

# **A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NO BRASIL FACE ÀS REFORMAS DE ESTADO**

Thiago de Souza Coelho Monico<sup>1</sup>  
Orientadora: Nancy da Luz Davidis<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O presente estudo tem como finalidade revisar a política pública nacional em proteção e defesa civil, propondo uma reflexão a partir da revisão de sua trajetória, ao longo dos séculos XX e XXI, com enfoque na visão federal de atuação. Mediante uma abordagem metodológica de caráter qualitativo, de um referencial teórico que se baseia nos principais marcos administrativos que modificaram a estrutura do Estado brasileiro e em conceitos sobre políticas públicas, buscou-se levantar os principais fatos, nacionais e internacionais, que influenciaram a formação de agenda na área de proteção e defesa civil. Também são abordados os diferentes papéis assumidos pelo Estado brasileiro em termos de proteção e defesa civil, tendo como base, o processo de construção da legislação pertinente. Foi possível evidenciar em alguns momentos uma simbiose no que diz respeito às mudanças no papel geral do Estado para que fossem efetuadas alterações no entendimento de como o poder público federal deveria se posicionar e atuar no campo da política pública de proteção e defesa civil. A formação de agenda, especialmente após a ocorrência de desastres em território nacional de grande magnitude, de algum modo influencia o processo de elaboração da legislação em proteção e defesa civil. Ainda, tal influência não permite um tempo maior para discussões amadurecidas e com participação de todos os atores interessados na arena de debates da política pública.

**Palavras-chave:** defesa civil; desastres; política pública.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Geografia e Mestre em Geologia de Engenharia (Universidade Federal do Rio de Janeiro). Especialista em Defesa Civil (Universidade Cruzeiro do Sul). Discente do curso de Especialização em Gestão Pública do Instituto Federal de Brasília. E-mail: [thiagoscmônico@gmail.com](mailto:thiagoscmônico@gmail.com)

<sup>2</sup> Licenciada em Matemática (Universidade Católica de Brasília), Bacharel em Administração de Empresas (União Pioneira de Integração Social – UPIS). Especialista em Administração Pública (Centro de Educação Superior de Brasília – IESB). Mestre em Economia (Universidade de Brasília). Docente do Instituto Federal de Brasília. E-mail: [nancy.davidis@ifb.edu.br](mailto:nancy.davidis@ifb.edu.br)

## 1. INTRODUÇÃO

A frequência cada vez maior com a qual eventos extremos da natureza vêm ocorrendo no país – tais como chuvas intensas, inundações, alagamentos, deslizamentos, incêndios florestais, secas e estiagens – traz luz sobre a política pública nacional em termos de proteção e defesa civil. Tão importante quanto a análise da política pública atualmente vigente, compreender como chegou-se ao cenário atual pode propiciar aos partícipes na formulação de políticas públicas evitar os erros do passado e a adaptação ao cenário futuro, no qual as mudanças climáticas tendem a assumir papel preponderante na formação de agenda.

Por tais motivações, o objetivo geral deste trabalho consiste em revisar a trajetória da proteção e defesa civil no Brasil, sob a perspectiva de uma política pública, com enfoque na visão federal. No intento de alcançar este propósito, seguem os objetivos específicos: a) apresentar quais foram os principais fatos que influenciaram a área de proteção e defesa civil, em especial aqueles que tomaram parte na formação de agenda; b) resumir os papéis assumidos pelo Estado ao longo dos anos, na temática de proteção e defesa civil; c) esquematizar o processo de construção da legislação brasileira sobre proteção e defesa civil e, por último; d) relacionar a evolução da área de proteção e defesa civil com os principais marcos administrativos nacionais; os contextos nacional e internacional de desastres e os diferentes papéis assumidos pelo Estado brasileiro ao longo dos séculos XX e XXI.

A metodologia aplicada consiste em pesquisa documental e bibliográfica, com análise qualitativa. Os principais meios pesquisados foram legislações pertinentes ao tema proteção e defesa civil em âmbito federal, especialmente leis, decretos e decretos-lei, bem como as publicações federais organizadas pela pasta ministerial encarregada de atuação federal sobre a política pública em tela, conforme a época.

Para além dessa breve introdução, o artigo está dividido em 3 (três) partes: referencial teórico que trata sobre as políticas públicas de forma geral, os principais marcos administrativos estatais que influenciaram a proteção e defesa civil no país e as políticas atualmente vigentes voltadas para a área de estudo. Posteriormente segue uma breve parte metodológica, discorrendo acerca das técnicas de pesquisa utilizadas. Em sequência tem-se a discussão, parte essa que se ocupa em traçar uma correlação entre fatos (desastres naturais, guerras, rupturas) e ações estatais. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente referencial teórico é dividido em 3 (três) partes. Em um primeiro momento serão abordados aspectos sobre as políticas públicas, dentre os quais a identificação de uma política pública e suas abordagens conceituais. Em seguida serão apresentados alguns temas acerca da formação de agenda em políticas públicas. O tópico seguinte irá tratar de temas sobre as reformas do Estado brasileiro no século XX, desde as reformas promovidas com o advento do Estado Novo, passando pelas tentativas de reforma nos anos 1960 e 1970, a Constituição Federal de 1988 e a reforma gerencial de 1995.

Por fim, serão apresentadas as políticas públicas atualmente vigentes sobre defesa civil, em nível legal composta pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, ambos instituídos por meio da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012).

### 2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS – DEFINIÇÕES E PROBLEMA PÚBLICO

Quando se trata de política, um primeiro cuidado necessário é que o termo “política” pode vir carregado de significados diferentes, especialmente para comunidades latinas. O que é a política? Os países de língua inglesa apresentam diferenciações associadas aos termos “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”. O professor Leonardo Secchi, em seu livro Políticas Públicas: conceitos, casos práticos e questões de concursos (SECHI, COELHO & PIRES, 2019) – que servirá como base para a maior parte dos conceitos presentes nesta seção – traz a concepção de que o termo “*politics*” se traduz na “atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”. Já o termo “*policy*” está relacionado com ações concretas, voltadas para decisão e ação. Por fim, o termo “*polity*” se refere ao ambiente político-institucional onde ocorrer os processos sociais, onde as regras formais e informais condicionam o comportamento das pessoas.

Já o termo “política pública” estaria mais próximo do termo “*policy*”, na medida em que tratam do processo de construção e atuação das decisões. Assim, a política pública seria uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECHI, COELHO & PIRES, 2019, p. 02). Nesse sentido, a política pública possuiria 2 (dois) elementos fundamentais, quais sejam, a) intencionalidade pública e b) resposta a um problema público. Contudo, o próprio autor indica que definições sobre políticas públicas podem recair no campo da arbitrariedade, uma vez que não há consenso no meio acadêmico sobre essa definição.

Partindo dessa dificuldade de definição sobre o tema, é válido apresentar novos conceitos para políticas públicas. Para Vazquez e Delaplace (2011, p. 36) uma política pública

será proposta pelo poder estatal, com o objetivo de buscar o bem-estar social. Utiliza-se de recursos públicos e leva a efeito ações para resolver um problema público, de forma eficaz e o mais racional possível, por meio de um processo de ações governamentais.

Entretanto, Howlett e Ramesh evocam a sucinta definição de Thomas Dye, que por sua vez descreve que a política pública seria “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972 *apud* HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013, p. 6), além do argumento de que:

uma decisão “negativa” ou “não decisão”, isto é, nada a fazer e simplesmente manter o atual curso de ação [...], é uma decisão política tanto quanto a de tentar alterar alguma parte do status quo. Essas decisões “negativas”, porém, à semelhança das mais “positivas”, tem que ser deliberadas (DYE, 1972 *apud* HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013, p. 6-7).

Ainda, Bachrach & Baratz (1979 *apud* RUA, s/d, p. 6) a ideia da não-decisão pode não se referir à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política e sim representar o emperramento do processo decisório. Assim, a não-decisão resultaria na não inclusão na agenda governamental de certos assuntos que ameaçam fortes interesses ou que vão de encontro ao código de valores majoritários de uma sociedade.

