

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Capitão BM George André dos Santos Sant' Ana

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL ENTRE
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE:
estudo sobre a criação visando o aumento da resiliência nos municípios da área de
atuação do 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais

Belo Horizonte

2020

Capitão BM George André dos Santos Sant' Ana

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL ENTRE
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE:

estudo sobre a criação visando o aumento da resiliência nos municípios da área de
atuação do 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil - CEGEDEC da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militares de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão, Proteção e Defesa Civil.

Orientador: Coronel BM Alexandre Humia Casarim.

Belo Horizonte

2020

S232c Sant'Ana, George André dos Santos.
Consórcio intermunicipal de proteção e defesa civil entre municípios de pequeno porte [manuscrito] : estudo sobre a criação visando o aumento da resiliência nos municípios da área de atuação do 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais / George André dos Santos Sant'Ana. – 2020.
[15], 117 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Alexandre Humia Casarim

Bibliografia: f. 119-126

1. Defesa Civil – Legislação – Brasil. 2. 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais. 3. Consórcio público – Brasil. 4. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG). 5. Administração municipal – Minas Gerais. I. Casarim, Alexandre Humia. II. Título.

CDU 351.862:340.134

**Curso de Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil –
 CEGEDEC 2020**

PARECER TÉCNICO DE AVALIAÇÃO	
Nome do aluno: Cap BM George André dos Santos Sant'Ana	Data: 03 de novembro de 2020
Título da monografia: Consórcio Intermunicipal de Proteção e Defesa Civil entre Municípios de Pequeno Porte: Estudo sobre a criação visando o aumento da resiliência nos municípios da área de atuação do Quarto Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais	Horário: 09h às 10h30 Sala: Virtual
Nome do orientador: Cel BM Alexandre Humia Casarim	Nome do professor avaliador CBMMG: Cel Veterano BM Waldir Figueiredo Vieira Nome da professora avaliadora FJP: Isabella Virgina Freire Biondini
<p>A - PARECER ACERCA DO TRABALHO ESCRITO – professor orientador e professor avaliador</p> <p>Professora Isabella Virgina Freire Biondini</p> <p>O trabalho atende a todos os requisitos exigidos pela FJP e pela Academia, sendo necessário apenas pequenos ajustes que em nada prejudicam o que foi apresentado.</p> <p>Cel Veterano BM Waldir Figueiredo Vieira</p> <p>O trabalho contribuiu para o entendimento sobre o tema, devendo ser feitas pequenas correções nos aspectos conceituais sobre proteção e defesa civil, de forma facilitar o entendimento do avaliado quanto ao caráter interdisciplinar das ações de defesa civil, em suas diversas fases, dentro de uma visão sistêmica.</p> <p>Cel BM Alexandre Humia Casarim</p> <p>Cumpriu o objetivo geral e os objetivos específicos, concluindo o trabalho monográfico proposto, sendo pela aprovação, necessitando realizar as correções apontadas pelos membros da banca.</p>	
<p>B – PARECER ACERCA DA APRESENTAÇÃO ORAL – professor orientador e professor avaliador</p> <p>Professora Isabella Virgina Freire Biondini</p> <p>O discente mostra o domínio do conteúdo e segurança na apresentação.</p> <p>Cel Veterano BM Waldir Figueiredo Vieira</p> <p>Na apresentação, o avaliado demonstrou segurança e conhecimento sobre o tema, com a utilização adequada dos recursos e clareza nas explicações.</p> <p>Cel BM Alexandre Humia Casarim</p>	

Quanto a apresentação, realizou de forma clara e objetiva no tempo previsto.

APROVADO REPROVADO REFAZER (EXAME ESPECIAL)

Belo Horizonte, 03 de novembro de 2020

ALEXANDRE HUMIA CASARIM, CEL BM

Orientador

WALDIR FIGUEIREDO VIEIRA, CEL VETERANO BM

Avaliador CBMMG

ISABELLA VIRGINIA FREIRE BIONDINI

Avaliadora FJP



Documento assinado eletronicamente por **Waldir Figueiredo Vieira, Usuário Externo**, em 03/11/2020, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Isabella Virginia Freire Biondini, Servidor(a) Público(a)**, em 03/11/2020, às 10:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Humia Casarim, Coronel**, em 03/11/2020, às 10:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **21107535** e o código CRC **16BA039C**.

Referência: Processo nº 1400.01.0056073/2020-92

SEI nº 21107535

Dedico esta monografia, a todos que labutam na atividade de Proteção e Defesa Civil, com perseverança e abnegação, na missão de preservar vidas.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me dar saúde, força e sabedoria na condução deste trabalho e no meu dia a dia, sempre me guiando e me protegendo.

Aos meus pais pela oportunidade que me deram de estudar, sempre me apoiando, sendo o alicerce inabalável para a construção do meu saber.

A minha esposa Cristiane, pelo apoio e companheirismo, me proporcionando a tranquilidade necessária para a realização deste trabalho.

A minha filha Manuela, minha fonte de inspiração e força, sempre me proporcionando alegrias e realizações, renovando minhas energias e me impulsionando.

Ao meu orientador, Coronel BM Alexandre Humia Casarim, pelos ensinamentos transmitidos ao longo dessa caminhada, que tornaram possível a concretização deste trabalho.

RESUMO

Esta monografia realizou um estudo sobre a criação de consórcio para atuação em proteção e defesa civil entre os municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais, visando o aumento da resiliência frente aos desastres. Seu objetivo foi verificar a viabilidade da utilização do consórcio intermunicipal como ferramenta para a operacionalização e otimização da gestão em proteção e defesa civil. Trata-se de uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa, na qual se aliou técnicas estatísticas na coleta e tratamento das informações, aprofundando-se na análise e interpretação dos dados de forma mais detalhada. Para tal, fez-se uso da pesquisa documental e bibliográfica, a fim de construir o referencial teórico, sendo este apresentado através da contextualização do desastre; das principais legislações nacionais e internacionais de proteção e defesa civil; das competências do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para as ações de proteção e defesa civil; de um estudo a respeito dos municípios, incluindo suas competências frente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e de um diagnóstico dos consórcios intermunicipais. Utilizou-se também a pesquisa de campo mediante a aplicação de questionário direcionado à Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil das 27 Unidades Federativas com o intuito de avaliar a atuação dos municípios consorciados em proteção e defesa civil, bem como saber a opinião desse importante componente do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil em relação à viabilidade do consórcio para atuação em proteção e defesa civil relativo aos municípios de pequeno porte. Assim, constatou-se que a utilização do consórcio como ferramenta de gestão em proteção e defesa civil é totalmente viável aos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais, sendo uma importante ferramenta à disposição dos gestores municipais capaz de proporcionar resiliência frente aos desastres.

Palavras-chave: Risco. Desastre. Gestão. Município. Consórcio.

ABSTRACT

This monograph carried out a study on the creation of a consortium to act in protection and civil defense among the small municipalities in the area of operation of the 4th Military Fire Brigade of Minas Gerais, aiming at increasing resilience in the face of disasters. Its objective was to verify the feasibility of using the intermunicipal consortium as a tool for the operationalization and optimization of management in civil protection and defense. It is a descriptive research, with a qualitative and quantitative approach, in which statistical techniques were combined in the collection and treatment of information, delving deeper into the analysis and interpretation of data in a more detailed way. To this end, documentary and bibliographic research was used in order to build the theoretical framework, which was presented through the context of the disaster; the main national and international civil protection and defense laws; the competences of the Minas Gerais Military Fire Brigade for civil defense and defense actions; a study about the municipalities, including their competences in relation to the National Civil Protection and Defense Policy and a diagnosis of the inter-municipal consortia. Field research was also used through the application of a questionnaire directed to the State Coordination of Civil Protection and Defense of the 27 Federative Units in order to evaluate the performance of municipalities consortium in civil protection and defense, as well as to know the opinion of this important component of the National System of Civil Defense and Protection in relation to the feasibility of the consortium to act in civil defense and protection related to small municipalities. Thus, it was found that the use of the consortium as a management tool in civil protection and defense is totally viable for small municipalities in the area of operation of the 4th Military Fire Brigade of Minas Gerais, being an important tool available to municipal managers. able to provide resilience in the face of disasters.

Keywords: Risk. Disaster. Management. City. Consortium.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	-	Categorias de desastres.....	30
Figura 2	-	Risco de desastre.....	33
Figura 3	-	Gestão integrada em proteção e defesa civil.....	34
Figura 4	-	Ciclo de gestão em proteção e defesa civil.....	35
Figura 5	-	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	43
Figura 6	-	Objetivos estratégicos do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.....	50
Figura 7	-	Localização do 4º BBM/MG.....	52
Figura 8	-	Companhias e Pelotões do 4º BBM/MG.....	54
Gráfico 1	-	Quantidade de registros de desastres nos estados brasileiros entre 1995 e 2014.....	24
Gráfico 2	-	Danos e prejuízos, em milhões de Reais, causados por desastres nos estados brasileiros entre 1995 e 2014.....	25
Gráfico 3	-	Quantidade de desastres, em Minas Gerais, lançados no S2ID nos 90 municípios da área de atuação do 4º BBM entre 1982 e 2015.....	65
Gráfico 4	-	Percentual de municípios brasileiros participantes de consórcios públicos por região em 2011.....	92
Gráfico 5	-	Percentual de consórcios públicos conforme a população dos municípios brasileiros em 2011.....	92
Gráfico 6	-	Distribuição dos consórcios intermunicipais com atuação em proteção e defesa civil por região, no Brasil, em 2020.....	98
Gráfico 7	-	Quantidade de municípios brasileiros consorciados por região em 2020.....	99
Gráfico 8	-	Existência de consórcio intermunicipal para atuação em proteção e defesa civil nas Unidades Federativas do Brasil.....	102
Gráfico 9	-	Áreas de atuação dos consórcios intermunicipais nas Unidades Federativas do Brasil.....	103
Gráfico 10	-	Tempo de vigência dos consórcios intermunicipais que atuam em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil.....	104

Gráfico 11	- Avaliação dos municípios (atuação em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas) antes de se consorciarem conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil.....	105
Gráfico 12	- Avaliação dos municípios (atuação em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas) após se consorciarem conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil.....	106
Gráfico 13	- Avaliação dos municípios de pequeno porte na atuação em proteção e defesa civil conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil.....	107
Gráfico 14	- Viabilidade do consórcio intermunicipal em proteção e defesa civil para os municípios de pequeno porte conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil.....	108
Quadro 1	- Intensidade dos desastres.....	29
Quadro 2	- Categorias de vulnerabilidade.....	32
Quadro 3	- Prioridades de ação do Marco de Ação de Hyogo.....	46
Quadro 4	- Constituição dos consórcios.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Principais desastres ocorridos no Brasil entre 2010 e 2019.....	26
Tabela 2	- População dos municípios de pequeno porte atingidos pelas chuvas de janeiro de 2020, pertencentes ao 11° BBM/MG.....	66
Tabela 3	- Municípios de pequeno porte atingidos pelas chuvas de janeiro de 2020, pertencentes ao 11° BBM/MG.....	67
Tabela 4	- A Compdec nos 90 municípios da área de atuação do 4° BBM/MG.....	78
Tabela 5	- Quantidade de municípios consorciados no Brasil em 2011 e 2020.....	89
Tabela 6	- Consórcios intermunicipais com atuação em proteção e defesa civil, no estado de Minas Gerais, em 2020.....	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	- Academia de Bombeiros Militar
BBM	- Batalhão de Bombeiros Militar
CAS BM	- Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos Bombeiro Militar
CBMMG	- Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CBMERJ	- Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro
Cedec	- Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil
CEFS BM	- Curso Especial de Formação de Sargentos Bombeiro Militar
CEGEDEC	- Curso de Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil
CEGEPP	- Curso de Especialização em Gestão Estratégica e Políticas Públicas
CFC BM	- Curso de Formação de Cabos Bombeiro Militar
CFO BM	- Curso de Formação de Oficiais Bombeiro Militar
CFS BM	- Curso de Formação de Sargentos Bombeiro Militar
CFSd BM	- Curso de Formação de Soldados Bombeiro Militar
CHO BM	- Curso de Habilitação de Oficiais Bombeiro Militar
Cia. Ind. BM	- Companhia Independente de Bombeiro Militar
Cia. BM	- Companhia de Bombeiro Militar
CIBMT	- Consórcio Intermunicipal de Bombeiros do Médio Tietê
Cisdeste	- Consórcio Intermunicipal de Saúde para Gerenciamento da Rede de Urgência e Emergência da Macro Sudeste
CNM	- Confederação Nacional dos Municípios
COB	- Comando Operacional de Bombeiros
Cobrade	- Classificação e Codificação Brasileira de Desastres
Compdec	- Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil
CONPDEC	- Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
ECP	- Estado de Calamidade Pública
FPM	- Fundo de Participação Municipal
GD	- Gestão de Desastres
GMG	- Gabinete Militar do Governador
GRD	- Gestão de Risco de Desastres
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPT	- Instituto de Pesquisa Tecnológica
IPTU	- Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	- Imposto de Renda
ISSQN	- Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	- Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos
MAH	- Marco de Ação de Hyogo
ONU	- Organização das Nações Unidas
Pel. BM	- Pelotão Bombeiro Militar
PDM	- Plano Diretor Municipal
PDC	- Proteção e Defesa Civil
PDDC	- Plano Diretor de Defesa Civil
PIB	- Produto Interno Bruto
PNPDEC	- Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PPDC	- Plano de Proteção e Defesa Civil
SEDEC	- Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SE	- Situação de Emergência
SINPDEC	- Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SCO	- Sistema de Comando em Operações
S2ID	- Sistema Integrado de Informações sobre Desastres
TCM	- Tribunal de Contas Municipal
TCU	- Tribunal de Contas da União
TPB	- Treinamento Profissional Básico
UFJF	- Universidade Federal de Juiz de Fora
UFSC	- Universidade Federal de Santa Catarina
UNDRR	- Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 DESASTRES.....	23
2.1 Conceitos da Sinistrologia.....	27
2.2 Classificação e codificação dos desastres.....	28
2.3 A gestão de risco de desastres.....	31
3 PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.....	36
3.1 Breve histórico sobre a atividade de Proteção e Defesa Civil.....	36
3.2 Legislação brasileira sobre Proteção e Defesa Civil.....	37
3.2.1 Contituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	38
3.2.2 Lei Federal nº 12.608 de 2012.....	38
3.2.2.1 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	39
3.2.2.2 Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	42
3.2.3 Instrução Normativa nº 02 de 2016.....	45
3.3 Marcos internacionais sobre Proteção e Defesa Civil.....	45
3.3.1 Marco de Ação de Hyogo 2005-2015.....	46
3.3.2 Marco de Sendai 2015-2030.....	47
4 O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.....	50
4.1 O 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais.....	51
4.2 Atribuições constitucionais e legais.....	54
4.2.1 Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.....	55
4.2.2 Lei Complementar Estadual nº 54 de 1999.....	55
4.2.3 Lei Estadual nº 14.130 de 2001.....	56
4.3 Vocação e capacitação.....	57
4.4 Parceria.....	59
5 O MUNICÍPIO.....	63
5.1 A autonomia financeira municipal através da Constituição Federal de 1988.....	68
5.2 Gestão municipal.....	72
5.3 Responsabilidade municipal frente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	75

5.4 A Brigada Municipal.....	78
6 O CONSÓRCIO PÚBLICO NO BRASIL.....	82
6.1 Aspectos legais.....	83
6.2 Modalidades de consórcios.....	86
6.3 Os consórcios públicos intermunicipais.....	89
7 METODOLOGIA.....	95
8 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	98
8.1 Os consórcios intermunicipais em proteção e defesa civil.....	98
8.2 Pesquisa com as Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil do Brasil.....	101
8.3 Análise, interpretação e discussão dos resultados.....	110
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS.....	119
APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO.....	127
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	128

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização do Brasil tem como características o crescimento e o desenvolvimento desordenados dos municípios, resultando em um adensamento populacional, que maximiza o risco e a vulnerabilidade, propiciando a ocorrência de desastres, os quais são resultados de eventos adversos¹, podendo ser esses eventos naturais ou provocados pelo homem, atuando sobre um ecossistema vulnerável, gerando danos humanos, materiais e ambientais, com consequentes prejuízos a economia e a sociedade (BRASIL, 2016).

