetadas
- 4 - Atividades de Reabilitação dos Cenários

TÍTULO III - AÇÕES DE COMBATE AOS SINISTROS

- 1 - Generalidades
- 2 - Isolamento das Áreas de Riscos Intensificados
- 3 - Evacuação das Populações em Risco
- 4 - Controle de Trânsito
- 5 - Segurança das Áreas Sinistradas
- 6 - Controle Direto dos Sinistros

TÍTULO IV - AÇÕES DE SOCORRO

- 1 - Introdução
- 2 - Busca e Salvamento e Resgate de Feridos
- 3 - Primeiros Socorros
- 4 - Atendimento Pré-Hospitalar

5 - Atendimento Médico-Cirúrgico de Urgência

TÍTULO V - ASSISTÊNCIA ÀS POPULAÇÕES AFETADAS

1 - Generalidades

2 - Atividades Logísticas

3 - Atividades de Assistência e de Promoção Social

4 - Atividades de Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde

TÍTULO VI - ATIVIDADES DE REABILITAÇÃO DOS CENÁRIOS

1 - Generalidades

2 - Vigilância das Condições de Segurança Global da População

3 - Reabilitação dos Serviços Essenciais

4 - Reabilitação das Áreas Deterioradas e das Habitações

ANEXOS

ANEXO "A" - FORMULÁRIO PARA LEVANTAMENTO DAS NECESSIDADES DE RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS

ANEXO "B" - CANASTRA AMBULATORIO PARA 200 FAMÍLIAS

ANEXO "C" - FORMULÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE ALIMENTOS QUE PODEM SER FORNECIDOS PELO GOVERNO FEDERAL

FORMULÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE ALIMENTOS QUE PODEM SER SUPLEMENTADOS PELAS COMUNIDADES LOCAIS

TÍTULO I

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO TÁTICO

1 - Generalidades

■ Tática de Defesa Civil

A tática de defesa civil pode ser definida como a técnica e a arte de dispor os recursos institucionais, humanos e materiais, previstos e disponíveis no terreno ou cenário do desastre, manobrar com os mesmos e empregá-los racionalmente, com o objetivo de responder a uma situação de desastre, que pode ser efetiva ou iminente.

Ao contrário da estratégia, que relaciona-se com objetivos muito amplos e de muito longo prazo, a tática é de aplicação imediata e relaciona-se com objetivos limitados, facilmente identificáveis e atingíveis a curto prazo.

■ Plano de Contingência

Denomina-se de contingência a uma situação de incerteza, quanto a um determinado evento, fenômeno ou acidente, que pode se concretizar ou não, durante um período de tempo determinado.

Plano de contingência é o planejamento tático que é elaborado a partir de uma determinada hipótese de desastre.

Em princípio, o plano de contingência deve ser elaborado com grande antecipação, para atingir a finalidade de:

- facilitar as atividades de preparação para emergências e desastres;
- otimizar as atividades de resposta aos desastres.

■ **Plano de Operações**

Diferente do plano de contingência, que é elaborado para responder a uma determinada hipótese de desastre, o plano de operações é elaborado para responder a uma situação real de desastre.

O plano de operações pode ser:

- o próprio **plano de contingência**, com alterações mínimas que são introduzidas no planejamento inicial, após a realização da avaliação dos danos que realmente ocorreram;
- um **plano alternativo**, também desenvolvido a partir de um plano de contingência, que é adaptado à situação real de desastre, em consequência das diferenças existentes entre a situação real e as constantes da hipótese de planejamento, que tornariam o plano inexecutável, caso o mesmo não fosse substancialmente atualizado;
- um **plano operativo**, totalmente elaborado após a ocorrência de uma situação real de desastre.

É importante caracterizar que é muito mais fácil adaptar um plano de contingência, elaborado antecipadamente, do que improvisar um plano operativo, após a ocorrência do desastre e sobre pressão dos acontecimentos.