No decorrer desse estudo as definições supramencionadas poderão ser observadas nas diversas ações desenvolvidas ou não pelo poder público brasileiro. Ainda, para uma melhor análise dos temas apresentados no presente texto, faz-se necessário uma breve discussão sobre o ciclo de políticas públicas, que será abordado na sequência.

### **2.1.1. O Ciclo de Políticas Públicas**

A vida de uma política pública costuma ser esquematizada por meio do Ciclo de Políticas Públicas. Para Secchi, Coelho e Pires (2019) o ciclo é composto por 7 (sete) fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção, para as quais os autores indicam que dificilmente refletem a dinâmica real de uma política pública, havendo misturas e alternâncias (SECHI, COELHO & PIRES, 2019, p. 55). Ainda, o presente trabalho opta por abordar somente a identificação do problema e a formação de agenda, uma vez que delimitam o recorte entendido como necessário para discutir o tema defesa civil.

Para a identificação do problema, o autor indica que um problema ganha contornos públicos quando existe uma distância entre a realidade e a situação que se gostaria que fosse a

realidade pública, sendo que os problemas públicos podem ganhar importância de forma repentina – se utilizando, inclusive, do exemplo do desastre natural – ou de forma gradual no tempo.

Para Sjöblom (1984 *apud* SECHI, COELHO & PIRES, 2019, p. 57) a identificação do problema público envolve: a) a percepção do problema, onde o problema público precisa existir na cabeça das pessoas e afetar a percepção de muitos atores relevantes ao tema, tornando aquela situação pública algo insatisfatório; b) a delimitação do problema, indicando quais são os elementos que participam daquele problema e sintetizando sua essência; e c) a avaliação da possibilidade de solução, uma vez dificilmente um problema seria identificado socialmente se não apresenta um potencial de solução.

Já a professora Ana Cláudia Capella, ao se debruçar sobre o processo de formação das políticas públicas, entende que os problemas (públicos) são entendidos como resultado de um processo de escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública (CAPELLA, 2017, p.19). A autora traz tal apontamento ao mencionar a perspectiva de Rochefort e Cobb (1994 *apud* CAPELLA, 2017, p. 19) de que “*a definição do problema tem a ver com o que escolhemos identificar como problema público e como pensamos e falamos sobre essas preocupações*”.

Em termos de formação de agenda, Capella reconstitui as definições sobre essa expressão partindo da ideia de Cobb e Elder (1971 *apud* CAPELLA, 2017, p. 28), de que se trata de um conjunto de discussões políticas, “*entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político*”. Nesse sentido, as agendas podem ser categorizadas como sistêmica (ou política), para a qual representam questões que recebem atenção da sociedade e são concebidas como de competência da autoridade governamental, ou governamental (formal), constituindo-se em temas de relevância para os tomadores de decisão.

Segundo a autora, a agenda governamental pode ainda se diferenciar do conceito de agenda decisória, a partir dos estudos de Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2017, p. 28-29): enquanto a agenda governamental se relaciona com o conjunto de temas os quais as autoridades governamentais concentram sua atenção em determinado momento, a agenda decisória seria um subconjunto do primeiro, composto por assuntos ou temas para os quais haveria uma política pública formulada, pronta para a tomada de decisão.

Nesse ponto, vale o destaque de que a atenção é um recurso escasso e que muitas vezes alguns temas entram nas agendas conforme a atenção dos atores é direcionada. Assim, a mídia ganha importante papel ao exercer forte influência sobre a opinião pública, contribuindo para o processo de formação de agenda, ou *agenda-setting*. Esse termo, aliás, é definido por Zahariadis

(2016 *apud* CAPELLA, 2017, p. 33) como o “*processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais*”.

Azevedo (2004, p. 52) resume o processo de *agenda-setting* em alguns pontos, na medida em que a mídia define quais são os temas relevantes ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros, além de estabelecer uma escala de importância entre os temas. Ainda, a mídia construiria atributos positivos ou negativos sobre os assuntos, a depender do enquadramento adotado. Por fim, o autor aponta a existência de uma relação direta e causal entre a percepção pública de quais são os temas relevantes num determinado momento e aqueles temas que são destacados pela mídia.

Após tratar das definições e conceitos relevantes sobre políticas públicas, aliado ao fato de que o objeto de pesquisa desse trabalho é a evolução da área de Defesa Civil no Brasil faz-se necessário revisitar a história e descrever os principais marcos administrativos e políticos do Estado brasileiro que influenciaram de alguma forma nesta evolução, o que será tratado a seguir.

## **2.2. MARCOS ADMINISTRATIVOS E POLÍTICOS DA HISTÓRIA BRASILEIRA**

A literatura aponta a existência de alguns momentos de reforma da administração pública brasileira: a reforma burocrática promovida por Getúlio Vargas, nos anos 1930; as flexibilizações promovidas por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) e pelo Programa Nacional de Desburocratização, de 1979; e, por fim, a reforma gerencial ocorrida nos anos 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso. A própria Constituição Federal de 1988 traz aspectos importantes sobre a organização administrativa e também será considerada.

Uma vez que a proposta deste trabalho busca recontar a trajetória institucional da defesa civil em âmbito federal e que essa trajetória pode ter relação com os momentos de reforma administrativa, esses momentos serão mencionados de forma cronológica, em termos de suas principais características, formando um panorama de como o Estado brasileiro foi se organizando até chegar aos dias atuais, conforme o Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Momentos de reforma da administração pública brasileira

Período	Marco administrativo	Principais características
Década de 1930	Reforma Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruptura do modelo patrimonialista;</li> <li>• Caráter intervencionista e com forte presença do Estado<sup>3</sup>;</li> <li>• Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)<sup>4</sup> representando a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica e trazendo a meritocracia para o funcionalismo<sup>3</sup>;</li> <li>• Criação de diversos órgãos reguladores, por exemplo, conselhos, comissões e institutos, nas áreas econômica e social<sup>3</sup></li> </ul>
Décadas de 1960 a 1970	Flexibilização na administração pública	<p>Decreto-Lei nº 200/1967</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativa à maneira burocrática de gestão estatal<sup>5</sup>;</li> <li>• Distinção entre administração direta e indireta, conferindo às autarquias, fundações e empresas estatais maior autonomia<sup>5</sup>.</li> <li>• Descentralização e transferência das atividades de produção de bens e serviços para a administração indireta<sup>5</sup>;</li> </ul> <p>Programa Nacional de Desburocratização (1979)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta de deslocar o usuário do serviço público do papel colonial de súdito para assumir o papel de cidadão, enquanto destinatário de toda a atividade do Estado<sup>6</sup>;</li> <li>• Redução da concentração do poder decisório, ampliação da delegação de competências e simplificação da administração pública<sup>7</sup>.</li> </ul>
1988	Nova Constituição	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retomada do pensamento burocrático dos anos 1930<sup>8</sup>;</li> <li>• Reforço dos princípios de uma atuação centralizadora, hierárquica e rígida, priorizando a administração direta<sup>8</sup>.</li> </ul>
1990	Reforma Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE<sup>9</sup>;</li> <li>• Fortalecimento do núcleo estratégico do Estado<sup>10</sup>;</li> <li>• Distinção das atividades consideradas exclusivas do Estado<sup>10</sup>;</li> <li>• Descentralização de serviços sociais para estados e municípios<sup>10</sup>;</li> <li>• O Estado brasileiro deixaria então de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social via produção de bens e serviços, transferindo para o setor privado as atividades que poderiam ser controladas pelo mercado<sup>11</sup>;</li> <li>• <i>New public management</i>, ou nova gestão pública, apoiada em princípios de flexibilidade e com ênfase nos resultados, foco no cliente e controle social<sup>12</sup>.</li> </ul>

<sup>3</sup> BRESSER PEREIRA, 2011, p.163-165.<sup>4</sup> BRASIL, 1938.<sup>5</sup> BRESSER PEREIRA, 2011, p. 167-169.<sup>6</sup> BELTRÃO, 1984 *apud* BRESSER PEREIRA, 1996, p. 12<sup>7</sup> BELTRÃO, 1981.<sup>8</sup> BRESSER PEREIRA, 1996, p. 14.<sup>9</sup> BRASIL, 1995.<sup>10</sup> BRESSER PEREIRA, 1999, p. 6-7.<sup>11</sup> MATIAS PEREIRA, 2005, p. 2.<sup>12</sup> MATIAS PEREIRA, 2008, p. 75-76.