Essa falta de planejamento da ocupação dos espaços urbanos, além de contribuir para a ocorrência dos desastres, faz com que eles se tornem mais frequentes e de maior intensidade, sendo a maior ameaça a sobrevivência e a incolumidade do ser humano. Além disso, as mudanças climáticas e os eventos climáticos extremos tendem a aumentar a exposição dos municípios as ameaças e riscos.

Por outro lado, é perfeitamente possível reduzir de forma considerável a intensidade dos desastres e aumentar o nível de segurança da população, desde que haja vontade política para tal. Para isso é de fundamental importância que seja colocado em prática a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a qual define como dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotarem medidas para a redução dos riscos de desastres.

A PNPDEC “abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012), devendo de acordo com a referida lei, integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, mudanças climáticas, infraestrutura, dentre outras, de forma a promover o desenvolvimento sustentável. Entre as diretrizes da PNPDEC temos a atuação articulada entre os entes federados e a prioridade às ações preventivas visando à redução de desastres (BRASIL, 2012).

Assim, é necessário que o gestor público adote medidas para a redução dos riscos de desastres, como parte do pacote de políticas públicas a serem implementadas, buscando a organização territorial, a ampliação da cultura de

¹ Evento adverso é visto como o infortúnio, um acontecimento que pode ser considerado uma ocorrência desfavorável, um dos causadores do desastre (PINHEIRO, 2015, p. 52).

prevenção e o bem-estar social. Não se trata apenas de responder ao evento adverso é necessário preparação, mitigação e prevenção e, quando tais medidas não são suficientes para impedir a ocorrência do sinistro é preciso estar preparado para a resposta e se necessário for, a recuperação, dentro de uma lógica de reconstruir melhor.

Portanto, é de suma importância a parceria entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como foco o fortalecimento da Defesa Civil Municipal, que junto a outras ações, como, por exemplo, o planejamento territorial e urbano, irá culminar no aumento da resiliência. Neste sentido, a iniciativa de consorciamento entre municípios pode ser a alternativa, pois os consórcios públicos estão ancorados na ideia de uma aliança de forças voltadas a realização de objetivos que cada ente consorciado, de forma isolada, não teria condições de sanar (QUEIROZ, 2010, p. 65).

Quando se trata de municípios de pequeno porte², essa ferramenta ganha maior importância, considerando-se a restrição de recursos humanos, materiais e financeiros. Observa-se que não existe um consenso quanto aos critérios para classificação hierárquica dos municípios brasileiros, sendo assim, para este estudo, serão considerados municípios de pequeno porte, aqueles com até 30.000 habitantes, tendo em vista o previsto na Portaria³ do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) nº 49/2020, que possibilita a criação de Brigada Municipal, em municípios com esse limite populacional, onde não existe unidade ou fração do CBMMG. A proposta deste trabalho é que os integrantes dessa brigada apoiem nas ações de proteção e defesa civil, sendo a Brigada Municipal um:

Órgão municipal composto por agentes públicos e/ou voluntários, todos capacitados para atuação, mediante assinatura de convênio com o CBMMG, na prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio e pânico, busca e salvamento, primeiros socorros ou atendimento pré-hospitalar, nos termos da Lei Federal nº 13.425, de 30 de março de 2017. (CBMMG, 2020a, p. 2)

O CBMMG pode atuar como um parceiro da Defesa Civil Municipal, haja vista a sua vasta história de atuação em desastres, onde ao longo de sua existência

² Segundo Filho, Rigotti e Campos (2007, p. 9-15) são municípios de pequeno porte, aqueles com até 14.000 habitantes e centros urbanos emergentes, municípios com população superior a 14.000 habitantes até 50.000 habitantes, enquadrando-se nesta categoria os municípios que estão em fase de transição de pequeno porte para médio porte.

³ Portaria nº 49, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre a criação, manutenção e credenciamento da Brigada Municipal.

sempre teve uma forte participação nas ações de resposta. Porém, com o passar dos anos, vem acentuando suas iniciativas também na Gestão de Risco de Desastres (GRD), através de ações de prevenção, mitigação e preparação, alicerçadas nos ideais trazidos pelo Marco de Ação de Hyogo 2005-2015, Lei Federal nº 12.608/2012 e Marco de Sendai 2015-2030, assim como pela sua *expertise* e conhecimentos adquiridos nas recentes atuações nos desastres relacionados ao rompimento das barragens em Mariana e Brumadinho.

Dessa forma, o CBMMG pode atuar junto ao Executivo e Legislativo Municipal estimulando a criação da Defesa Civil, através do seu poder de convencimento baseado na credibilidade que possui junto à sociedade. Pode também, apresentar o consórcio público intermunicipal em proteção e defesa civil como um instrumento de operacionalização da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (Compdec), considerando-se que através dele é possível reduzir custos e disponibilizar mão de obra qualificada, como, por exemplo, contratar Engenheiro Civil, Geógrafo e Assistente Social, entre outros. Além disso, demonstrar a importância do município constar em seu planejamento territorial urbano à redução do risco de desastres, como política pública, gerando bem-estar social e, como já dito, atuar como um parceiro, ministrando cursos e treinamentos, tais como: mapeamento de áreas de risco, confecção de planos de contingência e Sistema de Comando em Operações (SCO)⁴.

Como tema e sua respectiva delimitação tem-se o estudo sobre a criação de consórcio intermunicipal de proteção e defesa civil entre os municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º Batalhão de Bombeiros Militar (BBM), para enfrentamento aos desastres e aumento da resiliência.

O objetivo geral é verificar a viabilidade da utilização do consórcio intermunicipal como ferramenta para a operacionalização e otimização da gestão em proteção e defesa civil nos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM para o enfrentamento aos desastres.

⁴ Sistema de Comando em Operações: Também conhecido como Sistema de Comando de Incidentes (SCI), é uma ferramenta gerencial para situações críticas, que permite organizar a atuação conjunta de vários atores, com padronização de condutas e procedimentos (BRASIL, 2017a, p. 51).

Já os objetivos específicos dizem respeito a:

- a) contextualizar a ocorrência de desastres como resultado da característica do processo de urbanização;
- b) examinar a competência legal dos municípios e do CBMMG no que concerne à Proteção e Defesa Civil, a partir dos normativos pertinentes;
- c) analisar a Defesa Civil dos municípios da área de atuação do 4º BBM, quanto ao seu nível de operacionalização;
- d) analisar a ocorrência de desastres em municípios de pequeno porte;
- e) examinar o consórcio no cenário gerencial da Administração Pública.

O presente estudo justifica-se, pois conforme visto, o processo de urbanização brasileiro, ocorrido de forma desordenada e sem planejamento, acentua a ocorrência de desastres, tendo em vista ser um fator gerador do aumento do risco e da vulnerabilidade. Dessa forma torna-se necessária adotar políticas públicas que visem eliminar ou, pelo menos, mitigar a ocorrência de desastres e seus impactos. Neste sentido, mais importante do que trabalhar a Gestão de Desastres (GD), ou seja, resposta e recuperação, é trabalhar a GRD, prevenção, mitigação e preparação, pois assim os riscos da ocorrência de um desastre serão minimizados, possibilitando a preservação de vidas e do patrimônio.

Sabe-se que é no município que os desastres acontecem, sendo por isso que entre os entes federados, este é o que possui o maior número de atribuições, dentro da PNPDEC, conforme o artigo 8º da Lei Federal nº 12.608/2012. Devido a isto é de extrema importância que a Compdec esteja instalada e mais do que isso, operante, ativa, haja vista muitas Defesas Civas Municipais só existirem “no papel”, na teoria, como exigência legal para pleitear recursos em situação de emergência⁵ ou estado de calamidade pública⁶.

Essa situação foi constatada na Defesa Civil dos 90 municípios atendidos pelo 4º BBM, na Zona da Mata Mineira, onde segundo Casarim (2016, p. 76), em apenas 34 municípios, aproximadamente 38%, a Defesa Civil está operacionalizada

⁵ Situação de Emergência: “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido.” (BRASIL, 2016).

⁶ Estado de Calamidade Pública: “situação anormal, provocada por desastre, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido.” (BRASIL, 2016).

e atuante. Em contrapartida, 25 municípios, aproximadamente 28%, possuem Defesa Civil, mas ela não é atuante, não executam suas atribuições e 31 municípios, aproximadamente 34%, não possuem Defesa Civil, ou seja, 56 municípios, aproximadamente 62%, não executam as ações da PNPDEC através da Compdec, por não possuir Defesa Civil ou “existir só no papel” (CASARIM, 2016, p.77).

Salienta-se que estes municípios podem executar as ações da PNPDEC através de outros órgãos, haja vista a atividade de Proteção e Defesa Civil ser sistêmica. Como exemplo, pode-se citar a Secretaria de Obras e a Secretaria de Saúde, pois ao se realizar uma obra de contenção em encostas, está se prevenindo e/ou mitigando a possibilidade de um deslizamento, assim como, ao se realizar um simulado de evacuação em um hospital, está se preparando seus funcionários para uma evacuação rápida em caso de desastre. Porém, existem atribuições dentro da PNPDEC relacionadas diretamente à Compdec, como, por exemplo, o mapeamento de áreas de risco e a elaboração de Planos de Contingência, onde pelo fato dela não existir ou não ser atuante, podem não ser executadas.

Dessa forma, o consórcio público intermunicipal para atuação em proteção e defesa civil surge como uma importante ferramenta para não só estimular a criação da Compdec, mas principalmente para operacionalizá-la, de forma a potencializar as ações da PNPDEC e proporcionar o aumento da resiliência, pois este instrumento de cooperação entre os municípios irá gerar uma melhora na qualidade dos serviços prestados, tendo em vista a atuação de profissionais qualificados, com conhecimento técnico necessário, como, por exemplo, Engenheiro Civil, Geógrafo e Assistente Social, entre outros.

Além disso, o custo de contratação desses profissionais seria dividido entre os entes consorciados, possibilitando aos municípios de pequeno porte, que possuem um orçamento financeiro mais modesto, ter estes profissionais atuando na proteção e defesa civil, o que não seria possível de forma isolada devido às restrições orçamentárias, pois conforme aborda Meirelles (2006, p.10) *apud* Queiroz (2010, p. 64), em geral, as finanças da maioria dos municípios é precária.

Com uma Defesa Civil Municipal atuante, os maiores beneficiados seriam a população, haja vista ser possível mapear os riscos existentes, elaborar os respectivos planos de contingência, realizar simulados, instalar mecanismos de alerta e alarme, adotar medidas estruturantes para eliminar ou mitigar o risco, realocar moradores que se encontram expostos a um alto grau de risco e

vulnerabilidade, etc. construindo municípios mais resilientes, através de política pública de qualidade, com geração de bem-estar social e o mais importante, preservando vidas.

Será nesse contexto, então, que se formula este estudo acadêmico com a seguinte pergunta: em que medida é viável o uso de consórcio entre os municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM, como instrumento de gestão em proteção e defesa civil?

Assim, parte-se da hipótese de que a utilização do consórcio como ferramenta de gestão em proteção e defesa civil é totalmente viável, aos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM.

Neste trabalho é utilizado o método dedutivo, uma vez que, através da análise de casos gerais, busca-se obter particularidades. Quanto ao método de procedimentos, tem-se um trabalho monográfico, através do estudo de determinadas condições, com a finalidade de se obter generalizações (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 108).

Trata-se de um estudo com a utilização de documentação indireta, sendo esta documental e bibliográfica, bem como documentação direta, questionário, através da pesquisa descritiva, com uma abordagem quantitativa, mediante a quantificação (coleta e tratamento) dos dados de forma estatística e, qualitativa, de forma a aprofundar a investigação de questões relacionadas ao assunto e suas relações.

Este trabalho é composto por nove seções, sendo a seção um referente à Introdução.

Na seção dois aborda-se o desastre, apresentando algumas definições inerentes ao seu contexto; alguns registros estatísticos relevantes; sua classificação e codificação, bem como sua gestão de risco, de modo a demonstrar a importância de agir nos momentos de normalidade, através de ações de prevenção, mitigação e preparação.

A seção três traz importantes aspectos da atividade de proteção e defesa civil, através de um breve histórico e todo o seu arcabouço legislativo, iniciando pelas legislações brasileiras e concluindo com importantes marcos internacionais.

Na seção quatro apresenta-se o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais no contexto da proteção e defesa civil, demonstrando suas atribuições legais;

sua vocação e capacitação; assim como sua importância para as Defesas Civas Municipais, que tem na Corporação um grande parceiro. Além disso, contextualiza-se o 4º BBM no estado de Minas Gerais, apresentando os 90 municípios atendidos por ele.

A seção cinco expõem relevantes questões dos municípios, como sua autonomia financeira através da Constituição Federal de 1988; sua responsabilidade frente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; sua gestão e a possibilidade de formação da Brigada Municipal para os municípios de pequeno porte. Além disso, reforça-se o parâmetro utilizado na classificação de municípios como de pequeno porte, assim como apresenta-se a ocorrência de desastres nestes entes federativos.

Na seção seis é feita uma análise do consórcio público no Brasil, mediante seus aspectos legais e o consorciamento intermunicipal. Aborda-se também as modalidades de consórcios.

A seção sete traz a metodologia utilizada neste estudo.

Já na seção oito é realizada uma análise dos resultados obtidos através das pesquisas documental, bibliográfica e de campo.

A seção nove aborda as considerações finais deste trabalho.

2 DESASTRES

Com o aumento da população e a ocorrência mais frequente de eventos extremos, os desastres tendem a se intensificarem, observa-se que:

O risco de perda de vidas e danos materiais em desastres socioambientais está aumentando no planeta. A cada ano mais de 226 milhões de pessoas são afetadas por desastres. Com o crescimento populacional, o intenso processo de urbanização e o grande impacto das mudanças climáticas, há mais pessoas vivendo em áreas de risco e expostas aos perigos de eventos extremos. (TRAJBER; OLIVATO; MARCHEZINE, 20?)

Os desastres são conceituados de diversas formas, porém sempre com a mesma ideia central, apresentando um cenário de perdas e prejuízos, sendo estes, materiais, ambientais, econômicos e de vidas.

O Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR) trata os desastres como uma grave perturbação do funcionamento da comunidade ou sociedade em qualquer escala, devido a eventos perigosos que interagem com condições de vulnerabilidade, levando a um ou mais dos seguintes cenários: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais (UNDRR, 2020, tradução nossa).