■ **Conduta de Operações**

Denomina-se de conduta de operações ao plano operativo que é elaborado para complementar e atualizar o planejamento tático inicial, durante uma operação de resposta aos desastres, em decorrência de uma evolução da situação ou de uma complicação do quadro, em consequência do aparecimento de um ou mais desastres secundários.

2 - Evolução Cronológica dos Desastres

Normalmente, os desastres evoluem em três fases:

- pré-impacto;
- impacto;
- atenuação ou limitação de danos.

■ **Fase de Pré-Impacto**

A fase de pré-impacto corresponde ao intervalo de tempo que medeia entre o prenúncio da ocorrência de um fenômeno ou evento adverso definido e o desencadeamento de um desastre.

A duração da fase de pré-impacto varia, em função:

- das características intrínsecas de um desastre;
- da eficiência dos sistemas de previsão de desastres.

Para fins de gerenciamento de desastres, quanto mais dilatado for a fase de pré-impacto, mais efetivas serão as ações de resposta aos desastres.

Como, no atual estágio de desenvolvimento tecnológico, o homem tem pouca capacidade para modificar as características intrínsecas dos desastres, a dilatação da fase de pré-impacto depende substancialmente das atividades de previsão de desastres.

A previsão dos desastres depende de Sistemas de Monitorização de eventos e fenômenos adversos, os quais são de grande importância para que as situações de **alerta** e de **alarme** sejam desencadeadas com oportunidade.

É necessário que as situações de alerta e de alarme sejam desencadeadas com o máximo de antecipação possível, com a finalidade de:

- reduzir o fator surpresa;
- minimizar as vulnerabilidades das populações em risco;
- reduzir os danos e os prejuízos;
- otimizar as ações de resposta aos desastres.

Na **situação de alerta**, ou de **desastre previsível a curto prazo**, o dispositivo operacional evolui de uma situação de “**sobreaviso**”, para uma situação de “**prontidão**”, em condições de emprego imediato.

Na **situação de alarme**, ou de **desastre iminente**, o dispositivo operacional evolui de uma situação de “**prontidão**”, para uma situação de “**início ordenado das operações de socorro**”.

■ Fase de Impacto

A fase de impacto também guarda relações com as características intrínsecas dos desastres e corresponde ao intervalo de tempo, durante o qual o evento adverso manifesta-se em toda a sua plenitude.

Nos **desastres súbitos** e de evolução aguda, a fase de impacto é facilmente identificável e tende a ser intensa, rápida e violenta. Nestas condições, os efeitos físicos, químicos e biológicos dos fenômenos ou eventos adversos impactam rápida e violentamente sobre os corpos receptivos existentes nos cenários dos desastres, provocando danos e prejuízos imediatos.

Nos **desastres crônicos** e de evolução gradual, a fase de impacto é mais difícil de ser destacada e tende a prolongar-se e a evoluir de forma progressiva e insidiosa. Nestas condições, os efeitos físicos, químicos e biológicos dos fenômenos ou eventos adversos, incidem de forma contínua e progressiva sobre os corpos receptivos existentes nos cenários dos desastres, provocando danos e prejuízos que tendem a intensificar-se gradualmente.

Nos **desastres por somação de efeitos parciais**, ocorrem numerosas fases de impacto que normalmente causam danos e prejuízos limitados, mas que, somados ao término de um período determinado, caracterizam desastres de grandes proporções.

■ Fase de Atenuação ou de Limitação de Danos

A fase de atenuação, também conhecida como fase de limitação de danos, ou ainda, como fase de rescaldo, corresponde à situação imediata a do impacto quando os efeitos físicos, químicos e biológicos, dos fenômenos ou eventos adversos, iniciam o processo de atenuação.

Nesta fase, podem ocorrer:

- focos de recrudescimento do desastre primário;
- desastres secundários ao desastre inicial.

Por esses motivos, o dispositivo de resposta ao desastre deve ser mantido em estado de **prontidão** e em condições de atuar, com toda a sua capacidade, caso se torne necessário.