### 2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA CIVIL NO BRASIL

As principais políticas relacionadas ao tema de proteção e defesa civil no país foram estabelecidas da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012), instituindo então a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com suas diretrizes, objetivos e atribuição de competências e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

A partir da sua instituição legal, de acordo com o *caput* do artigo 10 da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012), o SINPDEC tem por finalidade contribuir no planejamento, na articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. Já o § único do artigo mencionado indica que sua constituição envolve os órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das entidades públicas e privadas de atuação relevante na área.

Atualmente, o SINPDEC é regulamentado pelo Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020), que em seu artigo 5º define como órgão central a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. O Decreto ainda define como objetivos do SINPDEC a priorização da articulação entre os diversos entes federados para a redução de desastres, do incentivo à elaboração de estudos interdisciplinares sobre gestão de riscos e desastres, da atuação pelo fortalecimento das estruturas dos entes federados visando a cultura de resiliência e redução do risco e, por fim, da definição de áreas prioritárias para a execução de ações que contribuam para minimizar vulnerabilidades, conforme se extrai do artigo 11.

O Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020) regula ainda o órgão colegiado do sistema, qual seja, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, que possui natureza consultiva, sendo composto por representantes de algumas pastas ministeriais do Poder Executivo Federal, de órgãos estaduais e municipais de defesa civil, em menor número, bem como órgão da sociedade civil e de instituição acadêmica, de acordo com o artigo 14.

Já a PNPDEC, além de abranger as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil, busca uma integração com diversas políticas setoriais, tais como ordenamento territorial, desenvolvimento urbano e meio ambiente, dentre outras, visando à promoção do desenvolvimento sustentável, conforme o artigo 3º da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012).

Dentre as diretrizes, é estabelecido no artigo 4º da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012) que os diversos entes federados, desde o nível federal até o nível local, devem atuar de forma articulada para a redução dos desastres e apoio às comunidades atingidas. Ainda, traz a



prevenção como prioridade de atuação e agrega a abordagem sistêmica, o planejamento e a participação da sociedade civil no seu bojo, com vistas à ampliar o acesso às discussões para todos aqueles que possam ser afetados por desastres, sejam eles naturais ou não.

O artigo 5º da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012) estabelece os objetivos da política, dentre os quais pode-se destacar a redução do risco de desastres, a prestação de socorro e assistência às populações atingidas por desastres e recuperação de tais áreas. Também são destacadas a incorporação da redução de risco de desastres à gestão territorial e planejamento de políticas setoriais, identificação das ameaças, o monitoramento de eventos adversos e a produção de alertas de forma antecipada, dentre outras medidas.

No artigo 6º da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012) são ainda trazidas competências específicas para cada um dos entes da federação, cabendo à União ações relacionadas à formulação de normas, realização de estudos, mapeamento de grandes áreas de risco, monitoramento regional e nacional constantes e emissão de alertas, dentre outras, cabendo aos municípios a organização e execução de ações operacionais a nível local.

### **3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA**

O trabalho terá como base o método qualitativo, na medida em que não possui objeto mensurável ou capaz de traduzir-se em estatística, mas sobretudo pela natureza subjetiva do fenômeno. Segundo Minayo (2007, p. 21-22), a abordagem qualitativa se esmera no significado das ações e das relações humanas, não sendo esses elementos quantificáveis. Também segundo a autora, tal abordagem toma assento no universo de significados, motivações, valores e atitudes que correspondem a aspectos mais profundos das relações, processo e fenômenos que não podem ser simplificados às operações com variáveis.

Acerca das técnicas de pesquisa, este estudo se fundamenta na pesquisa documental e na pesquisa bibliográfica. No primeiro caso residem as legislações pertinentes ao tema defesa civil em âmbito federal, especialmente leis, decretos e decretos-lei. Na pesquisa bibliográfica destacam-se as publicações federais organizadas por pastas ministeriais que dão a base para a reconstituição institucional da defesa civil enquanto política pública.

Ainda, é possível argumentar que este estudo possui caráter exploratório, que na definição de Gil (2014, p. 26) busca proporcionar uma visão geral e aproximativa sobre determinados temas, sobre o qual recai pouca ou nenhuma exploração e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. Figueiredo e Souza (2011, p. 103) entendem que o objetivo da pesquisa exploratória seja o de formular questões ou problemas, no sentido de

desenvolver hipóteses e aumentar a familiaridade do pesquisador com um fato permitindo a execução de pesquisas futuras mais precisas ou esclarecimento de conceitos.

#### **4. DISCUSSÃO**

As publicações oficiais que tratam da trajetória institucional da defesa civil em âmbito federal, quais sejam, o manual intitulado “Noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base” (BRASIL, 2017) e o texto “A P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil: 1991-2020” (BRASIL, 2022), convergem no sentido que as primeiras estruturas governamentais de resposta à desastres no Brasil são relacionadas aos eventos da Segunda Guerra Mundial. Quando os impactos resultantes do conflito armado ultrapassaram a esfera militar e alcançaram a população civil, ingressando assim no conjunto de fatos que tomaram parte na formação de agenda sobre o tema.

Essa percepção pode ser inferida a partir da instituição do serviço de defesa passiva antiaérea, por meio do Decreto-Lei nº 4.098/1942 (BRASIL, 1942) e da institucionalização do Conselho de Segurança Nacional - Decreto-Lei nº 9.775/1946 (BRASIL, 1946) – sendo esses os primeiros instrumentos legais sobre defesa da população civil. O serviço de defesa passiva antiaérea impunha à população civil e as pessoas jurídicas privadas uma série de funções visando ao treinamento e execução de ações de autoproteção contra eventuais ataques aéreos, seja por projéteis ou gases, tornando ainda obrigatória a ação do poder público local no sentido de construir de abrigos antiaéreos.

Tal legislação previa que a regulamentação, fiscalização e comando de tais ações inicialmente partiriam do Ministério da Aeronáutica. Posteriormente, tais atribuições passaram para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores e Diretorias Regionais nos Estados, Territórios e no Distrito Federal (BRASIL, 2017, p. 19), o que permitiria o aproveitamento de sua estrutura distribuída pelo território nacional.

Alguns anos depois, as medidas de defesa da população e território tornaram-se tema do Conselho de Segurança Nacional, que era presidido pelo “Chefe da Nação” e composto pelos ministros de Estado, pelo Chefe de Estado Maior Geral e os Chefes de Estado Maior do Exército, da Armada (Marinha) e da Aeronáutica, conforme o artigo 1º do Decreto-Lei nº 9.775/1946 (BRASIL, 1946), reunindo-se por convocação do Presidente da República.

O texto do Decreto-Lei nº 9.775/1946 (BRASIL, 1946) sugere que o Conselho assumia função consultiva e de aconselhamento, tendo foco nos assuntos de guerra e segurança

nacional<sup>13</sup>, tendo ainda o encargo de produzir estudos relativos aos assuntos administrativos de interesse nacional que fossem submetidos à exame por ordem do Chefe de Governo. Assim, o tema determinado passaria a ser examinado por uma Comissão de Estudos, de acordo com o Art. 16 do Decreto-Lei nº 9.775/1946 (BRASIL, 1946), que contava com sessões dentro dos ministérios civis, que estavam obrigados a fornecer quaisquer informações solicitadas pela Comissão, conforme o Art. 19 do Decreto-Lei nº 9.775/1946 (BRASIL, 1946).

O papel assumido pelo Estado no contexto da legislação instituída através do Decreto-Lei nº 9.775/1946 (BRASIL, 1946) assevera que as estruturas responsáveis pela proteção da população frente aos danos de guerras daquela época sublinhavam o caráter intervencionista e com forte participação estatal na regulação do dia a dia da população, tendo como principal espaço de discussão um conselho.

O país vivia o momento pós Constituição de 1937, no qual se buscava a implantação de um modelo com caráter desenvolvimentista, fortemente aliado ao intervencionismo e autoritarismo. Nesse contexto, Mendonça *et al* (2019), enumeraram algumas das repartições públicas criadas no período do Estado Novo, muitas na figura de conselhos ou comissões voltados especificamente para as questões econômicas e de infraestrutura.