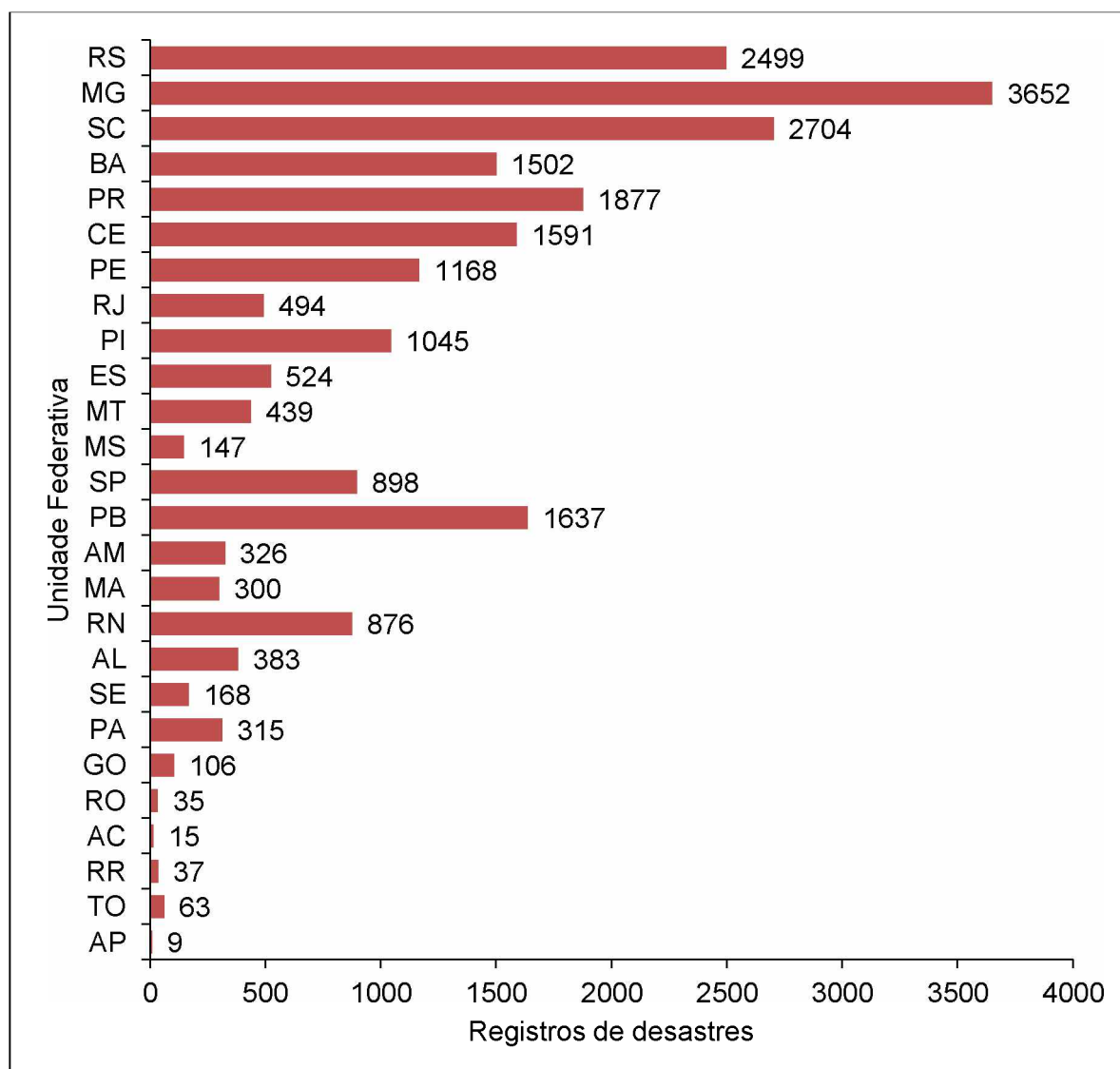
No contexto brasileiro, o desastre é conceituado como:

Resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto à ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. (BRASIL, 2016)

Observa-se que o resultado desastre é a interação de um evento adverso, com um cenário vulnerável, onde essa conjugação de fatores cria condições propícias para sua ocorrência.

A seguir, o Gráfico 1 retrata a quantidade de registros de desastres por Unidade Federativa entre os anos de 1995 e 2014.

Gráfico 1: Quantidade de registros de desastres nos estados brasileiros entre 1995 e 2014

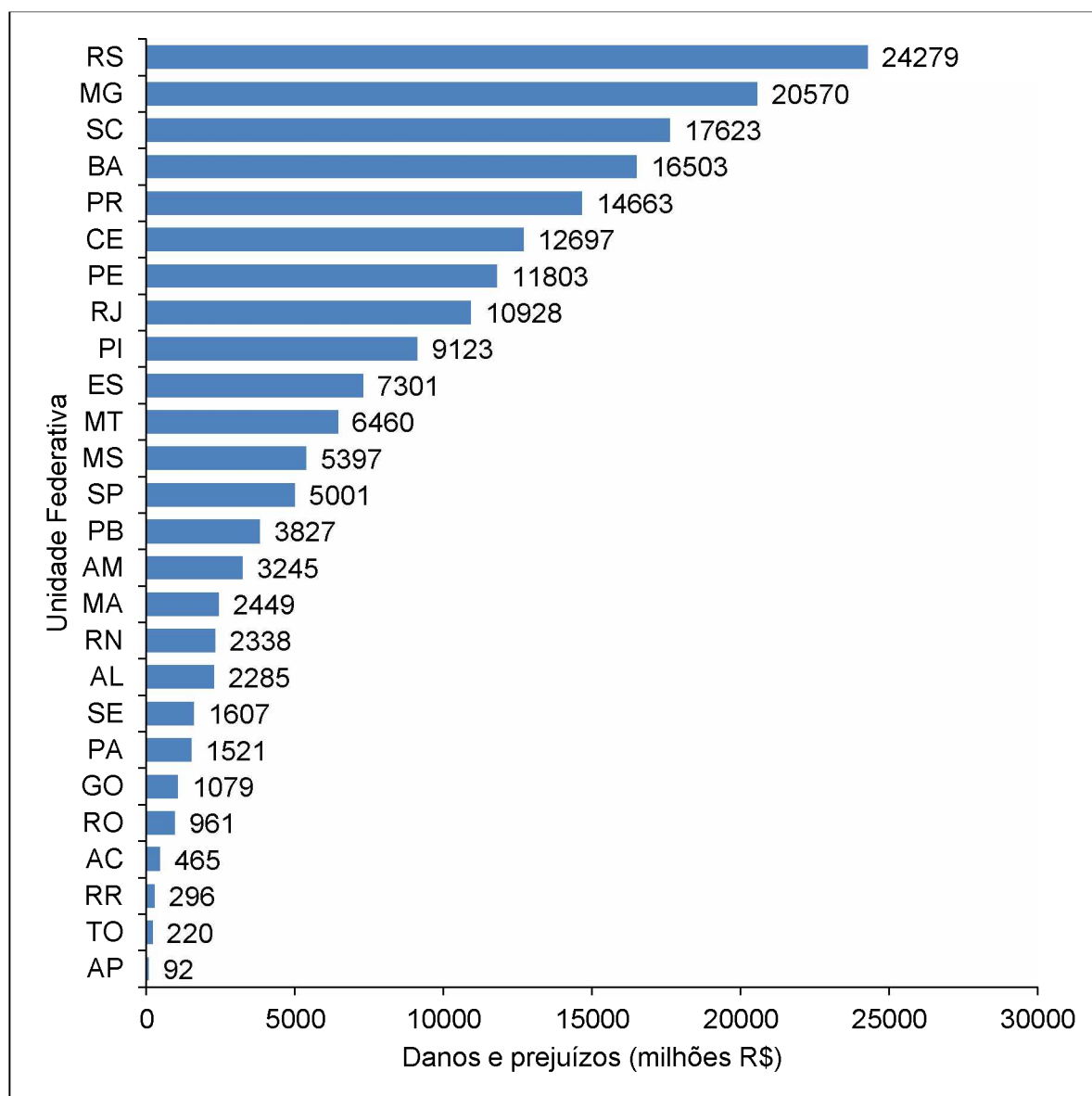


Fonte: adaptado de UFSC, 2016, p. 174.

O estado de Minas Gerais encontra-se em posição de destaque, infelizmente de forma negativa, sendo o estado que mais registrou desastres entre os anos de 1995 e 2014, totalizando 3.652 registros. Isso reforça a necessidade de trabalhar a gestão de risco de desastres nos municípios mineiros, o que deve ser feito através da Defesa Civil Municipal.

Esses desastres geraram significativos danos⁷ e prejuízos⁸, conforme demonstra o Gráfico 2, o qual retrata tais perdas por Unidade Federativa entre os anos de 1995 e 2014.

Gráfico 2: Danos e prejuízos, em milhões de Reais, causados por desastres nos estados brasileiros entre 1995 e 2014



Fonte: adaptado de UFSC, 2016, p. 174.

⁷ Dano: “resultado das perdas humanas, materiais ou ambientais infligidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e aos ecossistemas, como consequência de um desastre.” (BRASIL, 2016)

⁸ Prejuízo: “medida de perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastre.” (BRASIL, 2016)

Conforme se observa no Gráfico 2, Minas Gerais possui o segundo maior valor referente aos danos e prejuízos entre os anos de 1995 e 2014, o que demonstra a severidade dos desastres ocorridos em nosso estado, impondo aos gestores públicos, que adotem medidas urgentes para a redução do risco de desastres.

Além de danos e prejuízos materiais e ambientais, os desastres também ceifam inúmeras vidas, deixando marcas irreparáveis nos familiares e amigos das vítimas. Na Tabela 1 são apresentados alguns desastres ocorridos no Brasil entre os anos de 2010 e 2019, que causaram impactos de grande proporção e grande comoção nacional.

Tabela 1: Principais desastres ocorridos no Brasil entre 2010 e 2019

Desastre	Ano	Mortes	Desaparecidos
Inundações em Alagoas	2010	36	-
Inundações em Pernambuco	2010	20	-
Deslizamento na região serrana do Rio de Janeiro	2011	918	345
Enchentes em Santa Catarina	2011	106	-
Tornado em Xanrerê (SC)	2015	4	-
Rompimento de barragem em Mariana (MG)	2015	18	1
Rompimento de barragem em Brumadinho (MG)	2019	259	11
Total	-	1.361	357

Fonte: Dados básicos: BRASIL, 2017b, p. 27. CNM, 2016b, p. 20-22. G1, 2020.

Elaboração própria.

Mais uma vez o estado de Minas Gerais ocupa posição de destaque, infelizmente, de forma negativa, em relação aos desastres, ficando atrás somente do estado do Rio de Janeiro, o qual contabilizou 918 mortes e 345 desaparecidos no desastre ocorrido em 2011 na região serrana.

Com o passar dos anos os eventos extremos vem se acentuando, acarretando mais destruição, gerando cenários devastados. Porém, de maneira geral, existe uma sazonalidade, o que possibilita que sejam adotadas ações de prevenção, mitigação e preparação, necessárias à gestão de risco de desastres, devendo ser colocadas em prática no período de normalidade que antecede os períodos críticos.

2.1 Conceitos da Sinistrologia

O presente trabalho busca apresentar o consórcio público como uma importante ferramenta na construção de municípios mais resilientes, através da gestão de risco de desastres, potencializando a atuação municipal em relação às ações de Proteção e Defesa Civil (PDC). Neste sentido, torna-se necessário apresentar algumas terminologias relacionadas ao tema, como forma de facilitar a compreensão e possibilitar ao leitor, tirar o máximo de proveito do assunto.

a) ameaça: é um “evento em potencial, natural, tecnológico ou de origem antrópica, com elevada possibilidade de causar danos humanos, materiais e ambientais e perdas socioeconômicas públicas e privadas;” (BRASIL, 2016);

b) gestão de risco de desastres: aplicação de políticas e estratégias de redução do risco de desastres para prevenir novos riscos, reduzir o risco existente e gerir o risco residual, fortalecendo a resiliência e reduzindo as perdas (UNDRR, 2020, tradução nossa);

c) gestão de desastres: “compreende o planejamento, a coordenação e a execução das ações de resposta e de recuperação;” (BRASIL, 2016);

d) mitigação: “medidas e atividades imediatamente adotadas para reduzir ou evitar as consequências do risco de desastre;” (BRASIL, 2016);

e) percepção do risco: valoração ou apreciação subjetiva construída a partir das próprias experiências, meios de subsistência, status, cultura e história, sobre o que é o risco e sua respectiva magnitude (BRASIL, 2017a, p. 42);

f) perigo: qualquer condição potencial ou real que pode vir a causar mortes, ferimentos ou danos às pessoas, propriedades e ao meio ambiente (BRASIL, 2017a, p. 42);

g) prevenção: “medidas e atividades prioritárias destinadas a evitar a instalação de riscos de desastres;” (BRASIL, 2016);

h) preparação: “medidas desenvolvidas para otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes dos desastres;” (BRASIL, 2016);

i) recuperação: restauração ou melhoria dos meios de subsistência e da saúde, bem como dos sistemas e atividades econômicas, sociais, culturais e ambientais de uma comunidade ou sociedade afetada por desastres, alinhando-se com os princípios de desenvolvimento sustentável e com o propósito de "reconstruir

melhor", para evitar ou reduzir o risco de desastres futuros (UNDRR, 2020, tradução nossa);

j) resposta: "medidas emergenciais, realizadas durante ou após o desastre, que visam ao socorro e à assistência da população atingida e ao retorno dos serviços essenciais;" (BRASIL, 2016);

k) resiliência: habilidade de um sistema, comunidade ou sociedade expostos a uma ameaça para resistir, absorver, se adaptar e se recuperar de seus efeitos de maneira eficaz e oportuna, o que inclui a preservação e a restauração de suas estruturas e funções básicas (UNDRR, 2020, tradução nossa);

l) risco de desastre: perda potencial de vidas e bens, através da destruição que pode ocorrer a um sistema, sociedade ou comunidade, sendo determinado probabilisticamente em função da ameaça e da vulnerabilidade (UNDRR, 2020, tradução nossa);

m) vulnerabilidade: fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de um indivíduo, comunidade, ativos ou sistemas aos impactos dos perigos (UNDRR, 2020, tradução nossa).

Os conceitos de ameaça e perigo se confundem, porém pode-se dizer que o perigo é a concretização ou possibilidade de concretização de uma ameaça, ou seja, uma situação desfavorável real ou potencial gerada por uma ameaça. Quanto ao risco de desastre, existe uma relação direta com a ameaça e a vulnerabilidade, sendo representado pela equação $\text{Risco} = \text{Ameaça} \times \text{Vulnerabilidade}$.

2.2 Classificação e codificação dos desastres

A Instrução Normativa nº 02, de 20 de dezembro de 2016, aborda a classificação dos desastres quanto a sua intensidade, fazendo uma relação direta com os danos causados e com o retorno à situação de normalidade, no que tange aos recursos utilizados, conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1: Intensidade dos desastres

Nível	Intensidade	Situação
I	Pequena	Danos humanos consideráveis e que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais
II	Média	Danos e prejuízos são suportáveis e superáveis pelos governos locais e a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais
III	Grande	Danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e, em alguns casos, de ajuda internacional

Fonte: Dados básicos: BRASIL, 2016.

Elaboração própria.

Os desastres de nível II caracterizam-se pela ocorrência de pelo menos dois danos, sendo um obrigatoriamente humano, os quais acarretam prejuízo econômico público ou privado, afetando a capacidade do poder público local em responder e gerenciar a crise instalada (BRASIL, 2016).

Os desastres de nível III caracterizam-se pela ocorrência de forma concomitante de óbitos, isolamento de população, interrupção de serviços essenciais, interdição ou destruição de habitações, danos ou destruição de instalações públicas prestadoras de serviços essenciais e obras de infraestrutura pública (BRASIL, 2016).

Caso o cenário não se enquadre em uma das situações anteriores, temos um desastre de nível I.

Importante também destacar que de acordo com a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade), os desastres são classificados em duas categorias, naturais e tecnológicos, sendo divididos em grupo, subgrupo, tipo e subtipo, com suas respectivas definições, codificação e simbologia. A Figura 1 ilustra as duas categorias de desastres.

Figura 1: Categorias de desastres



Fonte: UFSC, 2020, p. 33.

A Cobrade figura como anexo V, da Instrução Normativa nº 02/2016, sendo o material de referência brasileiro, quando se fala de classificação e codificação de desastres.

No entanto, cabe destacar que a expressão ainda utilizada “desastres naturais”, atualmente não é recomendada, como explica a Representante Especial do Secretário-Geral para a Redução do Risco de Desastres do UNDRR: o ponto central da campanha *#NoNaturalDisasters* é que ao se usar a expressão “natural” pode-se passar a falsa impressão de que os desastres são inevitáveis, não havendo nada que se pode fazer para preveni-los e/ou mitigá-los (MIZUTORI, 2020), quando na realidade sabemos que há essa possibilidade, devendo-se para tal adotar ações para a GRD.

Um perigo natural se torna um desastre quando existe a combinação de exposição e vulnerabilidade, causando perdas de vidas e econômicas (MIZUTORI, 2020, tradução nossa). O perigo ou a ameaça são naturais, já o desastre não, pois

este tem relação direta com a presença humana, o perigo ou a ameaça e a vulnerabilidade. Como bem explica Mizutori (2020) se um terremoto ocorre em um deserto, será apenas um evento da natureza, porém se esse mesmo terremoto ocorre em um local habitado, que não está preparado para enfrentá-lo, o resultado pode ser um desastre.