Na fase de atenuação predominam as atividades assistenciais e de reabilitação dos cenários dos desastres, mas uma atenção especial deve ser direcionada para as atividades de **rescaldo e de vigilância**, que são desenvolvidas com o objetivo de:

- identificar precocemente possíveis focos de recrudescimento do desastre

- primário, ou ainda, de desastres secundários;
- combater os focos de desastres identificados;
- rescaldar, quando necessário, os focos de desastre em processo de atenuação.

Rescaldo é definido como:

- cinzas, contendo brasas;
- ação de espargir água sobre as cinzas, com a finalidade de evitar que um incêndio se reinicie. Última fase de uma operação de controle de incêndio, quando se aniquilam todos os focos residuais e coloca-se o cenário do sinistro nas melhores condições possíveis de apresentação e de segurança;
- por extensão, é a última fase de uma operação de combate aos sinistros, quando as equipes técnicas e as guarnições ultimam suas missões e permanecem prontas para combater possíveis focos de recrudescimento.

3 - Desenvolvimento do Plano de Contingência

O planejamento de contingência é elaborado de acordo com as seguintes etapas:

- Designação do Grupo de Trabalho;
- Interpretação da Missão;
- Caracterização dos Riscos;
- Necessidades de Monitorização;
- Definição das Ações a Realizar;
- Atribuição de Missões aos Órgãos do SINDEC;
- Estabelecimento de Mecanismos de Coordenação;
- Detalhamento do Planejamento;
- Difusão e Aperfeiçoamento do Planejamento.

■ Designação ao Grupo de Trabalho

Nesta etapa, o Coordenador da Defesa Civil local designa um grupo de trabalho - GT e escolhe um gerente de projeto, com a responsabilidade de articular e coordenar o planejamento tático.

■ Interpretação da Missão

Na primeira reunião de trabalho, compete ao Coordenador da Defesa Civil local interpretar a missão e:

- definir os objetivos relativos ao planejamento operacional;
- estabelecer as diretrizes gerais de planejamento.

Para interpretar a missão, o Coordenador da Defesa Civil fundamenta-se na **hipótese de desastre**, estabelecida pelo planejamento estratégico, quando é realizada a **avaliação de riscos de desastres**, durante a elaboração do Plano Diretor de Defesa Civil.

Após a definição dos objetivos do planejamento, o coordenador orienta o trabalho da equipe, elaborando as diretrizes gerais de planejamento.

Concluída esta etapa inicial, são elaborados os dois primeiros itens gerais do **plano de contingência**, ainda em caráter experimental:

- 1) Objetivos
- 2) Diretrizes Gerais

■ **Caracterização dos Riscos**

A análise e a avaliação dos riscos desenvolve-se de maneira semelhante à apresentada no **planejamento estratégico**. A principal diferença é que, durante o planejamento tático, a análise, necessariamente, deve ser:

- mais profunda;
- direcionada para as circunstâncias que individualizam o desastre específico, objeto do planejamento, nas condições do cenário estudado.

A avaliação de riscos inicia-se com o estudo da **ameaça específica** e do grau de **vulnerabilidade do cenário** local e conclui, confirmando ou alterando, a **caracterização** e a hierarquização dos riscos de maior importância.

Na conclusão desta etapa de planejamento:

- são definidas uma ou mais **hipóteses firmes de planejamento** e, para cada uma dessas hipóteses firmes, é elaborado um plano de contingência;
- caso se torne necessário, é feita em conjunto com o Coordenador da Defesa Civil, uma nova interpretação da missão e os **objetivos** e as **diretrizes gerais** são redigidos em caráter definitivo.

■ **Necessidades de Monitorização**

Nesta etapa do planejamento são levantadas as necessidades de monitorização dos fenômenos e eventos adversos, relativos às ameaças de desastre, e são estudados os parâmetros que permitem estabelecer as situações de alerta e de alarme.

A monitorização tem por objetivo prever a ocorrência de um desastre determinado, com o máximo de antecipação possível, com a finalidade de:

- reduzir o fator surpresa;
- reduzir os danos e prejuízos;
- otimizar as ações de resposta aos desastres;
- minimizar as vulnerabilidades da população em risco.