Estes conselhos poderiam servir como espaços destinados à arena de debates técnicos, porém, como aponta Forjaz (1984), os interesses de uma burguesia industrial – que ganhava cada vez mais espaço no cenário decisório – passaram a se manifestar e assim ter algum grau de influência na formação de agenda e no processo de tomada de decisão da política pública em questão. Aliado a isso, a composição do Conselho de Segurança Nacional e sua subordinação direta ao Presidente da República podem ser entendidos como limitadores à participação dos demais entes federados e sociedade no campo de discussões sobre o tema de defesa da população.

Na década de 1960, o arrefecimento das questões de guerra e as notícias sobre a ocorrência de eventos de deslizamentos e inundações parece ter deslocado o foco da atenção governamental sobre a política pública em defesa civil. Um elemento importante na formação de agenda sobre o tema consiste no desastre ocorrido na cidade de Caraguatuba/SP, em março de 1967, cujos números oficiais apontam para 437 mortes, porém a própria prefeitura municipal indica que cerca de 4.000 pessoas desapareceram no evento<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> § único, Art. 2º, do Decreto-Lei nº 9.775/1946.

<sup>14</sup> Daniel Corr . **Deslizamento de terra que devastou Caraguatuba completa 50 anos**. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2017/03/deslizamento-de-terra-que-devastou-caraguatuba-completa-50-anos.html>. Acesso em 23 ago 2023.

Em fins da década de 1960, o Estado brasileiro encontrava-se em momento de redefinição de seu papel, não sendo diferente para a área de defesa civil. Assim, o Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967b) criou o Ministério do Interior, cujas atribuições constam estabelecidas pelo artigo 39, dentre as quais a de prestar assistência às populações atingidas e de beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações, estando sua atuação, portanto, “concentrada em ações de resposta e atendimento de populações afetadas, não mais por guerras, mas por calamidades públicas, como inundações, secas e epidemias” (BRASIL, 2017, p.19).

Importante elemento no arcabouço legal sobre a política pública de defesa civil, em 1969 foi instituído o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP, por meio do Decreto-Lei nº 950/1969 (BRASIL, 1969b), cuja aplicação de recursos deveria ser, especialmente, para “assistência imediata às populações atingidas por calamidades públicas, cujo estado (de emergência) venha a ser declarado em decreto pelo Governo Federal” e para o “reembolso de despesas de entidades públicas ou privadas prestadoras de serviços e socorros realizados (...)”, conforme as alíneas a e b do artigo 5º.

A criação do fundo veio de forma a instrumentalizar a competência atribuída à União pela Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967a) para “organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações”, como se extrai do inciso XII, artigo 8º. O FUNCAP teve regulamentação dada, inicialmente, por meio do Decreto nº 66.204/1970 (BRASIL, 1970a).

Quanto ao FUNCAP e partindo-se da ideia de que a fonte orçamentária é um importante fator de uma política pública, aponta-se que até os dias atuais o FUNCAP carece de normatização que permita seu aproveitamento de fato. Tanto a sua instituição, pelo Decreto nº 66.204/1970 (BRASIL, 1970a), como a sua regulamentação atual, dada pela Lei nº 12.340/2010 (BRASIL, 2010b), preveem a utilização de recursos originados de dotações orçamentárias da União e de créditos adicionais, dentre outras possibilidades, porém o fundo pode ser mencionado como esvaziado.

Rocha (2013, p. 98-99) levantou junto à SEDEC que no período entre 2002 e 2011 o FUNCAP não havia recebido nenhum recurso, em função de nunca ter sido ativado. Por outro lado, Castro (2007, p. 35), traz o ponto de vista de que a redução de recursos orçamentários destinados à redução dos desastres trouxe à tona o uso exagerado e indevido do mecanismo de reconhecimento federal do estado de calamidade pública, permitindo assim a abertura de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias, assim fechando um círculo vicioso:

“O Governo Federal é obrigado a medidas provisórias, como consequência da decretação de estado de calamidade pública, porque não são previstos recursos orçamentários suficientes para as ações de redução de desastres e para provimento do Fundo Especial para Calamidade Pública;

(...)

O Fundo Especial para Calamidades Públicas não é provisionado e não são previstos recursos orçamentários para as atividades de redução de desastres, porque quando ocorrem desastres, estes são rotulados como estado de calamidade pública e recursos extraordinários são obtidos através de medidas provisórias (CASTRO, p. 36)”.

Em que pese a legislação sobre fontes orçamentárias estarem instituídas, o problema de sua implementação de fato perdura. Atualmente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257/2019 que propõe a destinação de parte dos recursos da reserva de contingência prevista da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) para o FUNCAP.

Quando criado, a ideia era a de que o FUNCAP estivesse então associado à um Plano de Defesa Permanente contra as Calamidades Públicas e para tanto foi instituído um grupo de trabalho com o propósito de elaborar tal plano, composto por representantes indicados de diversos ministérios setoriais, de acordo com o Decreto nº 64.568/1969 (BRASIL, 1969a). Posteriormente, este grupo de trabalho foi transformado no Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas – GEACAP, no bojo do Decreto nº 67.347/1970 (BRASIL, 1970b). Tanto o grupo de trabalho como o GEACAP ficaram subordinados diretamente ao Ministro do Interior, tomando parte na estrutura do órgão.

De todo esse quadro fático, legal e institucional é possível levantar a hipótese de que a criação dos grupos de trabalho não foi fruto de uma ação planejada para o tema defesa civil, podendo ser considerada como uma ação em resposta ao estabelecimento de agenda sobre o tema, sobretudo devido aos eventos de desastres naturais de maior repercussão ocorridos na segunda metade da década de 1960<sup>15</sup>. Assim, o poder público precisava fazer algo a respeito da situação e a reforma administrativa de 1967 permitiu o espaço necessário para este tipo de ação, voltada especialmente para as ações de socorro e de assistência humanitária.

---

<sup>15</sup> Para além do já citado desastre de Caraguatatuba, em 1967, outro importante desastre que entrou na agenda sobre defesa civil foram as chuvas de janeiro de 1966, na cidade do Rio de Janeiro, deixando 250 mortos e 50.000 desabrigados. Ver Ferreira, Luiz Claudio. **“Pior enchente” do Rio de Janeiro completa 50 anos**. EBC, 2016. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/meio-ambiente/2015/12/pior-enchente-do-rio-de-janeiro-completa-50-anos>. Acesso em: 27 ago 2023.

Nesse contexto, a estrutura estatal passava por um movimento de *desconcentração administrativa*, definida por Hely Lopes Meirelles como uma “repartição de funções entre os vários órgãos despersonalizados de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia” e que terminava por promover um “descongestionamento da Administração Federal”. Tal movimento vinha na esteira da *descentralização administrativa* promovida pelo Decreto nº 200/1967 (BRASIL, 1967), que segundo o autor significava a “existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade política ou de utilidade pública (MEIRELLES, 2014, p. 846).

Alguns anos depois, já em fins da década de 1970, e em ambiente no qual a defesa civil passou a ser pensada “como um processo sistêmico, sem limitar-se a ações de resposta e com o objetivo de prevenir ocorrências”<sup>16</sup>, o governo federal estabeleceu importante ferramenta que permitiria, a princípio, ampliar seu papel na política pública ora em tela, através da criação da Secretaria Especial de Defesa Civil – SEDEC, por meio do Decreto nº 83.839/1979 (BRASIL, 1979), artigo 2º, § único, alínea d. Ainda de acordo com o referido texto legal, a SEDEC tinha por finalidade:

“exercer, em todo o Território Nacional, a coordenação das atividades relativas às medidas preventivas, assistenciais e de recuperação dos efeitos produzidos por fenômenos, adversos de quaisquer origens, bem como aquelas destinadas a preservar o moral da população e o restabelecimento da normalidade da vida comunitária” (Art. 16. BRASIL, 1979).