É necessário que façamos um esforço coletivo, no sentido de que possamos, mesmo que de forma gradual, ir abandonando o uso da expressão “desastre natural”. Apesar da Cobrade ainda abordar tal expressão, como dito é o material de referência em vigência no momento, para a classificação e codificação dos desastres, possuindo seus méritos, pois aborda de forma bem objetiva essa separação, assim como traz importantes conceitos sobre o tema.

2.3 A gestão de risco de desastres

A gestão pode ser entendida como:

[...] o conjunto de atividades realizadas e necessárias para atingir um determinado propósito: planejar as ações adequadas, procurar os recursos necessários, executar as ações e fazer o acompanhamento, a avaliação e o controle dessa execução. (BRASIL, 2017a, p. 31)

Como visto, o risco de desastre está diretamente relacionado com a ameaça e a vulnerabilidade, sendo assim, gerir o risco de desastre é gerir as ameaças e as vulnerabilidades. Neste sentido, na GRD deve-se considerar que as “[...] forças naturais e sociais atuam em conjunto na determinação da existência e dimensão do risco.” (LOPES, 2017, p. 8).

As ameaças podem ser naturais, sendo: processos ou fenômenos naturais ocorridos na biosfera (LOPES, 2017, p. 8). Ou tecnológicas, sendo: “originadas por acidentes tecnológicos ou industriais, procedimentos perigosos, falhas de infraestrutura ou de certas atividades humanas [...]” (LOPES, 2017, p. 8), ambas podendo resultar “num evento prejudicial e causar morte ou lesões, danos materiais, interrupção de atividade social e econômica ou degradação ambiental.” (LOPES, 2017, p. 8).

Já em relação à vulnerabilidade, esta possui diferentes categorias, as quais são elencadas no Quadro 2.

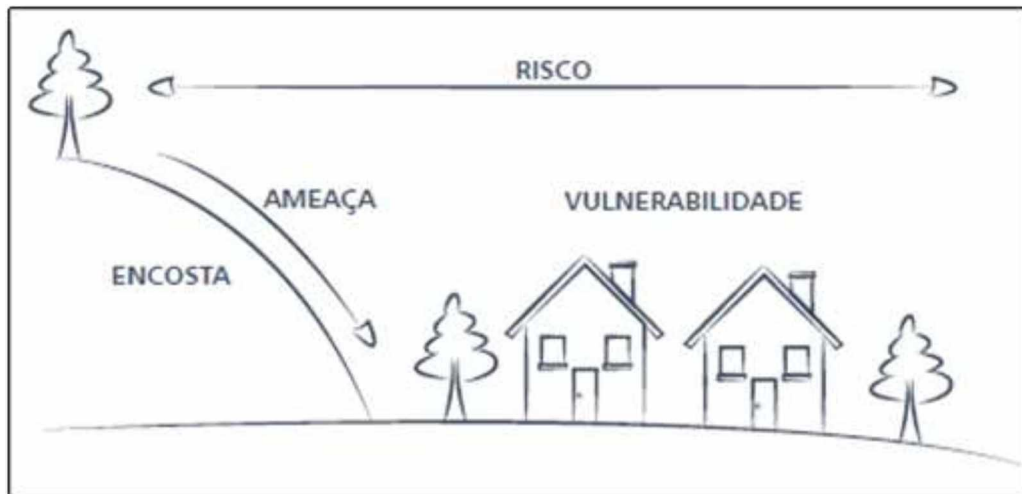
Quadro 2: Categorias de vulnerabilidade

Categoria	Relação	Determinantes
Física	Ordenamento territorial, engenharia e arquitetura que definem a localização das pessoas, suas moradias e o entorno construído.	<ul style="list-style-type: none"> • Densidade populacional; • O lugar, o projeto e os materiais utilizados na construção das moradias.
Social	Bem-estar das pessoas, comunidades e sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de alfabetização e educação; • Sistemas de boa governabilidade e equidade social; • Falta de infraestrutura básica: água potável, saneamento, saúde pública.
Econômica	Situação econômica das pessoas, comunidades e países.	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição de renda.
Ambiental	Características do meio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • O grau de esgotamento dos recursos naturais e seu estado de degradação; • A falta de resiliência dos ecossistemas; • A exposição a contaminantes tóxicos e perigosos.

Fonte: adaptado de LOPES, 2017, p. 9.

Os determinantes exercem influência direta na vulnerabilidade, tendo esta, dimensão e amplitude, conforme nível e intensidade daqueles. A Figura 2 expõe de forma clara essa relação entre o risco, a ameaça e a vulnerabilidade.

Figura 2: Risco de desastre



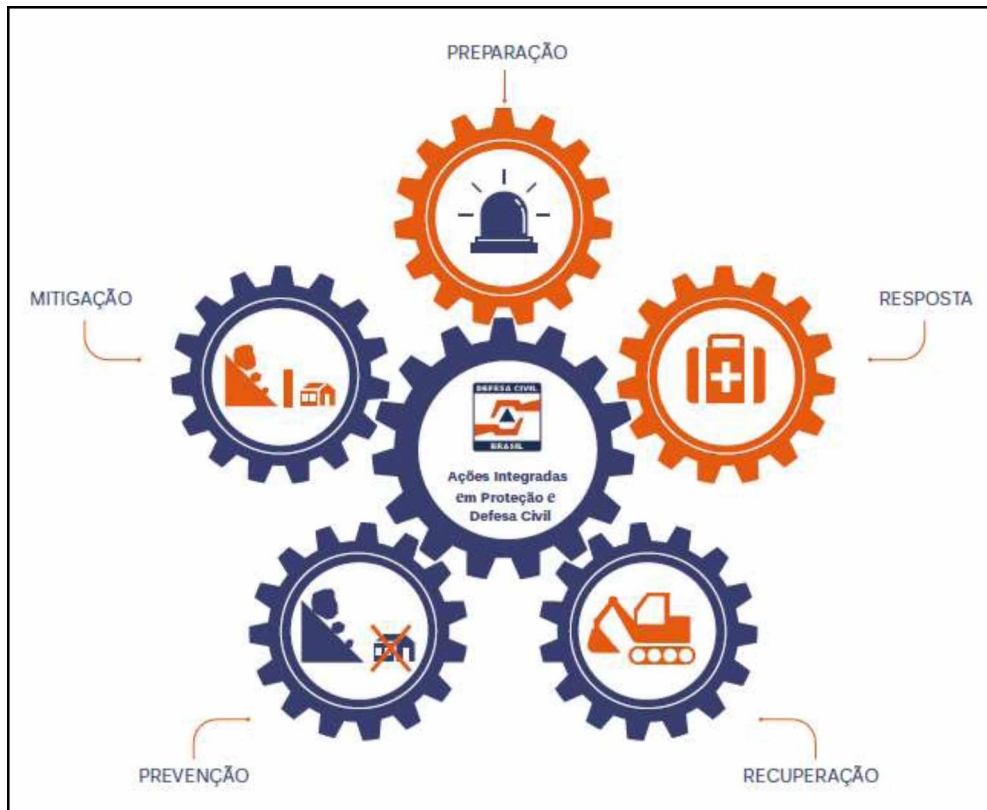
Fonte: UFJF, 2018, p.17.

Em outras palavras, podemos ver a gestão de risco de desastres como sendo um:

[...] processo permanente de análise, planejamento, tomada de decisões e **implementação de ações**, afim de identificar, prevenir e reduzir as chances de um fenômeno potencialmente destrutivo, causar danos ou perturbações graves na sociedade, meios de subsistência e ecossistemas dos territórios. (LOPES, 2017, p. 11, destaque nosso)

Conforme citado acima, na GRD é necessário que ações sejam implementadas. Para tal deve-se colocar em prática a PNPDEC, a qual abrange as ações de “prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.” (BRASIL, 2012). Cabe frisar, que tais ações não devem ser consideradas de forma isolada e independente, mas sim “[...] um processo contínuo, integrado, permanente e interdependente, configurando uma gestão integrada em proteção e defesa civil.” (BRASIL, 2017b, p. 22), conforme demonstra a Figura 3.

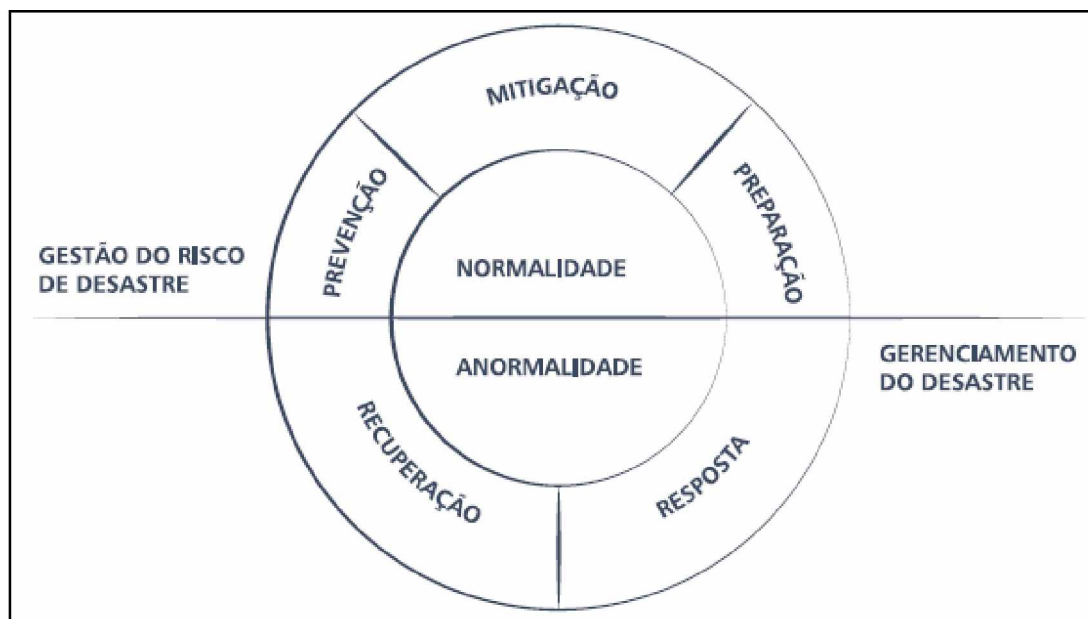
Figura 3: Gestão integrada em proteção e defesa civil



Fonte: BRASIL, 2017b, p. 23.

Considerando-se como momento referencial a ocorrência do desastre, as ações de PDC podem ser divididas em ações pré-desastre, onde temos a GRD (prevenção, mitigação e preparação) e ações pós-desastre, onde temos a GD (resposta e recuperação), como bem ilustra a Figura 4.

Figura 4: Ciclo de gestão em proteção e defesa civil



Fonte: UFJF, 2018, p. 17.

Notas: Normalidade: momento que antecede o desastre.

Anormalidade: momento que sucede o desastre.

Embora tenhamos essa divisão, mais uma vez é importante frisar que as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, fazem parte do ciclo de gestão em proteção e defesa civil, estando relacionadas de forma multissetorial, nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) interagindo constantemente e influenciando diretamente uma a outra em todo o ciclo de gestão.

Esta seção abordou a temática desastres, apresentando alguns diferentes conceitos sobre o tema, bem como sobretudo que o cerca, trazendo as principais definições referentes à sinistrologia. Além disso, trouxe a classificação e codificação de desastres que vigora, no momento, no Brasil (Cobrade), chamando a atenção para a importância de não se usar a expressão “desastre natural”. Por fim, expôs importantes aspectos da gestão de risco de desastres, focando na interação e interdependência existentes nas fases de seu ciclo.

3 PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

No início, a expressão utilizada era Defesa Civil. Com o passar do tempo, com a intensificação dos debates sobre o tema, devido a grandes desastres ocorridos em nosso país, onde entre os anos de 2008 e 2011, inundações e movimentos de massa nos estados de Santa Catarina, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro protagonizaram cenas sem precedentes, fazendo com que essa fosse à década com mais mortes decorrentes de desastres em toda a história brasileira (BRASIL, 2017b, p. 20), houve a necessidade de se repensar o então Sistema Nacional de Defesa Civil. A principal questão era “[...] criar mecanismos e instrumentos de gestão que favorecessem a prevenção de ocorrências de desastres e a diminuição de seus impactos.” (BRASIL, 2017b, p. 20).

Todo esse debate resultou na Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a qual instituiu a atual Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, dentre outras questões. A partir de então se incorporou o termo “Proteção”, como “[...] uma maneira de reforçar as demandas de prevenção, atenção social e redução de vulnerabilidades.” (BRASIL, 2017b, p. 21).

Dito isso, cabe agora conceituar o que vem a ser a Proteção e Defesa Civil: “Conjunto de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos sobre a população e a promover o retorno à normalidade social, econômica ou ambiental.” (BRASIL, 2016). Dessa forma, percebe-se a importância da gestão de risco de desastres, sendo de suma importância agir de forma antecipada, prevenindo, mitigando e se preparando. Caso tais ações não sejam necessárias para impedir que o desastre ocorra, deve-se responder e recuperar prontamente, visando o retorno à normalidade e o bem-estar social.

3.1 Breve histórico sobre a atividade de Proteção e Defesa Civil

A Defesa Civil ou “*Civil Defense*” foi criada na Inglaterra, durante a 2ª Guerra Mundial, entre os anos de 1940 e 1941, tendo como finalidade organizar a população civil, ajudando-a a se proteger dos ataques aéreos dos nazistas, mediante a utilização de alarmes através de sirenes, estruturação de abrigos,

primeiros socorros, combate a incêndios, etc. (UFJF, 2018, p. 14). Neste cenário o governo brasileiro criou o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, pertencente à Aeronáutica, o qual logo após a sua criação (um mês depois) passou para a responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e Diretorias Regionais nos Estados, Territórios e Distrito Federal, sendo os responsáveis pelo atendimento à população vítima da 2ª Guerra Mundial (BRASIL, 2017b, p. 19).

Após a guerra essas instituições foram passando por adaptações, conforme a necessidade de segurança e proteção da população, onde no final da década de 1960, em razão da seca na região Nordeste e cheias na região Sudeste, foi criado o Ministério do Interior, o qual possuía, dentre as suas atribuições à assistência às populações atingidas por calamidades públicas (BRASIL, 2017, p. 19). A primeira Defesa Civil Estadual, foi criada no ano de 1966, no então Estado da Guanabara, atual cidade do Rio de Janeiro, devido às fortes chuvas, que ocasionaram enchentes e deslizamentos na região (UFJF, 2018, p. 14).

Em Minas Gerais, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (Cedec) foi criada no ano de 1972, como um órgão colegiado, sendo integrado por representantes de diversos setores da administração pública estadual, não estando vinculada diretamente a nenhum órgão, o que implicava na falta de uma base estrutural e administrativa sólida (CEDEC, 2014). Sendo assim, como forma de corrigir essa situação, a Cedec foi vinculada ao Gabinete Militar do Governador, com o advento da Lei Estadual nº 7.157, de 07 de dezembro de 1977 (CEDEC, 2014).

A Defesa Civil no Brasil, organizada de forma sistêmica, originou-se com a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil, em 16 de dezembro de 1988, o qual foi reorganizado em agosto de 1993, sendo atualizado por intermédio do Decreto Federal nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005 e pelo advento da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (BRASIL, 2005b, p. 20).

3.2 Legislação brasileira sobre Proteção e Defesa Civil

A seguir, serão abordadas as principais legislações do país que versam sobre a atividade de proteção e defesa civil, de forma a evidenciar os principais alicerces para os envolvidos.

3.2.1 Contituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu artigo 21, inciso XVIII, a competência da União para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, em especial as secas e as inundações.

Já o artigo 22 da Carta Magna aborda os assuntos que competem exclusivamente à União legislar, cabendo frisar que o inciso XXVIII cita: “defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, **defesa civil** e mobilização nacional.” (BRASIL, 1988, destaque nosso).

O artigo 23 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elenca as competências comuns aos três entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – cabendo destacar o inciso IX: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.” (BRASIL, 1988).

Por fim, a Carta Magna em seu Capítulo III (Da Segurança Pública), elenca em seu artigo 144, § 5º que:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;

[...]