Como já foi caracterizado, os sistemas de monitorização são constituídos por:

- sensores periféricos;
- vias de comunicação aferentes, centrípetas e ascendentes;
- centros de integração (monitores) em diferentes níveis dos sistemas;
- vias de comunicação horizontais e verticais, responsáveis pelas interligações ou enlaces entre diferentes centros de integração (monitores);

- vias de comunicações eferentes, centrífugas ou descendentes;
- órgãos efetores responsáveis pelo desencadeamento de respostas pré-planejadas e estabelecidas.

Nos centros de integração, os dados ou informes captados pelos sensores periféricos são comparados com um repertório de informações previamente armazenado, com a finalidade de identificar desvios significativos da situação de normalidade e de caracterizar tendências evolutivas relativas ao fenômeno ou processo monitorizado.

Os sistemas de monitorização ideais devem integrar e analisar informações de nível global, regional e local.

■ **Definição das Ações a Realizar**

As ações a realizar podem ser facilmente antecipadas, em função:

- das características intrínsecas dos desastres previstos;
- dos condicionantes relacionados com o cenário dos desastres;
- das estimativas de danos esperados.

Tendo em vista a metodologia de trabalho, nesta etapa do planejamento, a tática depende muito mais de experiência, da capacidade técnica e dos conhecimentos dos membros do grupo de trabalho, do que da arte.

Essas ações são estudadas e definidas, metodicamente, para cada uma das atividades gerais compreendidas nas ações de resposta aos desastres:

- controle de sinistros e socorro às populações em risco;
- assistência às populações afetadas;
- reabilitação dos cenários dos desastres.

No prosseguimento, essas ações são detalhadas e programadas cronologicamente, de acordo com as fases de evolução dos desastres:

- pré-impacto;
- impacto;
- atenuação ou limitação de danos.

No Título II deste capítulo, essas ações são examinadas em detalhe.

■ **Atribuição de Missões aos Órgãos do SINDEC**

Nesta etapa do planejamento, são selecionados, dentre os Órgãos (Setoriais ou de Apoio) do SINDEC, em nível local, aqueles melhores vocacionados para executar as ações previstas na etapa anterior.

A seleção dos Órgãos é realizada em função da experiência acumulada e da memória institucional de cada um desses órgãos, que integram o SINDEC, em nível local.

■ **Estabelecimento de Mecanismos de Coordenação**

Nesta etapa do planejamento, é designado um gerente de projeto e um grupo de trabalho em cada um dos órgãos setoriais e de apoio que tenham recebido atribuições na etapa anterior.

Uma vez instituído, o grupo de trabalho passa a atuar como ponto focal do SINDEC no Órgão Apoiador e seu gerente passa a integrar o grupo de trabalho do Órgão Central.

Nessas condições, o grupo de trabalho responsável pela articulação e coordenação do planejamento geral, assume as características de um **Estado-Maior Diretorial**, com o objetivo de facilitar a articulação do planejamento em nível central e

setorial.

É evidente que a participação dos **Gerentes de Projeto**, dos grupos de trabalho dos órgãos apoiadores, nas reuniões do Estado-Maior Diretorial, facilita as atividades de coordenação do planejamento.

■ **Detalhamento do Planejamento**

Nesta etapa, o planejamento é aprofundado, de forma articulada, e cada um dos órgãos apoiadores que tenham recebido atribuições nas etapas anteriores deve detalhar a sua atuação, em estreita colaboração com o Órgão Central do Sistema e com os demais órgãos setoriais.

O detalhamento do planejamento, na esfera de atribuições dos órgãos apoiadores, deve, em princípio, ser desenvolvido de forma semelhante à prevista no plano de contingência e nas mesmas etapas de planejamento.

Concluído o planejamento, são elaborados:

- o **Plano de Contingência**, com informações do interesse de todos os órgãos que integram o SINDEC em nível local;
- **Anexos ao Plano de Contingência**, detalhando o apoio logístico, a mobilização dos recursos e a atuação dos órgãos setoriais e de apoio.