Dessa maneira começa a tomar corpo o conceito de recuperação<sup>17</sup>, a partir do qual o Estado poderia então recompor danos não humanos causados pelo desastre, ultrapassando a noção de atendimento por meio do socorro e salvamento, além da assistência humanitária. Registra-se que o GEACAP não foi extinto desse momento, havendo então a convivência das duas estruturas administrativas.

A alocação da SEDEC na estrutura ministerial ficou subordinada à Secretaria Geral, que naquela realidade se tratava de órgão setorial dos sistemas de Planejamento Federal e de Programação Financeira, tendo por finalidade desempenhar as atividades de planejamento,

---

<sup>16</sup> BRASIL, 2017, p. 19.

<sup>17</sup> Em que pese não ser o tema principal deste trabalho, se esclarece que os conceitos de socorro, assistência humanitária, restabelecimento de serviços essenciais e de recuperação são construídos a partir de abordagens e práticas internacionais sobre o tema defesa civil e então apreendidos pelo Estado Brasileiro quando da elaboração de legislação e estrutura governamental. A noção de recuperação, nos dias atuais, envolve a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e economia, conforme o inciso IV, artigo 2º, do Decreto nº 10.593/2020.

orçamento, modernização administrativa, programação financeira e informática, conforme consta no artigo 12 do Decreto nº 83.839/1979 (BRASIL, 1979).

O texto do Decreto nº 83.839/1979 (BRASIL, 1979) sugere que a SEDEC não possuía autonomia administrativa na medida em que estava alocada junto aos tomadores de decisão quanto ao planejamento, coordenação e controle financeiro, portanto, infere-se que a arena de debates sobre a atuação estatal federal acerca do tema defesa civil estava vinculada ao controle do fluxo de caixa governamental.

Antes de adentrar nas escolhas efetuadas por meio da Constituição Federal de 1988, que então revelaram um novo papel assumido pelo Estado, é necessário contextualizar a agenda da época, especialmente a internacional. Conforme a publicação “A P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil: 1991-2020” (BRASIL, 2022, p. 14), desde a década de 1960 desastres de impacto relevante vinham atingindo diversos países, dos quais a publicação destaca as 12.000 mortes no Irã causadas por terremotos, em 1962; O Furacão Flora que causou aproximadamente 8.000 mortes em Cuba e no Haiti, em 1963; além de novo terremoto no Irã, em 1968, que ceifou a vida de ao menos 10.000 pessoas.

A partir disso, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de sua Assembleia Geral, editou a Resolução 2034, de 1965 (ONU, 1965). Tal resolução, para além de indicar aos países-membros que considerassem a elaboração de plano nacional de socorro em casos de desastres, solicitava aos países atingidos por grandes eventos que informassem ao órgão supranacional sobre a tipologia de assistência emergencial oferecida aos atingidos, com vistas ao levantamento de informações em nível global.

Já no início da década de 1970, a Resolução 2717 (ONU, 1970) abordava ferramentas de planejamento de ações preventivas e de ações relacionadas à pesquisa e tecnologias, buscando a cooperação internacional para a compreensão das causas que deflagram os eventos de desastres e para o desenvolvimento de alertas prévios. No ano seguinte, a Resolução 2816 (ONU, 1971) instituiu a figura do Coordenador de Assistência a Desastres, estabelecendo ainda o Escritório das Nações Unidas de Assistência a Desastres.

Na década de 1980, após a ocorrência de desastres relacionados às inundações no leste asiático, furacões na América latina e Caribe, infestações por gafanhotos na África e secas no Oriente Médio, a ONU passou a reconhecer a necessidade de atuação de maneira a reduzir os impactos causados pelos desastres por meio do incentivo aos países membros para a elaboração de planos de ação, trazendo a ideia de mitigação e prevenção. (BRASIL, 2022, p. 20).

Nesse cenário foi estabelecido o Dia Internacional para Redução de Riscos a Desastres, qual seja, a data de 13 de outubro. Ainda, a Assembleia Geral de 22 de dezembro de 1989

definiu que 1990 seria o ano de início da Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais, por meio da Resolução 44/236, que tinha por objetivo:

“reduzir, por meio de uma ação internacional concentrada, especialmente nos países em desenvolvimento, a perda de vidas, danos materiais e transtornos sociais e econômicos causados por desastres naturais como terremotos, vendavais, tsunamis, inundações, deslizamentos de terra, erupções vulcânicas, secas e desertificação e outras calamidades da origem natural” (ONU, 1989).

Portanto, forma-se um quadro no cenário internacional, entre as décadas de 1960 e 1980, onde as ações em termos de defesa civil que tratavam inicialmente de medidas de socorro e assistência humanitária, passaram para a posterior percepção da necessidade de atuação prévia à ocorrência do evento adverso, por meio de ação planejada e sistematizada voltada à mitigação e prevenção dos desastres naturais.

Retomando o cenário nacional e na perspectiva de que a atuação estatal na política pública em defesa civil necessitava de mudanças, a publicação do Decreto nº 97.274/1988 (BRASIL, 1988b), o qual dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil – SINDEC, trouxe como objetivo a promoção da “defesa permanente contra as calamidades públicas”, de maneira a integrar a atuação pública e privada nas áreas de planejamento, coordenação e execução das ações de assistência, prevenção ou recuperação, a partir de uma situação de emergência ou estado de calamidade pública, conforme seu artigo 1º.

Em que pese a legislação do SINDEC prever a atuação de órgãos de defesa civil dos estados e municípios<sup>18</sup>, a composição do sistema era majoritariamente de órgãos integrantes da estrutura do governo federal, especialmente na figura do Conselho Nacional de Defesa Civil, enquanto órgão superior, e da Secretaria Especial de Defesa Civil, enquanto órgão central<sup>19</sup>. Também estavam previstas a participação de órgãos regionais da própria estrutura federal e diversos outros ministérios<sup>20</sup>.

As atribuições da SEDEC passaram a se relacionar à elaboração do Plano Nacional de Defesa Civil, realizar estudos acerca das causas e efeitos dos eventos adversos, implantar centros de treinamento em defesa civil, analisar pedidos de reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública e compatibilizar planos e programas regionais na área elaborados pelas regionais da estrutura federal, dentre outras, de acordo com o artigo 5º do Decreto nº 97.274/1988 (BRASIL, 1988b).

---

<sup>18</sup> Decreto nº 97.274/1988, artigo 2º, inciso IV.

<sup>19</sup> Decreto nº 97.274/1988, artigo 2º, incisos I e II.

<sup>20</sup> Decreto nº 97.274/1988, artigo 2º, incisos III e V.



Rocha (2013, p. 28) destaca que o Decreto nº 97.274/1988 reforçava o papel primário dos entes locais - quais sejam, municípios, estados e o distrito federal – frente às situações de desastres. Assim, o ente federal mantinha seu papel secundário nesses momentos, com a atuação do órgão central do sistema voltada às questões de planejamento e coordenação, conforme explicitado no parágrafo acima.

À luz do texto legal, a estrutura do Sistema Nacional de Defesa Civil criado pelo Decreto nº 97.274/1988 (BRASIL, 1988b) se mostra alinhada aos princípios constitucionais de uma atuação da administração direta com caráter centralizador, hierárquico e rígido, uma vez que ao mesmo tempo em que há uma espécie de abertura, ainda que pequena, para ampliar a participação dos entes federados subnacionais na arena de debates da política pública, de forma concomitante ocorre um reforço da centralização do poder de decisão em âmbito federal.

Dentre os marcos legislativos sobre a área, o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988a) manteve a competência da união para “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”, conforme o artigo 21º, inciso XVIII, além de estabelecer sua competência privativa para legislar sobre a área de defesa civil, de acordo com o artigo 22º, inciso XXVIII. Por fim, a Carta Magna (BRASIL, 1988a), em seu capítulo sobre segurança pública, estabeleceu que incumbia ao corpo de bombeiros militar a execução de atividades de defesa civil, conforme o capítulo III, artigo 144, parágrafo 5º.

Já nos anos 1990 o SINDEC passou por uma revisão, culminando na edição do Decreto nº 895/1993 (BRASIL, 1993), que por sua vez inovava ao trazer o conceito de desastre<sup>21</sup> e aprimorando a ideia de defesa civil<sup>22</sup> frente ao Decreto nº 97.274/1988 (BRASIL, 1988b). Importa destacar que o Decreto nº 895/1993 (BRASIL, 1993), em seus artigos 7º e 8º, ampliou o escopo de atuação da SEDEC e dos órgãos regionais da esfera federal, mantendo a característica cooperativa entre os entes federal, estaduais/distrital e municipais.