§5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; **aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições previstas em lei, incumbe a execução das atividades de defesa civil.** (BRASIL, 1988, destaque nosso)

3.2.2 Lei Federal nº 12.608 de 2012

A Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), dentre outras questões. Pode-se dizer que representa uma grande evolução, pois alinhada ao pensamento internacional, deu grande destaque às ações voltadas para a gestão de risco de desastres, visando o aumento da resiliência dos municípios brasileiros. Como visto anteriormente, foi através dela que se incluiu o termo “Proteção”, de forma a explicitar a importância das medidas para à redução do risco de desastres.

Em seu início a Lei Federal nº 12.608/2012, já deixa claro qual é o dever dos entes federados, destacando que a incerteza quanto ao risco de desastre não constitui óbice para o seu enfrentamento.

Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

[...].

§ 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco. (BRASIL, 2012)

3.2.2.1 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

A PNPDEC abrange “[...] as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.” (BRASIL, 2016). Importante destacar que este ordenamento jurídico estabelece que tal política deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, dentre outras, de forma a promover o desenvolvimento sustentável. Essa integração é crucial na gestão de risco de desastres, como bem explica Pinheiro (2015, p. 81) “[...] o planejamento da cidade precisa compreender a totalidade de tudo que nela se precisa planejar, logo são vários os temas abrangidos e que, em muitos casos, possuem relação direta”.

A PNPDEC estabelece seis diretrizes, sendo elas:

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;

II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres;

IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água;

V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional;

VI - participação da sociedade civil. (BRASIL, 2012)

Destacam-se os incisos I e III os quais abordam uma atuação articulada visando à redução dos desastres, priorizando-se às ações preventivas, o que é a proposta desse trabalho, ou seja, atuação articulada entre os municípios, utilizando-se o consórcio público, como forma de gerir o risco de desastre, reduzir sua

incidência e promover a resiliência. O inciso II mais uma vez reforça a ideia da abordagem sistêmica na qual se deve “[...] considerar que as ações possuem relação entre si, e jamais ocorrem de maneira isolada. Ou seja, mesmo em momentos de recuperação, por exemplo, a perspectiva da prevenção deve estar presente.” (BRASIL, 2017b, p. 39).

Já em relação aos objetivos, a PNPDEC elenca 15, sendo eles:

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

- I - reduzir os riscos de desastres;
- II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- III - recuperar as áreas afetadas por desastres;
- IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
- XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente. (BRASIL, 2012)

Observa-se que a grande maioria dos objetivos destina-se à gestão de risco de desastres, priorizando as ações de prevenção, mitigação e preparação, deixando claro, a importância da proteção e defesa civil está inserida no pacote de políticas públicas, o que mais uma vez, vai ao encontro do que propomos ao

apresentar o consórcio público, como uma ferramenta para concretização desses objetivos.

Os artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Lei Federal nº 12.608/2012, tratam das competências dos entes federados, respectivamente, União, Estados, Municípios e de todos os entes de forma simultânea. A competência dos municípios será abordada na seção que versa sobre esse importante componente do SINPDEC, juntamente com outros aspectos.

À União compete:

Art. 6º Compete à União:

I - expedir normas para implementação e execução da PNPDEC;

II - coordenar o SINPDEC, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III - promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência;

IV - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

V - instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres;

VI - 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;

VII - instituir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública;

VIII - instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil;

IX - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

X - estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública;

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;

XII - fomentar a pesquisa sobre os eventos deflagradores de desastres; e

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

§ 1º O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil conterà, no mínimo:

I - a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País; e

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito nacional e regional, em especial quanto à rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e dos riscos biológicos, nucleares e químicos e à produção de alertas antecipados das regiões com risco de desastres.

§ 2º Os prazos para elaboração e revisão do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil serão definidos em regulamento. (BRASIL, 2012)

Aos Estados compete:

Art. 7º Compete aos Estados:

I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;

II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;

III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;

IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;

V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;

VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e

VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.

Parágrafo único. O Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil conterá, no mínimo:

I - a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres; e

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito estadual, em especial no que se refere à implantação da rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das bacias com risco de desastre. (BRASIL, 2012)

3.2.2.2 Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

O SINPDEC é composto conforme descrito a seguir, sendo tal composição ilustrada pela Figura 5:

Art. 10. O SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

Parágrafo único. O SINPDEC tem por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil.

Art. 11. O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos:
 I - órgão consultivo: CONPDEC;
 II - órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema;
 III - os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e
 IV - órgãos setoriais dos 3 (três) âmbitos de governo.
 Parágrafo único. Poderão participar do SINPDEC as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil. (BRASIL, 2012)

Figura 5: Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: adaptado de UFJF, 2018, p. 12.

O órgão central é a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, a qual cabe “coordenar as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional.” (BRASIL, 2017b, p. 40).

Os órgãos governamentais são formados pelos órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil.

A Lei 12.608/12 não define hierarquia nem estrutura mínima para esses órgãos, de maneira que Estados e Municípios possuem autonomia para definir como organizam sua área de proteção e defesa civil dentro da administração pública local. Assim, há locais em que esses órgãos se constituem em secretarias específicas, e outros em que se integram à estrutura de outras secretarias ou ao gabinete do prefeito, por exemplo. Independente da forma, Estados e Municípios devem responder pelas competências definidas em lei. (BRASIL, 2017b, p. 40)

Em Minas Gerais, o representante estadual no SINPDEC é a Cedec a qual faz parte da estrutura organizacional do Gabinete Militar do Governador (GMG). Como visto, trata-se de um sistema, onde o CBMMG também está inserido como um órgão regional estadual, até porque é quem detém a competência legal, conforme Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 para executar e coordenar as ações de proteção e defesa civil. Em nível municipal, o representante é a Defesa Civil Municipal.

O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), órgão consultivo da SEDEC, é composto por vários representantes dos órgãos setoriais federais, tendo a atribuição de assessorar a SEDEC em suas decisões (BRASIL, 2017b, p. 40). Essa estrutura é replicada em nível estadual e municipal, através do Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil.

Os órgãos setoriais dos três níveis de governo também não possuem uma definição direta de quais sejam e como atuam, considera-se que sejam principalmente, os responsáveis pelas políticas públicas setoriais mencionadas no artigo 3º, parágrafo único⁹ da Lei Federal nº 12.608/2012 (BRASIL, 2017b, p. 23).

Por fim, cabe salientar que:

Em parágrafo único a Lei 12.608/12 abre a possibilidade para que organizações comunitárias de caráter voluntário e outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil possam também participar do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Sua participação pode se dar pela composição paritária nos Conselhos ou ainda se vinculando localmente às ações de gestão de risco a critério de cada órgão municipal. (BRASIL, 2017b, p 41)

Como visto a proteção e defesa civil no Brasil é organizada de forma sistêmica, onde os diversos integrantes, de acordo com seu nível de responsabilidades, atribuições e competências executam a PNPDEC.

⁹ Parágrafo único: “A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.” (BRASIL, 2012).

3.2.3 Instrução Normativa nº 02 de 2016

Instrução Normativa nº 02, de 20 de dezembro de 2016 aborda de forma clara, importantes aspectos relacionados aos desastres, classificando-os de acordo com sua intensidade, conforme visto anteriormente, ao se tratar da Cobrede. Também orienta o Executivo Municipal, Estadual e do Distrito Federal, caso haja necessidade de implantar uma “[...] situação jurídica especial para execução das ações de socorro e assistência humanitária à população atingida, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.” (BRASIL, 2016), ou seja, decretar situação de emergência (SE) ou estado de calamidade pública (ECP). A Instrução Normativa nº 02/2016 possui seis anexos, sendo eles:

- a) anexo I: Formulário de Informações do Desastre (FIDE);
- b) anexo II: Declaração Municipal de Atuação Emergencial (DMATE);
- c) anexo III: Declaração Estadual de Atuação Emergencial (DEATE);
- d) anexo IV: Relatório Fotográfico;
- e) anexo V: Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrede);
- f) anexo VI: Conceitos.

Os anexos V e VI ajudam no preenchimento dos demais anexos, os quais fazem parte da documentação necessária para o reconhecimento federal da SE ou ECP.

3.3 Marcos internacionais sobre Proteção e Defesa Civil

Até a década de 1970, o foco estava quase que exclusivamente em responder e reduzir os efeitos dos desastres, o processo de gestão de risco começou a evoluir, a partir da década seguinte, quando se percebeu que alguns desastres poderiam ser evitados ou reduzidos, com ações de prevenção e preparação (BRASIL, 2017b, p. 31).

A década de 1990 a 1999 foi definida pela Assembleia Geral das Nações Unidas, como a Década Internacional para a Redução dos Desastres, o que representou um importante feito na gestão de risco internacional, tendo em maio de 1994, ocorrido no município de Yokohama, Japão, a 1ª Conferência Mundial sobre a

Redução de Desastres, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) (BRASIL, 2017b, p. 31).

No final da década de 1990, foi estabelecida pela ONU a Estratégia Internacional para Redução de Desastres, através da qual foram realizadas diversas reuniões e celebrados importantes acordos internacionais, resultando no Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 e no Marco de Sendai 2015-2030 (BRASIL, 2017b, p. 32).

3.3.1 Marco de Ação de Hyogo 2005-2015

A 2ª Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres foi realizada em Kobe, Japão, no ano de 2005, produzindo como resultado o Marco de Ação de Hyogo (MAH) 2005-2015, que possui como objetivo geral aumentar a resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres (BRASIL, 2017b, p. 32).

O MAH estabeleceu cinco prioridades de ação para “[...] orientar os estados, organizações e outros atores em todos os níveis, no desenho de seus enfoques para a Redução de Riscos de Desastres” (ONU, 2005) conforme esboça o Quadro 3.

Quadro 3: Prioridades de ação do Marco de Ação de Hyogo

Prioridades	Ação	Descrição
1	Fazer com que a redução dos riscos de desastres seja uma prioridade.	Garantir que a redução de risco de desastres seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação.
2	Conhecer o risco e tomar medidas.	Identificar, avaliar e observar de perto os riscos dos desastres, e melhorar os alertas prévios.
3	Desenvolver uma maior compreensão e conscientização.	Utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis.
4	Reduzir o risco.	Reduzir os fatores fundamentais do risco.
5	Esteja preparado e pronto para atuar.	Fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz a todo nível.

Fonte: Dados básicos: ONU, 2005.

Elaboração própria.

3.3.2 Marco de Sendai 2015-2030

A 3ª Conferência Mundial da ONU sobre a Redução de Risco de Desastres, foi realizada no ano de 2015, no município de Sendai, também no Japão, resultando na aprovação pelos Estados-Membros do Marco de Sendai (BRASIL, 2017b, p. 32).

Passados 10 anos do MAH (2005 a 2015), mesmo tendo trazido orientações cruciais com vistas à redução de risco de desastres, dando importante contribuição neste sentido, os desastres continuaram a se contrapor aos esforços de alcançar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015, p. 5), tendo a aplicação do MAH evidenciado algumas lacunas:

[...] na abordagem dos fatores subjacentes de risco de desastres, na formulação de metas e prioridades de ação, na necessidade de promover a resiliência a desastres em todos os níveis e de garantir meios adequados de execução. (ONU, 2015, p. 5)

Tais lacunas indicaram a necessidade de desenvolver um marco que estivesse voltado para a ação que os Governos e as partes interessadas, pudessem implementar de forma apoiada e complementar, ajudando na identificação dos riscos de desastres que precisam ser gerenciados de forma a orientar os investimentos para melhorar a resiliência (ONU, 2015, p. 5).

Neste sentido, foi construído o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, que visa alcançar ao longo dos próximos 15 anos o resultado: “Redução substancial nos riscos de desastres e nas perdas de vidas, meios de subsistência e saúde, bem como de ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países.” (ONU, 2015, p. 7).

Para conseguir êxito deve-se buscar o seguinte objetivo:

Prevenir novos riscos e reduzir o risco de desastres existente, implementando medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentar a preparação para resposta e recuperação, e, assim, aumentar a resiliência. (ONU, 2015, p. 7)

A avaliação do progresso global para atingir o resultado e objetivo será feita através de sete metas globais que foram acordadas:

- (a) Reduzir substancialmente a mortalidade global por desastres até 2030, com o objetivo de reduzir a média de mortalidade global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015.
- (b) Reduzir substancialmente o número de pessoas afetadas em todo o mundo até 2030, com o objetivo de reduzir a média global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015.
- (c) Reduzir as perdas econômicas diretas por desastres em relação ao produto interno bruto (PIB) global até 2030.
- (d) Reduzir substancialmente os danos causados por desastres em infraestrutura básica e a interrupção de serviços básicos, como unidades de saúde e educação, inclusive por meio do aumento de sua resiliência até 2030.
- (e) Aumentar substancialmente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres até 2020.
- (f) Intensificar substancialmente a cooperação internacional com os países em desenvolvimento por meio de apoio adequado e sustentável para complementar suas ações nacionais para a implementação deste quadro até 2030.
- (g) Aumentar substancialmente a disponibilidade e o acesso a sistemas de alerta precoce para vários perigos e as informações e avaliações sobre o risco de desastres para o povo até 2030. (ONU, 2015, p. 7)

Na busca pelo resultado e objetivo, foram definidas quatro ações prioritárias:

1. Compreensão do risco de desastres.
2. Fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres;
3. Investimento na redução do risco de desastres para a resiliência;
4. Melhoria na preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e de Reconstruir Melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução. (ONU, 2015, p. 9)

Após a exposição desses dois importantes marcos internacionais da proteção e defesa civil, nota-se que nossa PNPDEC está totalmente em sintonia com o que está vigorando no momento no mundo, onde os holofotes estão voltados para a gestão de risco de desastres e não mais para a gestão de desastres.

Esta seção trouxe importantes aspectos da PDC, sendo inicialmente, um breve histórico, mostrando como surgiu a Defesa Civil no mundo, no Brasil e em Minas Gerais. A seguir abordou as principais legislações nacionais sobre o tema, dando ênfase a Lei Federal nº 12.608/2012, tendo em vista sua grande importância para a proteção e defesa civil, finalizando com uma narrativa sobre dois marcos internacionais: Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 e Marco de Sendai 2015-2030,

considerados como tal, pela mudança de foco trazida, passando da resposta para a gestão de risco de desastres.

4 O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

O Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais possui como missão:

Servir à sociedade mineira com atividades de coordenação e execução de **ações de defesa civil**, prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe, contribuindo para o desenvolvimento do Estado. (CBMMG, 2019, p. 21, destaque nosso)

Pode-se observar que a proteção e defesa civil faz parte da identidade organizacional do CBMMG, sendo um dos objetivos estratégicos da Corporação, conforme aponta a Figura 6.

Figura 6: Objetivos estratégicos do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais



Fonte: adaptado de CBMMG, 2019, p. 61.

Para se alcançar os objetivos foram definidos um eixo principal e quatro eixos suporte, estando à proteção e defesa civil no eixo suporte dois, o qual está dividido em dois programas, sendo eles: Gestão do Risco de Desastre e Gestão do Desastre, o que mais uma vez evidencia a necessidade de trabalhar as ações de prevenção, mitigação e preparação, propostas desse trabalho, através da implementação do consórcio em proteção e defesa civil entre municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Além disso, demonstra o alinhamento do CBMMG à PNPDEC e às diretrizes internacionais trazidas pela ONU através do Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 e do Marco de Sendai 2015-2030. Destaca-se também, que essa atuação na GRD

impacta positivamente na GD uma vez que isso possibilita que os desastres não ocorram (prevenção) ou que, caso venham a ocorrer, tenham seus impactos diminuídos (mitigação), bem como possibilita a todos os envolvidos a capacitação (preparação) adequada para enfrentá-lo.