■ **Difusão e Aperfeiçoamento do Planejamento**

O processo de planejamento é eminentemente dinâmico e o Plano de Contingência e seus Anexos estão sujeitos a periódicas revisões de atualização. Após concluída a elaboração do Plano de Contingência, o mesmo é difundido e inicia-se o adestramento das equipes técnicas responsáveis pela execução das ações planejadas.

Concluído o processo de adestramento, é importante que o Plano de Contingência seja testado, mediante exercícios simulados, os quais, após avaliados, contribuem para o aperfeiçoamento do processo de planejamento.

4 - Desenvolvimento do Plano de Operações

O Plano de Operações é elaborado de forma semelhante à estabelecida para o Plano de Contingência e é desenvolvido de acordo com as seguintes etapas:

- Designação do Grupo de Trabalho;
- Interpretação da Missão;
- Avaliação de Danos;
- Acompanhamento da Monitorização;
- Definição ou Redefinição das Ações a Realizar;
- Atribuição de Missões aos Órgãos do SINDEC;
- Estabelecimento de Mecanismos de Coordenação;
- Detalhamento do Planejamento;
- Difusão e Execução do Plano.

Todas as etapas, com exceção da relacionada com a avaliação de danos, desenvolvem-se de forma semelhante às previstas, a propósito do planejamento de contingência. A grande diferença é que, em função da pressão dos acontecimentos, os prazos para a elaboração, aprovação e disseminação do planejamento são muito reduzidos.

O planejamento operacional, frente a uma situação real, é substancialmente simplificado, quando existe um Plano de Contingência que pode ser adaptado.

■ Designação do Grupo de Trabalho

Sempre que possível, o Grupo de Trabalho responsável pela adaptação do Plano de Contingência à situação real, deve ter o máximo de representatividade do grupo que elaborou o planejamento inicial. Esta providência simplifica as atividades de coordenação e de articulação, em função da experiência anterior, e facilita as atividades interativas.

Da mesma forma, é desejável que o Gerente do Projeto, na fase de planejamento, assuma o comando das operações.

■ Interpretação da Missão

O Coordenador da Defesa Civil local orienta o grupo sobre os prazos de planejamento e para que as adaptações do Plano de Contingência sejam mínimas e justificáveis, em função da situação real.

É designada uma equipe avançada ou equipe precursora que se desloca para a área de desastres, no mais curto prazo possível. Esta equipe, em estreita articulação com o Grupo de Trabalho:

- coordena as operações iniciais de resposta aos desastres;
- promove o levantamento e a avaliação dos danos e prejuízos causados pelo desastre.

Após a conclusão do planejamento, a equipe precursora é incorporada ou substituída pela equipe de comando. Normalmente, o chefe da equipe precursora passa a ser o segundo em comando, quando sua equipe é incorporada.

■ Avaliação de Danos

Uma equipe multidisciplinar experiente e de bom padrão técnico, desloca-se rapidamente para o cenário dos desastres e inicia o levantamento e a quantificação dos danos e prejuízos causados pelo desastre.

Esta equipe é responsável pelo preenchimento dos formulários de:

- Notificação Preliminar de Desastres - NOPRED;
- Avaliação de Danos - AVADAN.

Esta equipe é de importância decisiva para o planejamento operacional, tendo em vista que é **impossível** planejar racionalmente a solução de um problema determinado, caso o mesmo não seja previamente identificado, delimitado e quantificado, com o máximo de precisão possível.

■ Prosseguimento do Planejamento Operacional

Após a identificação e quantificação dos danos e dos prejuízos causados pelo desastre, o Plano de Contingência é revisto e adaptado à situação real, naqueles pontos onde existem grandes divergências entre a situação real e a prevista na hipótese de planejamento.

■ Plano Operativo

Quando o Plano de Contingência não foi elaborado, com a devida antecipação, elabora-se um Plano Operativo, extremamente simplificado, o qual vai sendo aperfeiçoado, na medida das necessidades, no decorrer da operação de resposta ao desastre.

TÍTULO II

Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