O Decreto nº 895/1993 (BRASIL, 1993) também tornou mais clara a atribuição dos municípios, estados e distrito federal ao reforçar a atuação primária de tais entes, quando da ocorrência de desastres, executando as atividades de assistência e de recuperação, ficando ao governo federal a atuação de forma complementar quando esgotada a capacidade de ação dos entes locais. Tal atuação complementar ocorreria a partir do procedimento de reconhecimento

---

<sup>21</sup> Decreto nº 895/1993 (BRASIL, 1993), Art. 3º, inciso II - desastre: o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

<sup>22</sup> Decreto nº 895/1993 (BRASIL, 1993), Art. 3º, inciso I – defesa civil: o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

federal da situação emergência ou do estado de calamidade pública. Ambos os pontos citados podem ser conferidos nos artigos 9º e 13 do Decreto nº 895/1993 (BRASIL, 1993):

“Art. 9º Aos órgãos estaduais e municipais, em suas áreas de atuação, compete:

I - coordenar e executar as ações de defesa civil;

(...)

IV - prever recursos orçamentários próprios necessários às ações assistenciais, de recuperação ou preventiva, como contrapartida às transferências de recursos da União, na forma da legislação vigente;

(...)

Art. 13. Em situações de desastres as atividades assistenciais e de recuperação serão da responsabilidade do Governo do Município ou do Distrito Federal, cabendo ao Estado e, posteriormente, à União, as ações supletivas, quando comprovadamente empenhada a capacidade de atendimento da administração local.

§ 1º Caberá aos órgãos públicos, localizados na área atingida, a execução imediata das medidas que se fizerem necessárias.

§ 2º A atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais, na área atingida, far-se-á sempre em regime de cooperação, cabendo a coordenação ao órgão local de defesa civil (BRASIL, 1993).”

Na esteira do aprimoramento sobre o entendimento do papel do Estado e de cada um dos entes subnacionais acerca da política pública em defesa civil foi editado o Decreto nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005), que ampliou o detalhamento das atribuições de cada um dos entes e trazia a importante novidade relacionada à figura das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDECs, então imbuídas do papel de “articular, coordenar e gerenciar as ações de defesa civil em nível municipal”, conforme o Art. 13, inciso I, do Decreto nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005).

Neste campo, cabia ao governo federal e aos governos estaduais e distrital o incentivo e apoio à implementação das COMDECs e dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil – NUDECs<sup>23</sup>, que serviriam como espaço de discussão ao nível local<sup>24</sup>. De tais espaços deveriam tomar parte a população interessada, com o apoio do órgão municipal, a partir do qual há a possibilidade do ingresso de novos atores na arena de debates, sejam pessoas físicas ou entes privados que compõem o espaço geográfico onde a política pública alcança.

Relacionando a evolução da política pública de defesa civil com o momento administrativo vivido pelo Brasil desde meados dos anos 1990, especialmente a partir da Reforma Gerencial de 1995, é possível entender que as novidades trazidas pelos Decretos nº 895/1993 (BRASIL, 1993) e nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005) se traduzem em efetiva ampliação

<sup>23</sup> Art. 10, inciso III; Art. 11, inciso VIII e Art. 12, inciso X, Decreto nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005).

<sup>24</sup> Art. 14, Decreto nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005).

da atuação do poder público por meio de um sistema integrado. Ao envolver os diversos entes desde o nível federal até o nível local, guarda-se alguma proximidade com o processo de descentralização dos serviços sociais para os entes subnacionais.

Além disso, a análise dos Decretos nº 895/1993 (BRASIL, 1993) e nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005) reforça o posicionamento do Estado Nacional como gerenciador do sistema, reservando-se aos entes subnacionais as funções operacionais do dia a dia. Esse tipo de construção do sistema parece refletir as ideias que circulavam no início dos anos 1990 e anos posteriores a respeito de uma administração pública gerencial, materializadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE, 1995).

Dentre os objetivos que constam da Reforma Gerencial (PDRAE, 1995) destaca-se a transferência de atividades de caráter local para os entes estaduais, distrital e municipais, permanecendo com a União a coordenação das ações de caráter regional. Os Decretos nº 895/1993 (BRASIL, 1993) e nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005) se mostram alinhados a esse pensamento, em que pese não serem produtos diretos da modernização administrativa. Para ilustrar tal função de coordenação e articulação do sistema a seguir é transcrito trecho do decreto mais recente:

Decreto nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005):

“Art. 10. À Secretaria Nacional de Defesa Civil, na qualidade de órgão central do SINDEC, compete:

I - promover e coordenar as ações de defesa civil, articulando e integrando os órgãos do SINDEC em todos os níveis;

II - normatizar, acompanhar e orientar as ações desenvolvidas pelos órgãos integrantes do SINDEC”.

Aliás, a modernização do SINDEC parece alinhar-se ao princípio da melhoria da governança do Estado. Tal princípio é outro dos objetivos da Reforma Gerencial (PDRAE, 1995), na medida em que dá condições para que o Estado Nacional entregue efetividade e eficiência nas ações relacionadas à política pública de defesa civil.

Nos anos seguintes, a ocorrência de desastres de grande relevância ganhou destaque na formação de agenda da política pública em defesa civil. Primeiramente, os eventos relacionados às chuvas ocorridas em 2008, no Vale do Itajaí/SC, onde foram registrados inundações bruscas,

3.000 deslizamentos e 135 mortos<sup>25</sup>. Dois anos mais tarde, em junho de 2010, as chuvas afetaram diversas cidades dos Estados de Alagoas e Pernambuco deixando pouco mais de 50.000 pessoas desabrigadas e 57 mortes<sup>26</sup>.

Em área de legislação da política pública, no início do mês seguinte, em julho de 2010, foi editada a Medida Provisória nº 494/2010 (BRASIL, 2010a) que iniciou a reformulação do SINDEC e estabeleceu, em seu artigo 4º, que a União deveria dispor do instrumento da transferência obrigatória em favor de estados, distrito federal e municípios para a execução de ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução. Ao FUNCAP ficaria destinado o custeio das ações de reconstrução, de acordo do artigo 8º da MPV nº 494/2010 (BRASIL, 2010a).

A Medida Provisória nº 494/2010 (BRASIL, 2010a) foi posteriormente convertida na Lei nº 12.340/2010 (BRASIL, 2010b) e para ambos os instrumentos legais a regulamentação foi dada através do Decreto nº 7.257/2010 (BRASIL, 2010c). Da leitura dessa legislação, pode-se extrair que o foco recaía sobre a forma de transferência de recursos financeiros da União para os demais entes, além de descaracterizar o rol de atribuições dos entes estaduais, distrital e municipal no âmbito do SINDEC, anteriormente previsto no Decreto nº 5.376/2005 (BRASIL, 2005), que por sua vez foi revogado pelo Decreto nº 7.257/2010 (BRASIL, 2010c).

Porém, em janeiro de 2011, as cidades de Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo, na Região Serrana do Rio de Janeiro, foram atingidas por chuvas que deixaram mais de 35.000 desabrigados e mais de 900 mortos, além de ao menos 100 desaparecidos<sup>27</sup>. Tal evento pode ser considerado como de grande impacto na agenda da política pública em defesa civil. O Poder Executivo Federal, em fevereiro de 2011, instituiu grupo de trabalho no âmbito do então Ministério da Integração Nacional com o objetivo de apresentar sugestões para a modernização do Sistema Nacional de Defesa Civil (FREIRE, 2014, p. 45).

Sobre a formação de agenda e os marcos jurídicos em defesa civil, Freire (2014), ao se debruçar sobre o processo de formulação da Plano Nacional e legislação da área em questão,

---

<sup>25</sup> NCS Tv. **Após desastre com enchentes de 2008, Blumenau cria mecanismos para prevenir novas catástrofes**. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2018/11/22/apos-desastre-com-enchentes-de-2008-blumenau-cria-mecanismos-para-prevenir-novas-catastrofes.ghtml>. Acesso em 23 ago 2023.