Segundo o Plano de Comando 2015-2026 do CBMMG, 3ª edição, o eixo suporte dois, Proteção e Defesa Civil, visa:

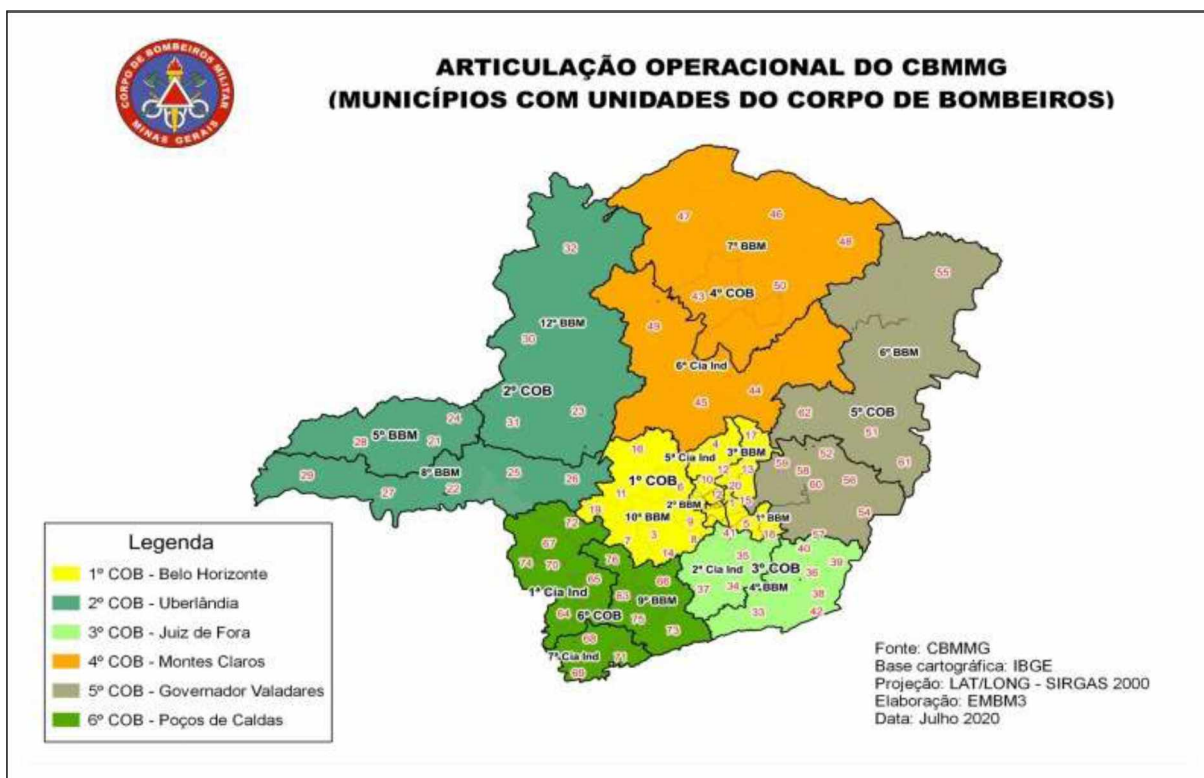
[...] estimular ações preventivas e proporcionar respostas eficientes aos desastres, possui como premissa desenvolver estratégias de **preparação de cidades para se prevenir e recuperar de desastres, princípios fundamentais na construção de um estado resiliente**, capaz de evitar e superar catástrofes. (CBMMG, 2019, p.75 destaque nosso)

Isso demonstra a vocação da Instituição na proteção e defesa civil, preocupando-se em estimular ações nos municípios que possam torná-los mais resilientes aos desastres.

4.1 O 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais

O 4º BBM, sediado em Juiz de Fora, pertence ao 3º Comando Operacional de Bombeiros (COB), o qual também tem sua sede localizada em Juiz de Fora, possuindo além do 4º BBM, a 2ª Companhia Independente de Bombeiro Militar (Cia. Ind. BM) dentre suas Unidades (CBMMG, 2020d). A Figura 7 evidencia a localização do 4º BBM no estado de Minas Gerais.

Figura 7: Localização do 4° BBM/MG



Fonte: CBMMG, 2020d.

O 4° BBM possui 90 municípios da Zona da Mata Mineira sob sua responsabilidade, os quais estão distribuídos na sua articulação de acordo com suas Companhias e Pelotões subordinados (CBMMG, 2020c).

A 1ª Companhia de Bombeiro Militar (Cia. BM) com sede em Juiz de Fora, possui sete Pelotões Bombeiro Militar (Pel. BM) subordinados, sendo que o 1° Pel. BM, 2° Pel. BM, 3° Pel. BM, 4° Pel. BM, 5° Pel. BM e 6° Pel. BM estão sediados em Juiz de Fora e o 7° Pel. BM está sediado em Leopoldina, possuindo o Posto Avançado (PA) de Além Paraíba subordinado a ele (CBMMG, 2020c).

A 1ª Cia. BM é responsável pelo atendimento de 42 municípios, sendo eles: Arantina, Belmiro Braga, Bicas, Bom Jardim de Minas, Chácara, Chiador, Coronel Pacheco, Descoberto, Ewbank da Câmara, Goianá, Guarará, Juiz de Fora, Lima Duarte, Mar de Espanha, Maripá de Minas, Matias Barbosa, Olaria, Pedro Teixeira, Pequeri, Piau, Rio Novo, Rio Preto, Rochedo de Minas, Santa Bárbara do Monte Verde, Santa Rita de Jacutinga, Santana do Deserto, Santos Dumont, São João Nepomuceno, Senador Cortês e Simão Pereira (1° Pel. BM ao 6° Pel. BM); Argirita, Cataguases, Itamarati de Minas, Laranjal, Leopoldina, Palma e Recreio (7°

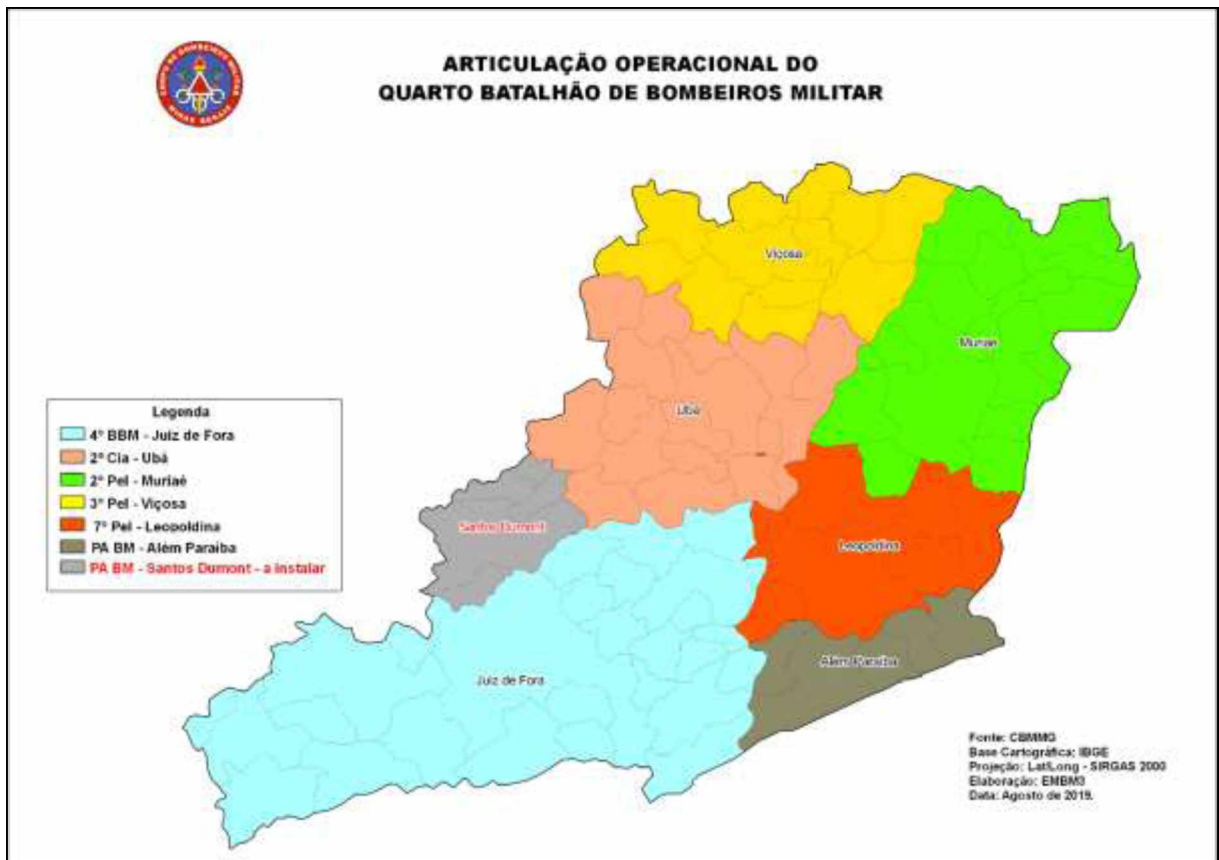
Pel. BM); Além Paraíba, Santo Antônio do Aventureiro, Volta Grande, Estrela Dalva e Pirapetinga (PA Além Paraíba) (CBMMG, 2020c).

A 2ª Cia. BM com sede em Ubá, possui três Pel. BM subordinados, sendo que o 1º Pel. BM está sediado em Ubá, o 2º Pel. BM está sediado em Muriaé e o 3º Pel. BM está sediado em Viçosa (CBMMG, 2020c).

A 2ª Cia. BM é responsável pelo atendimento de 48 municípios, sendo eles: Astolfo Dutra, Brás Pires, Divinésia, Dona Eusébia, Dolores do Turvo, Guarani, Guidoal, Guiricema, Mercês, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, Senador Firmino, Silveirânia, Tabuleiro, Tocantins, Ubá e Visconde do Rio Branco (1º Pel. BM); Antônio Prado de Minas, Barão de Monte Alto, Carangola, Eugenópolis, Faria Lemos, Fervedouro, Miradouro, Miraí, Muriaé, Patrocínio do Muriaé, Pedra Dourada, Rosário da Limeira, Santana de Cataguases, São Francisco do Glória, São Sebastião da Vargem Alegre, Tombos e Vieiras (2º Pel. BM); Araponga, Cajuri, Canaã, Coimbra, Ervália, Paula Cândido, Pedra do Anta, Ponto Firme, Presidente Bernardes, São Geraldo, São Miguel do Anta, Teixeiras e Viçosa (3º Pel. BM) (CBMMG, 2020c).

A Figura 8 mostra a distribuição das Cia. BM e Pel. BM do 4º BBM.

Figura 8: Companhias e Pelotões do 4º BBM/MG



Fonte: CBMMG, 2020c.

Destaca-se que que a grande maioria dos municípios atendidos pelo 4º BBM (80 municípios) possuem até 30.000 habitantes (Casarim, 2016, p. 65), sendo considerados neste estudo como municípios de pequeno porte.

4.2 Atribuições constitucionais e legais

Conforme visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 144, § 5º incumbe aos Corpos de Bombeiros Militares além das atribuições definidas em lei, a execução das atividades de defesa civil (BRASIL, 1988). Além da nossa Carta Magna, existem outras legislações em nível estadual que atribuem ao CBMMG a responsabilidade para executar ações de PDC.

4.2.1 Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 traz as competências do CBMMG no Título III (Do Estado), Capítulo II (Organização dos Poderes), Seção V (Da Segurança do Cidadão e da Sociedade), Subseção II (Da Segurança Pública):

Art. 136 – A segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia Civil;

II – Polícia Militar;

III – Corpo de Bombeiros Militar.

[...]

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

[...]

II – ao Corpo de Bombeiros Militar, **a coordenação e a execução de ações de defesa civil**, a prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe; (MINAS GERAIS, 1989, destaque nosso).

Assim como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Constituição Mineira incumbe ao CBMMG à execução das atividades de proteção e defesa civil, acrescentando a isso, também a coordenação.

4.2.2 Lei Complementar Estadual nº 54 de 1999

A Lei Complementar Estadual nº 54, de 13 de dezembro de 1999 dispõe sobre a organização básica do CBMMG e dá outras providências. A competência do CBMMG está definida no artigo 3º:

Art. 3º - Compete ao Corpo de Bombeiro Militar:

I - **coordenar e executar as ações de defesa civil, proteção e socorrimto públicos**, prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio e explosão em locais de sinistro, busca e salvamento; (Vide art. 2º da Lei nº 14.130, de 19/12/2001.)

II - atender a convocação, à mobilização do Governo Federal inclusive, em caso de guerra externa ou para prevenir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de Corpo de Bombeiros Militar e como participante da defesa interna e territorial;

- III - coordenar a elaboração de normas relativas à segurança das pessoas e dos seus bens contra incêndios e pânico e outras previstas em lei, no Estado;
- IV - exercer a polícia judiciária militar, relativamente aos crimes militares praticados por seus integrantes ou contra a instituição Corpo de Bombeiros Militar, nos termos da legislação federal específica;
- V - incentivar a criação de Bombeiros não militares e estipular as normas básicas de funcionamento e de padrão operacional;
- VI - exercer a supervisão das atividades dos órgãos e das entidades civis que atuam em sua área de competência;
- VII - aprimorar os recursos humanos, melhorar os recursos materiais e buscar novas técnicas e táticas que propiciem segurança à população. (MINAS GERAIS, 1999, destaque nosso)

Percebe-se mais uma vez a preocupação do legislador em atribuir à Corporação a coordenação e execução das atividades de proteção e defesa civil.

4.2.3 Lei Estadual nº 14.130 de 2001

A Lei Estadual nº 14.130, 19 de dezembro de 2001 dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico em Minas Gerais, determinando ao CBMMG que exerça a prevenção e o combate a incêndio e pânico:

Art. 2º Para os fins do artigo 1º, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais CBMMG, no exercício da competência que lhe é atribuída no inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 54, de 13 de dezembro de 1999, desenvolverá as seguintes ações:

- I análise e aprovação do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico;
- II planejamento, coordenação e execução das atividades de vistoria de prevenção a incêndio e pânico nos locais de que trata esta lei;
- III estabelecimento de normas técnicas relativas à segurança das pessoas e seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe;
- IV aplicação de sanções administrativas nos casos previstos em lei.

Parágrafo único. As normas técnicas previstas no inciso III do “caput” deste artigo incluirão instruções para a instalação de equipamento para detectar e prevenir vazamento de gás. (MINAS GERAIS, 2001)

Através da prevenção, seja contra o incêndio, seja contra o pânico, muitas vidas podem ser preservadas. Além disso, o patrimônio, incluindo edificações históricas é preservado de forma a perpetuar esse legado às gerações futuras.

4.3 Vocação e capacitação

Anteriormente, demonstrou-se à competência constitucional e legal do CBMMG para coordenar e executar as ações de proteção e defesa civil. Somado a isso, tem-se a vocação e o preparo dos Bombeiros Militares, conforme será demonstrado a seguir.

Quando pensamos em um desastre, logo nos vem à mente a proteção e defesa civil e, em ato contínuo o Corpo de Bombeiros Militar. Isso ocorre porque a história da PDC no Brasil está intimamente relacionada ao Corpo de Bombeiros Militar, “a história da Proteção e Defesa Civil no Brasil nos remete à criação do Corpo de Bombeiros Provisório da Corte em 1856, que atualmente é chamado de Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ).” (BRASIL, 2014a, p. 10). O CBMMG é vocacionado por natureza para o enfrentamento aos desastres e consequente atuação nas ações de proteção e defesa civil, tendo inicialmente concentrando suas ações na GD, mas atualmente, guiado pelo Plano de Comando, atua também na GRD, encontrando-se em sintonia com a PNPDEC e com as doutrinas internacionais.

Além do aspecto vocação, a Corporação também se destaca no quesito capacitação, pois a temática proteção e defesa civil está presente na grade curricular dos seus diversos cursos de formação e qualificação. Ao longo do tempo o ensino no CBMMG passou por importantes transformações, tendo como marco, a Academia de Bombeiros Militar (ABM):

Outro fator circunstancial foi a reestruturação do sistema de ensino do CBMMG, passando o antigo Centro de Ensino de Bombeiros (CEBOM) a ser denominado de Academia de Bombeiros Militar (ABM), a partir de 2 de março de 2011, sendo reconhecida pelo novo arcabouço profissional e aperfeiçoamento contínuo na formação do Bombeiro Militar para a Gestão de Riscos e Gestão de Desastres [...] (COSENDEY, 2016, p. 59)

Como consequência dessa reestruturação, em 2016, o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, reconheceu a ABM como instituição de ensino superior, ao homologar o Curso de Formação de Oficiais Bombeiro Militar (CFO BM) como bacharelado em Ciências Militares com ênfase em Gestão e Prevenção de Catástrofes e o Curso de Habilitação de Oficiais Bombeiro Militar (CHO BM) como

Tecnólogo em Segurança Pública, Gestão e Gerenciamento de Catástrofes (COSENDEY, 2016, p. 59).

O oficial formado através do CFO BM, ao longo de sua carreira, como forma de conseguir progressão funcional, deve realizar o Curso de Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil (CEGEDEC), destinado ao oficial intermediário (Capitão) e o Curso de Especialização em Gestão Estratégica e Políticas Públicas (CEGEPP), destinado ao oficial superior (Major e Tenente-Coronel), criados pela Resolução nº 641, de 23 de outubro de 2015, os quais possuem matriz curricular e pedagógica estruturada para a proteção e defesa civil.

Em sintonia com a formação de oficiais, a formação de praças também busca a difusão do conhecimento de PDC. O Curso de Formação de Sargentos Bombeiro Militar (CFS BM), destinado ao Soldado e ao Cabo, com acesso através de concurso interno, possui disciplina voltada a essa temática, conforme previsto na Resolução nº 697, de 13 de fevereiro de 2016. Para o Sargento progredir na carreira, ele deve realizar o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos Bombeiro Militar (CAS BM), o qual prevê em sua malha curricular, disciplina voltada aos ensinamentos sobre proteção e defesa civil, conforme Resolução nº 341, de 10 de julho de 2009. O Cabo para ser promovido à graduação de Sargento, por tempo de serviço, após cumprir o interstício necessário, deve realizar o Curso Especial de Formação de Sargentos Bombeiro Militar (CEFS BM), que também possui em sua malha curricular, disciplina voltada aos ensinamentos de proteção e defesa civil, conforme Resolução nº 843, de 20 de março de 2019.

Embora o Curso de Formação de Cabos Bombeiro Militar (CFC BM) e o Curso de Formação de Soldados Bombeiro Militar (CFSd BM) não contemplem em sua malha curricular disciplina voltada aos conhecimentos de PDC de forma direta, como visto nos demais cursos; deve-se destacar que todos os militares do CBMMG até o posto de Capitão, realizam anualmente o Treinamento Profissional Básico (TPB), o qual “visa à atualização e o aperfeiçoamento do bombeiro militar, com vistas ao cumprimento de suas missões constitucionais.” (CBMMG, 2018, p. 1). O TPB é regulado pela Resolução nº 810, de 29 de agosto de 2018, a qual foi alterada pela Resolução nº 887, de 15 de janeiro de 2020, tendo no total seis módulos de treinamento, sendo o sexto módulo designado “Proteção e Defesa Civil”.

Além das disciplinas específicas de PDC, todos os cursos de formação e de aperfeiçoamento da Corporação possuem em sua malha curricular, disciplina

voltada para a prevenção contra incêndio e pânico, reforçando o compromisso do CBMMG com a GRD, através da prevenção.

Outro exemplo da capacitação do CBMMG é o Curso de Especialização Gestão Pública em Proteção e Defesa Civil criado pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) em parceria com o CBMMG.

O corpo docente do curso será formado por professores da Universidade e **profissionais do Corpo de Bombeiros Militar**. A especialização pretende abordar de maneira acadêmica, científica e profissional assuntos relacionados à Engenharia, Gestão Pública, Proteção e Defesa Civil. (UFJF, 2020, destaque nosso)

O curso terá uma carga horária de 400 horas, tendo como objetivo: “[...] por meio da capacitação dos atuais e futuros agentes públicos da Proteção e Defesa Civil, ampliar o escopo de atividades que visem a segurança das comunidades em áreas de risco.” (UFJF, 2020), sendo gratuito, com participação semipresencial e destinado a profissionais de nível superior que tenham interesse na área e que preferencialmente já atuem no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

4.4 Parceria

Devido a sua formação, competência e missão, o CBMMG sempre esteve presente nos desastres ocorridos em nosso Estado e até mesmo no mundo, como ocorreu em 2019 atuando em Moçambique, no continente Africano, em assistência às vítimas do ciclone Idai. Existe devido a isso, uma grande interação entre a Defesa Civil Municipal e o CBMMG, pois eles sabem que no momento mais difícil prevalece o que diz o *slogan* “O amigo certo nas horas incertas!”. Essa presença ocorre não só no momento da adversidade, mas também no momento de normalidade.

O CBMMG através do 3º COB/4º BBM realizou um convênio com a UFJF que possui como finalidade desenvolver o projeto de Mapeamento da Susceptibilidade aos Riscos Físico-Ambientais nos municípios que compreendem a Zona da Mata Mineira e Campo das Vertentes. Neste sentido, foram realizados os mapeamentos das áreas de risco dos municípios de Bicas e Rio Preto (UFJF; CBMMG, 2017).

A integração entre UFJF (União), CBMMG (Estado) e Compdec (Município) visa fomentar conhecimentos para gestão de risco de desastres nos municípios, por meio de trocas de experiências e informações, além do trabalho

conjunto no local apontado como risco, resultando no mapeamento de susceptibilidades a riscos (UFJF; CBMMG, 2017). Essa integração é uma demonstração clara da execução da PNPDEC pelo CBMMG, atuando de forma conjunta, conforme diretriz da Lei Federal nº 12.608/2012 com vistas à redução de desastres.

Esse mapeamento possibilitou subsidiar o Poder Público Municipal na elaboração das ações de proteção e defesa civil e no planejamento urbano voltado para redução de risco de acidentes e desastres, fomentando uma cultura de prevenção e percepção de riscos (inteligência preventiva)¹⁰, promovendo resiliência no município (UFJF; CBMMG, 2017).

O levantamento do material bibliográfico contemplou cartas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e imagens de satélites dos municípios de Bicas e Rio Preto, buscando identificar locais susceptíveis aos movimentos de massa. Esse material foi utilizado para elaborar mapas com declividades dando uma visibilidade das prováveis áreas de risco a movimentos de massa (UFJF; CBMMG, 2017).

Com estes mapas as equipes do 3º COB/4º BBM, UFJF e Compdec, realizaram visitas de campo, para validação e caracterização *in loco* da setorização destas áreas utilizando a metodologia do Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT) de São Paulo, através do preenchimento da Ficha de Caracterização de Áreas de Risco de Escorregamento (UFJF; CBMMG, 2017).

O produto deste mapeamento foi um relatório contendo: localização do lugar mapeado; fotos digitais e georreferenciadas; as características da área/setor apresentando evidências de movimentação e instabilidade do terreno; o comportamento da água no solo; o tipo de vegetação no entorno da edificação e o grau de probabilidade de risco, classificados em Risco Muito Alto (R4), Risco Alto (R3), Risco Médio (R2) e Risco Baixo (R1), através das condicionantes do local e classificação de densidade de ocupação e infraestrutura. Este relatório foi entregue aos Poderes Executivo e Legislativo municipais, Ministério Público e Cedec.

Outra importante iniciativa do CBMMG foi o treinamento ministrado à Defesa Civil Municipal de alguns municípios da área de atuação do 4º BBM em

¹⁰ “Inteligência preventiva pode-se chamar a relação entre o saber e sua aplicação na escolha de opções que podem tornar um comportamento ou sua consequência mais ou menos seguro.” (PINHEIRO, 2015, p. 100).

Sistema de Comando em Operações (SCO), com a finalidade de facilitar o atendimento de ocorrências de desastres na qual essas duas agências venham a trabalhar em conjunto. Neste treinamento, também foram repassados conhecimentos de proteção e defesa civil, com foco na gestão de risco de desastres, visando atualizar os componentes da Compdec face à PNPDEC.

Mapeados os riscos, o município deve elaborar o Plano de Contingência¹¹, devendo haver um para cada risco mapeado. Na elaboração desse plano, como já ocorre, o CBMMG auxilia o município, tendo em vista a sua grande experiência, havendo inclusive previsão para isso, de acordo com a Resolução nº 722, de 05 de maio de 2017, que dispõe sobre as atividades de proteção e defesa civil no CBMMG, conforme preconiza o seu artigo 8º:

Art. 8º - Os Batalhões e as Companhias Independentes possuem as seguintes atribuições:

I - executar as instruções, treinamentos e cursos na área de Proteção e Defesa Civil planejados pelos Comandos Operacionais de Bombeiros, envolvendo os integrantes do SINPDEC em seu território de atuação;

II - planejar e executar, sob supervisão do COB, uma agenda de reuniões periódicas com outros órgãos e lideranças da comunidade, com a finalidade de prevenir, monitorar e preparar para os riscos;

III - elaborar, juntamente com os municípios, os Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil, conforme diretrizes emanadas pelo Comando-Geral;

IV - apoiar diretamente as Frações BM nas ações de Proteção e Defesa Civil;

V - disponibilizar viaturas e efetivo para realização de atividades de Proteção e Defesa Civil nos municípios, em conjunto com as Defesas Cíveis Municipais; [...] (CBMMG, 2017, destaque nosso)

Portanto, o CBMMG já exerce importante papel no auxílio à Compdec, atuando não só na resposta e recuperação, mas também na gestão de risco de desastres, com ações de prevenção, mitigação e preparação, o que pode ser feito também junto aos consórcios intermunicipais para atuação em proteção e defesa civil, proposto por este trabalho, como forma de possibilitar a operacionalização da Defesa Civil Municipal, gerando resiliência. Neste mister, o CBMMG se apresenta como um importante parceiro dos municípios, atuando de forma integrada, com vistas a cumprir a PNPDEC, gerando bem-estar social à sociedade mineira.

¹¹ Plano de Contingência: “documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinado tipo de desastres e estabelece os procedimentos e responsabilidades.” (BRASIL, 2016).

Nesta seção abordou-se a atuação da Corporação no contexto da PDC, como forma de cumprir sua missão institucional, norteados pelo Plano de Comando 2015-2026 do CBMMG, 3ª edição e pelas atribuições constitucionais e legais, com destaque para a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 e para a Lei Complementar Estadual nº 54/1999. Localizou-se o 4º BBM no estado de Minas Gerais, apresentando os 90 municípios atendidos por ele. Demonstrou-se como o CBMMG encontra-se preparado para cumprir a PNPDEC, seja pela sua vocação, seja pela sua capacitação e, como a Corporação atua em parceria com diversos órgãos do SINPDEC, tendo plenas condições de apoiar os consórcios intermunicipais de proteção e defesa civil, visando à capacitação de seus integrantes e a plena execução de suas atribuições.

5 O MUNICÍPIO

O crescimento populacional, o intenso processo de urbanização sem planejamento e o grande impacto das mudanças climáticas, gerando eventos extremos, somados a uma quantidade cada vez maior de pessoas vivendo em áreas de risco, acentuam as ameaças e vulnerabilidades à economia mundial, à população do planeta e ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2017b, p. 59; TRAJBER; OLIVATO; MARCHEZINE, 20?). Essa rápida urbanização, geralmente de forma desordenada e socialmente segregada, onde a exclusão social e a pobreza empurram as pessoas para as periferias dos grandes centros urbanos e áreas de risco, resulta em populações e bens culturais em zonas inseguras ou perigosas (taludes, áreas de inundação, próximas a parques industriais ou sistemas de transporte nocivos).

Esses fatores associados a uma falta de percepção do risco da população de forma geral e a ausência ou insuficiência de políticas públicas para a redução do risco de desastres, geram um cenário propício à sua ocorrência.

Evidências indicam que a exposição de pessoas e ativos em todos os países cresce mais rapidamente do que a redução da vulnerabilidade, gerando novos riscos e um aumento constante em perdas por desastres com significativo impacto sobre economia, sociedade, saúde, cultura e meio ambiente, a curto, médio e longo prazo, especialmente nos níveis local e comunitário. (ONU, 2015, p. 4)

É notório que se precisa agir imediatamente de forma a gerar resiliência nos municípios, prevenindo, mitigando e se preparando para os desastres, pois os “[...] desastres propriamente ditos, são municipais” (QUEIROZ, 2010, p. 76), “[...] não se pode negar que os desastres possuem nas cidades a sua localização” (PINHEIRO, 2015, p. 49), ou seja, são nos municípios que os desastres acontecem. Em se tratando de municípios de pequeno porte esse fato se agrava, devido à fragilidade econômica, que por sua vez, associado aos fatores mencionados anteriormente, acarreta em vulnerabilidades, onde “A referência à vulnerabilidade dos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, é recorrente [...]” (QUEIROZ, 2010, p. 74), tendo esta vulnerabilidade, íntima relação com o federalismo brasileiro e a forma como o município é gerido.

Cabe frisar mais uma vez, que não existe um consenso em relação aos critérios para a classificação hierárquica dos municípios brasileiros. Conforme Filho, Rigotti e Campos (2007, p. 9-15) são municípios de pequeno porte aqueles com até 14.000 habitantes e, centros urbanos emergentes, municípios com população superior a 14.000 habitantes até 50.000 habitantes, enquadrando-se nesta categoria os municípios que estão em fase de transição de pequeno porte para médio porte.

O Estatuto das Cidades em seu artigo 182, § 1º, impõe aos municípios com mais de 20.000 habitantes a obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal, tendo em vista que tais municípios tendem a possuir um aparato urbano mais complexo, podendo-se considerar também, como um referencial relacionado ao porte dos municípios.

A Portaria do CBMMG nº 49/2020, que versa sobre as Brigadas Municipais, que serão detalhadas mais adiante, elegeu os municípios com até 30.000 habitantes, onde não exista unidade ou fração do CBMMG, para a sua criação. Municípios com esse contingente populacional, geralmente, não contam com a presença do CBMMG, pois como bem explica Casarim (2017, p. 35) “[...] a presença do CBMMG nos municípios mineiros está diretamente relacionada ao volume populacional e a capacidade de dinamismo econômico dessas localidades”.

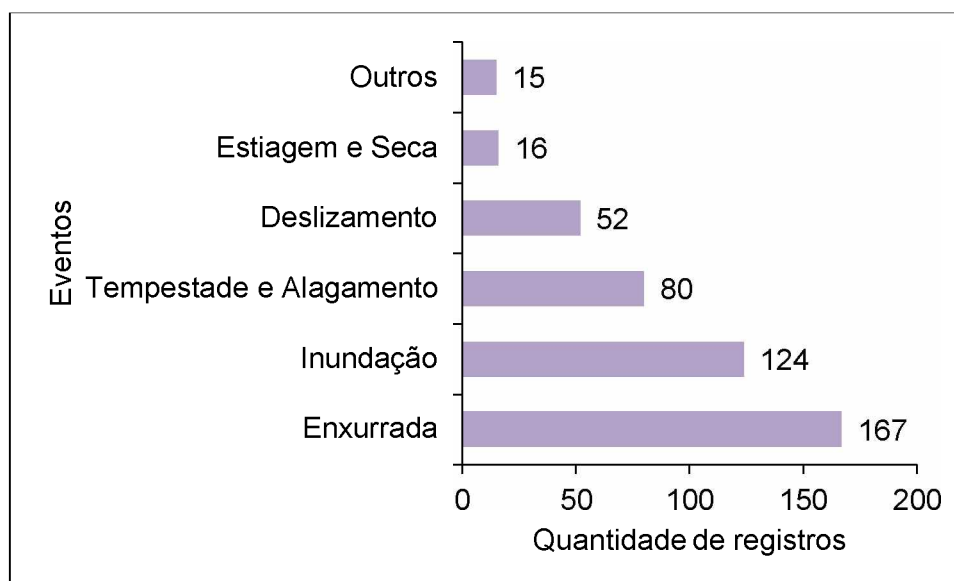
Sendo assim, para este estudo consideram-se municípios de pequeno porte aqueles que possuem até 30.000 habitantes.

Destaca-se que dos 90 municípios atendidos pelo 4º BBM, 80 municípios, ou seja, aproximadamente 89%, são de pequeno porte (CASARIM 2016, p. 65). Esses municípios não estão imunes aos desastres, muito pelo contrário, também são cenários de destruição e devastação, decorrentes de desastres.

Conforme Casarim (2016, p. 81), a maioria dos desastres lançados no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID)¹² entre os anos de 1982 e 2015 nos municípios da área de atuação do 4º BBM, estão relacionados às chuvas, conforme se observa no Gráfico 3.