<sup>26</sup> Agência Senado. **Municípios podem receber ajuda federal mais rápida em desastres**. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/08/20/municipios-podem-receber-ajuda-federal-mais-rapida-em-desastres>. Acesso em: 03/09/2023.

<sup>27</sup> G1. **Em 2011, chuva na Região Serrana deixou mais de 900 mortos**. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/15/em-2011-chuva-na-regiao-serrana-deixou-mais-de-900-mortos.ghtml>. Acesso em: 23 ago 2023.

destaca a influência do desastre na Região Serrana fluminense na elaboração do texto final. Além disso, a autora demonstra que o tema entrou no radar do Poder Executivo e do Poder Legislativo, através da edição da Medida Provisória nº 547/2011 (BRASIL, 2011) e que posteriormente foi convertida na Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012), incorporando questões tratadas no âmbito de Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados, em 2011.

Por outro lado, Freire (2014, p. 123) também aponta que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) deixou uma lacuna ao não definir seus instrumentos de implementação, mencionando ainda que outras políticas públicas relacionadas à área de meio ambiente e recursos hídricos, por exemplo, trouxeram instrumentos inovadores. Tais políticas, segundo a autora, se diferenciam em relação à política de defesa civil pelo tempo no qual o assunto foi discutido, em alguns casos passando de uma década de tratativas e tramitando por meio de Projeto de Lei e não através de Medida Provisória.

No campo de legislação, a Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012) trouxe a reorganização do sistema, indicando os responsáveis pela sua gestão<sup>28</sup>, diminui o papel da figura do órgão colegiado, por sua vez materializado no Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC)<sup>29</sup> como órgão somente consultivo, além de definir as atribuições dos entes municipais, estaduais, distrital e federal<sup>30</sup> para atuação enquanto sistema.

Do ponto de vista do papel do Estado Nacional na política pública, a Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012) estabeleceu a competência da União em “instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”, conforme o inciso VI, Art. 6º, para o qual se identifica uma relação com os eventos geológicos ocorridos na Região Serrana fluminense, em 2011, e os eventos preponderantemente hidrológicos registrados nos estados de Alagoas e Pernambuco, em 2010, que estavam na agenda da política pública.

Ainda, registra-se que a Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012) estabeleceu a competência compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento da “cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País”, de acordo com o inciso I, Art. 9º, além de “estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres”, conforme o inciso II, Art. 9º.

---

<sup>28</sup> Artigo 11 da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012).

<sup>29</sup> Inciso I, Artigo 11, da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012).

<sup>30</sup> Artigos 6º, 7º e 8º da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012).

Contudo, há que se ponderar sobre a demora excessiva para a regulamentação da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012), o que só ocorreu em fins de 2020, deixando todo esse período sem a definição do órgão central do sistema e que ficaria responsável pela sua coordenação, o que só foi efetuado através do Art. 5º do Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020), papel que ficou então para a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, unidade do atual Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional.

Outro papel da União a ser destacado sobre a política pública é que a Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012), em seu Art. 6º, estabeleceu a competência da União para o incentivo das atividades de pesquisa e ensino em defesa civil, bem como do apoio aos docentes em geral para a produção de material pedagógico voltado à uma educação que contemplasse a cultura da prevenção de desastres, conforme os trechos apresentados a seguir:

Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012)

Art. 6º Compete à União:

(...)

XI - incentivar a instalação de centros universitários de ensino e pesquisa sobre desastres e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente e a distância, destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas no gerenciamento e na execução de atividades de proteção e defesa civil;

(...)

XIII - apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres.

Nos dias atuais, dois centros de pesquisa e ensino se destacam na produção científica voltada à área de proteção e defesa civil, quais sejam, o Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil da Universidade Federal de Santa Catarina – CEPED/UFSC e o Programa de Pós-Graduação em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense – NEPED/UFF.

Outro instrumento previsto na Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012) e que até o presente momento não foi implantado de fato é Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, cuja competência é também da União, de acordo com o Art. 6º, inciso VIII. Tal plano deveria ainda tratar da identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias

hidrográficas<sup>31</sup> e apresentar as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito nacional e regional<sup>32</sup>.

O Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020), por sua vez, trata do PNPDEC em seu capítulo IV, a partir do qual se estabelece que o plano deverá compreender o conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que nortearão a estratégia de gestão de riscos e de desastres a ser implementada pela União e pelos demais entes subnacionais, de forma integrada e coordenada<sup>33</sup>. Outro ponto importante versa a respeito do caráter transversal da política pública em proteção e defesa civil com diversas políticas inclusas no SINPDEC, a exemplo da política pública de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, meio ambiente, dentre outras<sup>34</sup>.

Destaca-se que o próprio Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020), em seu artigo 27, determina que prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil se encerraria em 30 (trinta) meses a partir da publicação oficial do decreto. Ainda assim, o PNPDEC não se encontra redigido, o que mais uma vez sublinha a morosidade do Estado Nacional no que tange à implantação de fato da política pública em defesa civil.

Por fim, com o objetivo de consolidar o relacionamento da política pública em defesa civil com os principais marcos administrativos nacionais, os contextos nacional e internacional de desastres e os diferentes papéis assumidos pelo Estado brasileiro ao longo do século XX sobre a área em questão, apresenta-se o Quadro 02 a seguir, que reúne os pontos apresentados no presente texto, divididos por períodos:

---

<sup>31</sup> Inciso I, § 1º, Art. 6º, da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012).

<sup>32</sup> Inciso II, § 1º, Art. 6º, da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012).

<sup>33</sup> Artigo 24 do Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020).

<sup>34</sup> Artigo 25 do Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020).

Quadro 02 – A Evolução da Política Pública em P&amp;DC e diferentes contextos contemporâneos

<b>Período</b>	<b>Momento administrativo brasileiro</b>	<b>Contexto nacional e/ou internacional</b>	<b>Principais marcos institucionais para a política pública de Proteção &amp; Defesa Civil</b>
Décadas de 1930 e 1940	Reforma Burocrática (1936-1937)	2º Guerra Mundial (1939-1945)  Governo Getúlio Vargas (1930-1945)	Serviço de Defesa Passiva Anti-aérea (Decreto-Lei nº 4.098/1942)  Conselho de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 9.775/1946)
Década de 1960	Flexibilização do modelo burocrático de gestão estatal	Desastre de Caraguatatuba/SP (1967)  Desastres no Irã (1962 e 1968), Cuba e Haiti (1963)  Foco em ações de socorro e assistência  Criação do Escritório das Nações Unidas de Assistência a Desastres (1971)	Criação do Ministério do Interior (Decreto-Lei nº 200/1967)  Instituição do FUNCAP (Decreto-Lei nº 950/1969)  Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas – GEACAP (Decreto nº 67.347/1970)
Década de 1970	Programa Nacional de Desburocratização (1979)	Esboço da abordagem sistêmica e inclusão da noção de prevenção e recuperação	Criação da Secretaria Especial de Defesa Civil – SEDEC (Decreto nº 83.839/1979)
Década de 1980	Constituição Federal (1988)  Retomada dos princípios burocráticos e da atuação estatal centralizadora	Ampliação da abordagem sistêmica e cooperativa	Instituição do Sistema Nacional de Defesa Civil (Decreto nº 97.274/1988)
Década de 1990 e início dos anos 2000	Reforma Gerencial (PDRAE, 1995)	Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais (1990-1999)	Aprimoramento do SINDEC (Decretos nº 895/1993 e nº 5.376/2005)
Final da década de 2000 e início da década de 2010	-	Inundações e Alagamentos no Vale do Itajaí/SC (2008); Alagoas e Pernambuco (2010)  Deslizamentos na Região Serrana do RJ (2011)	Medida Provisória nº 494/2010, convertida na Lei nº 12.340/2010  Medida Provisória nº 547/2011, convertida na Lei nº 12.608/2012  Decreto nº 10.593/2020, que regulamenta a Lei nº 12.608/2012.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relacionamento entre os fatos, especialmente desastres naturais, que marcaram a formação de agenda sobre a política pública em defesa civil e o processo de elaboração e institucionalização da legislação sobre o tema marcam o caráter responsivo do Estado Nacional. Em alguns desses momentos, se nota o aproveitamento de oportunidade frente à redefinição de alguns dos papéis do Estado, em termos administrativos, para que mudanças na legislação e na forma de atuar em defesa civil fossem perpetradas.

A cultura de prevenção ainda se mostra distante do cenário ideal, embora por outro lado, as ações de preparação, por parte dos órgãos responsáveis, em diferentes níveis, têm ganhado mais destaque, permitindo a minimização de danos humanos e materiais.

Observando os fatos históricos elencados na pesquisa, infere-se que o país precisa melhorar e aperfeiçoar os processos para uma efetiva implantação da política pública em defesa civil. Um dos obstáculos verificados ao longo da pesquisa se traduz na excessiva lentidão em trazer esse tema para a agenda.

Há de se destacar que as tratativas e discussões para a elaboração de legislação e plano nacional, em momento imediatamente posterior a ocorrência de um desastre de grande impacto, não favorece a política pública. Essa necessita de um maior tempo para a ampliação do debate a todos os entes envolvidos, dentre os quais a sociedade civil, principal impactado quando da ocorrência de desastres.

O campo de pesquisa sobre a política pública em defesa civil é relativamente recente e, de algum modo, ainda incipiente. Em rápida busca nos principais programas sobre defesa civil no país, revela-se que a maioria dos trabalhos, não se fazendo aqui discussão de mérito, é associada aos fatores deflagradores dos desastres. Além de analisar os planos de contingência elaborados por municípios para estabelecer sistemas de alerta, rotas de fuga e pontos de abrigo durante a ocorrência de um desastre.

Os próximos anos serão um campo aberto para estudos sobre a política pública em tela. Especialmente após a implantação de um Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e suas consequências, associadas à participação brasileira nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS/ONU, além do Marco de Sendai (2015-2030) e a presidência rotativa do país nas comissões responsáveis pela gestão de riscos e desastres em organismos internacionais, tais como o G20, o BRICS e o Mercosul, que ocorrerão no período 2023-2024.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Fernando Antônio. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. C (org). Comunicação política: conceitos e abordagens. Salvador/São Paulo: Edufba/Editora Unesp, 2004. 578 p.

BELTRÃO, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 92-119, Julho-Setembro. 1981.

BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm). Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.098, de 13 de maio de 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del4098.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4098.htm). Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.975, de 06 de setembro de 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9775impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9775impressao.htm). Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967b. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967a. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 64.568, de 22 de maio de 1969a. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mai 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64568-22-maio-1969-405974-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 jul 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969b. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 out 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0950impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0950impressao.htm). Acesso em: 11 jul 2023.

BRASIL. Decreto nº 66.204, de 13 de fevereiro de 1970a. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 fev 1970. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66204-13-fevereiro-1970-407663-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 jul 2023.

BRASIL. Decreto nº 67.347, de 5 de outubro de 1970b. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 out 1970. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67347-5-outubro-1970-408879-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 jul 2023.

BRASIL. Decreto n° 83.839, de 13 de agosto de 1979. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 ago 1979. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/506479/publicacao/15672290>. Acesso em: 19 jul 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF. 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 out 2023.

BRASIL. Decreto n° 97.274, de 16 de dezembro de 1988b. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d97274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d97274.htm). Acesso em: 23 ago 2023.

BRASIL. Decreto n° 895, de 16 de agosto de 1993. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 ago 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0895.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0895.htm). Acesso em: 30 ago 2023.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86 p. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. Decreto n° 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 fev 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm). Acesso em: 30 ago 2023.

BRASIL. Medida Provisória n° 494, de 2 de julho de 2010a. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 jul 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/mpv/494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/mpv/494.htm). Acesso em: 06 set 2023.

BRASIL. Lei n° 12.340, de 1° de dezembro de 2010b. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 dez 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Li/L12340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Li/L12340.htm). Acesso em: 06 set 2023.

Brasil. Decreto n° 7.257, de 4 de agosto de 2010c. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 dez 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7257impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7257impressao.htm). Acesso em: 06 set 2023.

BRASIL. Medida Provisória n° 547, de 11 de outubro de 2011. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/mpv/547.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/547.htm). Acesso em: 06 set 2023.

BRASIL. Lei n° 12.608, de 10 de abril de 2012. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm). Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017. 98 p. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/I---Gestao-de-Risco---Livro-Base.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2020, Seção 1, pág. 10. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm). Acesso em: 06 set 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC. A P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil: 1991-2020. Florianópolis: Fapese, 2022. 64 p. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/A\\_p\\_amp\\_dc\\_e\\_os\\_30\\_anos\\_de\\_desastres\\_no\\_Brasil\\_2021\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/A_p_amp_dc_e_os_30_anos_de_desastres_no_Brasil_2021_compressed.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-39. Janeiro-Abril. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-28. Outubro-Dezembro. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2ª ed. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 2011. 368 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas Públicas. **Coleção Governo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2017. 151 p.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Segurança Global da População**. Ministério da Integração Nacional. Brasília: 2007. 65 p. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/DefesaCivil/Publicacoes/Seguranca%20Global%20da%20Populacao.pdf>. Acesso em: 27 ago 2023.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho. Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses: da redação científica à apresentação do texto final. 4ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Lumen Juris, 2011. 304 p.

FORJAZ, Maria Cecilia Spina. Industrialização, estado e sociedade no Brasil (1930-1945). **Revista de Administração de Empresas**. v. 24, n. 3, p. 35-46. Julho-Setembro, 1984. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/3TFs8wdvPRkP3vYYPNpRRVN/>. Acesso em: 11 jul 2023.

FREIRE, Ana Flavia Rodrigues. **A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as ações do Governo Federal na gestão de riscos de desastres**. 2014. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ. 2014. 137 p.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas – Grupo GEN, 2019. 230 p.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier. Rio de Janeiro, 2013. 305 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, SP: Malheiros, 2014. 941 p.

MENDONÇA, Eduarda Fernanda Lustosa de; JESUS, Camila Vian de; KIRSTEN, Martin Branco. Estado Novo (1937-1945): a concepção de desenvolvimento, o funcionamento estatal e as políticas econômicas realizadas. **Revista de Economia Política e História Econômica**. n. 41, p. 76-95, Janeiro, 2019. (online)

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 26ª ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2007, 108 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral**. Resolução 2034. AG Index: A/RES/2034/XX, de 7 de dezembro de 1965. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/naanna/record/203443/files/A\\_RES\\_2034%28XX%29-EN.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1](https://digitallibrary.un.org/naanna/record/203443/files/A_RES_2034%28XX%29-EN.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1). Acesso em: 09 ago 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral**. Resolução 2717. AG Index: A/RES/2717/XXV, de 15 de dezembro de 1970. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/naanna/record/202156/files/A\\_RES\\_2717%28XXV%29-EN.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1](https://digitallibrary.un.org/naanna/record/202156/files/A_RES_2717%28XXV%29-EN.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1). Acesso em: 09 ago 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral**. Resolução 2816. AG Index: A/RES/2816/XXVI, de 14 de dezembro de 1971. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/naanna/record/201561/files/A\\_RES\\_2816%28XXVI%29-EN.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1](https://digitallibrary.un.org/naanna/record/201561/files/A_RES_2816%28XXVI%29-EN.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1). Acesso em: 09 ago 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral**. Resolução 44/236, de 22 de dezembro de 1989. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/549/95/IMG/NR054995.pdf?OpenElement>. Acesso em: 09 ago 2023.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, Abril-Junho. 2005.

PEREIRA, José Matias. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82. Janeiro-Fevereiro. 2008.

ROCHA, Sérgio Reinaldo da. **Defesa Civil no Brasil: uma reorganização jurídica necessária**. 2013. Dissertação (Mestrado em Defesa e Segurança Civil) – Programa de Pós-

Graduação em Defesa e Segurança Civil, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. 2013. 102 p.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. [s,d]. 20p. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-depoliticaspublicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acessado em 18 de maio de 2023.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas Públicas - Conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3ª ed. São Paulo, SP: Cengage, 2019. 270 p.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wpcontent/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>. Acesso em: 22 de maio de 2023.