¹² O Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID integra diversos produtos da SEDEC, com o objetivo de qualificar e dar transparência à gestão de riscos e desastres no Brasil, por meio da informatização de processos e disponibilização de informações sistematizadas dessa gestão (BRASIL, 20?).

Gráfico 3: Quantidade de desastres, em Minas Gerais, lançados no S2ID nos 90 municípios da área de atuação do 4º BBM entre 1982 e 2015



Fonte: adaptado de Casarim, 2016, p. 81.

Os desastres relacionados às chuvas representam 93,2% dos registros, o que demonstra a necessidade de se ter uma gestão de risco de desastres com foco nesse aspecto.

Os 80 municípios de pequeno porte pertencente à área de atuação do 4º BBM, segundo Casarim (2016, p. 127-130), entre os anos de 1940 e 2015 registraram no S2ID um total de 388 desastres, o que corresponde a 85,4%, dos registros de toda a área do 4º BBM, o que demonstra que o desastre está presente nos municípios de pequeno porte.

O período chuvoso 2019-2020 (outubro a março) ocasionou desastres em alguns municípios da área de atuação do 4º BBM, sendo eles: Carangola, Juiz de Fora, Muriaé, Tabuleiro, Tocantins e Viçosa, tendo cada município registrado um óbito (Cedec, 2020, p. 13). Cabe frisar que destes municípios, Tabuleiro e Tocantins possuem menos de 30.000 habitantes, sendo suas populações de acordo com o censo de 2010, respectivamente, 4.079 habitantes e 15.823 habitantes (IBGE, 2017).

O mês de janeiro de 2020, foi o mês mais chuvoso em Minas Gerais, desde que se começou a medição do índice pluviométrico no estado em 1910, tendo sido registrado até o dia 28, um acumulado de 942,38mm, o que representa 183% a mais do que o esperado para todo o mês de janeiro em Minas Gerais (SANTOS;

NETTO, MOTA, 2020, p. 5-6). Esse elevado índice pluviométrico, também ocasionou desastres nos municípios de: Abre Campo, Alto Caparaó, Alto Jequitibá, Bom Jesus do Galho, Caratinga, Espera Feliz, Luisburgo, Manhuaçu, Manhumirim, Matipó, Nova Era, Pedra Bonita, Raul Soares, Santa Margarida, Santana do Paraíso, São Gonçalo do Rio Abaixo, Timóteo e Ubaporanga (SANTOS; NETTO, MOTA, 2020, p. 6-7).

Embora esses municípios não façam parte da área de atuação do 4º BBM, mas sim do 11º BBM, localizado no município de Ipatinga, alguns deles fazem parte da Zona da Mata, área de atuação do 4º BBM, como, por exemplo: Alto Caparaó, Alto Jequitibá, Espera Feliz, Luisburgo, Manhumirim, Pedra Bonita e Raul Soares, entre outros. Mais uma vez fica evidente que os desastres estão presentes nos municípios de pequeno porte, pois conforme se observa na Tabela 2, 15 desses municípios possuem uma população inferior a 30.000 habitantes.

Tabela 2: População dos municípios de pequeno porte atingidos pelas chuvas de janeiro de 2020, pertencentes ao 11º BBM/MG

Município	População
Abre Campo	13.311
Alto Caparaó	5.297
Alto Jequitibá	8.318
Bom Jesus do Galho	15.364
Espera Feliz	22.856
Luisburgo	6.234
Manhumirim	21.382
Matipó	17.639
Nova Era	17.528
Pedra Bonita	6.673
Raul Soares	23.818
Santa Margarida	15.011
Santana do Paraíso	27.265
São Gonçalo do Rio Abaixo	9.777
Ubaporanga	12.040

Fonte: Dados básicos: IBGE, 2017.

Elaboração própria.

Nota: População do censo 2010.

Cabe lembrar o conceito de desastre, o qual pode ser definido como o “Resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto à ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.” (BRASIL, 2016), sendo tal cenário evidenciado na Tabela 3.

Tabela 3: Municípios de pequeno porte atingidos pelas chuvas de janeiro de 2020, pertencentes ao 11° BBM/MG

Municípios	Mortos	Feridos	Habitações danificadas	Habitações destruídas	Prejuízo (R\$)
Abre Campo	-	1	377	11	2.000.000,00
Alto Caparaó	4	2	12	5	38.500,00
Alto Jequitibá	3	15	228	20	5.600.000,00
Bom Jesus do Galho	-	50	2	-	50.000,00
Espera Feliz	-	17	4.000	180	54.800.000,00
Luisburgo	5	1	20	21	1.500.000,00
Manhumirim	-	10	-	-	-
Matipó	-	-	250	23	5.500.000,00
Nova Era	-	-	388	3	1.161.000,00
Pedra Bonita	3	20	24	5	900.000,00
Raul Soares	-	4	820	20	2.250.000,00
Santa Margarida	1	3	141	10	4.530.000,00
Santana do Paraíso	-	-	21	-	210.000,00
São Gonçalo do Rio Abaixo	-	-	250	-	3.750.000,00
Ubaporanga	-	-	12	-	2.000,00
Total	16	123	6.545	298	82.291.500,00

Fonte: Dados básicos: SANTOS; NETTO, MOTA, 2020, p. 10-54.

Elaboração própria.

Nota: Dados obtidos pelos autores no S2ID.

Chama a atenção o prejuízo causado em apenas um dia e mais do que isso, a quantidade de vidas perdidas devido à má gestão de risco de desastres, o que mais uma vez evidencia a necessidade do gestor público adotar políticas públicas de qualidade, que possam impactar positivamente no bem-estar da sociedade, dentre elas, ações de proteção e defesa civil, sobretudo de forma a prevenir, mitigar e se preparar para os desastres.

5.1 A autonomia financeira municipal através da Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Título III (Da Organização do Estado), Capítulo I (Da Organização Político-Administrativa), artigo 18, destaca que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Atualmente, os municípios brasileiros, de acordo com preceitos constitucionais gozam de plena autonomia gerencial, a qual deve ser exercida através de sua tríplice capacidade no aspecto político, administrativo e financeiro (SCHONTAG, 2009).

Em seu artigo 30, a Carta Magna estabelece a competência dos municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - **instituir e arrecadar os tributos de sua competência**, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988, destaque nosso)

Dentre estas competências, está a de criar e arrecadar tributos, sendo o sistema tributário municipal estruturado de acordo com o artigo 145 da Constituição Federal de 1988:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - **impostos**;

II - **taxas**, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - **contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas**.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (BRASIL, 1988, destaque nosso)

Baseado nestes preceitos cabe ao município, através de leis municipais, instituir tributos. Conforme artigo 156 da Carta Magna, os impostos são divididos em: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos por Atos Onerosos de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN). Em relação às taxas, segundo Queiroz (2010, p. 56) tem-se: “[...] as taxas de polícia e as taxas de serviços, como por exemplo, as de conservação e limpeza públicas e as de coleta de lixo [...]”. Já em relação às contribuições de melhorias, estas decorrem de obras públicas, quando há valorização imobiliária em decorrência dessa obra como, por exemplo, o asfaltamento de vias.

Além dos tributos citados anteriormente, o município conta também em sua receita com o Fundo de Participação Municipal (FPM), previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 159:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, publicada no DOU de 3/12/2014, em vigor na data de sua publicação,

com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente)

[...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

[...]

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, publicada no DOU de 3/12/2014, em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente)

[...] (BRASIL, 1988)

Os avanços político e administrativo são consideráveis, porém a autonomia financeira dos municípios está longe de ser alcançada.

A Constituição vigente concedeu ao Município ampla liberdade na organização do seu governo e lhe atribuiu larga capacidade impositiva tributária e lhe assegurou autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Mas a realidade mostra que nem todos os Municípios se libertaram da ação estadual ou federal. Devem libertar-se. Estão aparelhados para isso, salvo no que concerne às finanças, que, em geral, em quase todos eles, são precárias. (BARRETO, 20? *apud* MEIRELLES, 2006, p.10)

Conforme cita Schontag (2009), a grande descentralização política almejada para o Estado brasileiro, envolvendo os municípios, não encontra guarida factual no exercício da autonomia financeira destes locais, não sendo esta tão perceptível. Alguns pontos subjetivos, tais como: identificação do fato gerador à imposição tributária; níveis eficientes de arrecadação; emprego suficiente de recursos à satisfação das demandas setoriais; dentre outros, retratam na maioria dos municípios do país, uma enorme contradição entre a esfera legal e a real.

Um exemplo da questionável autonomia financeira municipal é sua dependência do FPM, como demonstra Brasil¹³ (2008) *apud* Queiroz (2010, p. 56):

a) considerando-se o desempenho financeiro médio de 5.174 municípios, 4.662 (90,1%) dependiam, em percentuais superiores a 50%, da disponibilidade de

¹³ Estudo elaborado pelo então Ministério da Fazenda e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no ano de 2008, intitulado Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998/2007.

recursos provenientes dos repasses do FPM. Deste montante, apenas 12 municípios dependem desse repasse em percentuais inferiores a 10%;

b) em 3.372 municípios cujo Produto Interno Bruto (PIB) é inferior a 50 milhões de reais, os repasses do FPM representam mais de 70% da receita disponível;

c) as receitas de arrecadação própria nunca foram superiores a 37% do total da receita bruta. Por outro lado, as receitas de transferências foram responsáveis por mais de 63% do somatório das receitas líquidas municipais;

d) em 10 anos, o total da receita de arrecadação própria não foi suficiente sequer para cobrir o total da despesa com pessoal, gerando um déficit médio anual de 9 milhões de reais;

e) o somatório da receita bruta total de 12 municípios com população superior a 1 milhão de habitantes é igual ao somatório da receita bruta total de 3.187 municípios brasileiros com população inferior a 50.000 habitantes;

f) especificamente no período de 2004 a 2007, as receitas de transferências foram responsáveis por quase 69% do somatório da receita líquida municipal.

Segundo Rezende (2019, p.14) os municípios de pequeno porte possuem reduzida capacidade de arrecadação, esse fraco desempenho na geração de receita própria gera como consequência “[...] a dependência - **quase que total** - dos pequenos municípios das transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.” (PALONI, 2008, p. 81, destaque nosso), sendo o FPM, de acordo com Favato (2018, p. 49-50), a maior fonte de receitas dos pequenos municípios.

Conforme a Secretaria de Estado de Fazenda (20?) a distribuição dos recursos do FPM aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes, sendo fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos municípios estão baseados na Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei¹⁴ Federal nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Anualmente, o IBGE divulga estatística populacional dos

¹⁴ Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, e dá outras providências.

municípios e o Tribunal de Contas da União (TCU), com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos municípios. Os recursos do FPM são transferidos nos dias 10, 20 e 30 de cada mês, sempre sobre a arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) do decêndio anterior ao repasse.

A fiscalização da transferência ao município é realizada pelo TCU e a fiscalização da aplicação dos recursos realizada pelo Poder Legislativo municipal e pelo Tribunal de Contas Municipal (TCM), quando houver.

Evidencia-se, desta forma, a situação precária da maioria dos municípios brasileiros, sobretudo aqueles de pequeno porte, que possuem grande dependência do FPM e uma menor participação devido ao baixo número de habitantes. Uma estratégia para enfrentar esse cenário é a cooperação intermunicipal efetivada através do consórcio, sendo um importante instrumento para o gestor público municipal implementar a PNPDEC.

5.2 Gestão municipal

No ordenamento político-administrativo vigente no Brasil, os municípios passaram a ocupar uma posição crítica para a qual, via de regra, não estavam preparados. Temia-se, não sem fundamento, que a municipalização feita à revelia de estímulos tangíveis para a promoção de uma cultura institucional empreendedora, potencializasse a vulnerabilidade dos municípios brasileiros, o que ao longo dos anos vem se mostrando uma realidade (QUEIROZ, 2010, p. 58).

Para reverter essa situação, tem-se no planejamento um importante instrumento para auxiliar e permitir à gestão o alcance dos objetivos. Para isso é necessário que o gestor público compreenda que não se pode tratar problemas integrados de forma compartimentada. Dessa forma, as ações do ciclo de proteção e defesa civil devem integrar-se às demais políticas municipais, como, por exemplo, ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente e mudanças climáticas, com vistas a serem trabalhadas de forma interativa e sistêmica.

Neste mister, quatro instrumentos devem ser considerados: o Plano Diretor Municipal (PDM), o Estatuto das Cidades, o Plano de Proteção e Defesa Civil (PPDC) e o Plano de Contingência.

Quanto ao PDM, este pode ser definido como “[...] um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano [...]” (PINHEIRO, 2015, p. 113). É obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes, sendo considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988). Cabe salientar, que a política urbana e, por conseguinte, a gestão municipal, nem sempre levam em consideração, fatores que podem gerar desastres, de certa forma induzidos pelo próprio texto Constitucional Federal, que ao tratar da política urbana deixa a desejar nesse aspecto ao não fazer referência de forma clara aos desastres:

Basta analisar o capítulo que trata da política urbana no país, presente na Constituição Federal, a partir do seu artigo 182, para perceber que a segurança não figura de forma satisfatória no teor apresentado na referida Carta Magna. Cita-se no caput do artigo suprarreferido, a expressão “garantir o bem estar de seus habitantes” como parte dos objetivos da política de desenvolvimento urbano. O outro seria ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. (PINHEIRO, 2015, p. 113)

Embora não se possa abstrair, com base na Constituição Federal de 1988, que no PDM precisam estar inseridas ações preventivas, devido à importância desse instrumento em orientar os vetores do desenvolvimento e expansão urbana, tal planejamento deve cercar-se de informações das mais diversas áreas (PINHEIRO, 2015, p. 114).

Em relação ao Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), este estabelece as diretrizes gerais da política urbana, como normas gerais de direito urbanístico, sendo em especial para os municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O seu artigo 2º traz as diretrizes da política urbana, abordando no inciso VI, alínea “h” a ordenação e uso do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres.

O Estatuto das Cidades é um importante passo para minimizar riscos de desastres nos municípios, haja vista que é uma lei para ordenamento territorial urbano e com isso seu cumprimento mitiga os problemas urbanos (CASARIM, 2016, p. 66).

Quanto ao PPDC, este seria uma atualização do Plano Diretor de Defesa Civil (PDDC)¹⁵, sendo apresentado como uma das ferramentas básicas de planejamento, tendo previsão de elaboração em nível federal, estadual e municipal. Sendo assim, pode-se conceituar o PPDC como:

[...] um instrumento de gestão urbana, pública, no que tange aos fundamentos e conceitos das ações globais de proteção e defesa civil sobre a gestão da cidade, nas mais diversas áreas, sempre em conjunto com as agências competentes. (PINHEIRO, 2015, p. 212)

O PPDC se traduz nas diretrizes que constituem a forma de atuação da Defesa Civil Municipal, sendo o ponto de encontro, receptor de dados e informações, processados em favor da gestão urbana, com dois objetivos principais: a redução dos desastres e a segurança global da população (PINHEIRO, 2015, p. 139). Em relação à segurança global da população, Castro (1999) afirma que se trata da garantia do bem-estar social e da ordenação das funções sociais dos municípios, através do desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e redução dos riscos de desastres.

Para a elaboração do PPDC é necessária uma equipe multidisciplinar, integração dos órgãos públicos por meio de seus representantes, participação de líderes representativos dos mais variados estratos populacionais, trabalhando sob a coordenação técnica da Compdec, inclusive com apoio do CBMMG; sendo necessária revisão permanente, tendo em vista a dinâmica da região sobre a qual incide se alterar com frequência (PINHEIRO, 2015, p. 139).

Além do planejamento diretivo, outras modalidades são necessárias, para que as ações de resposta sejam precedidas da devida preparação. Neste sentido, tem-se o Plano de Contingência, o qual é tido como um “documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinado tipo de desastres e estabelece os procedimentos e responsabilidades” (BRASIL, 2016). Deve ser elaborado para cada risco mapeado, constar as atribuições das agências envolvidas, sistemas de alerta e alarme, forma de acionamento e responsável, dentre outras questões. É um plano feito em conjunto por todos os envolvidos, sendo igualmente homologado por todos, carecendo de revisão periódica, haja vista

¹⁵ O PDDC está previsto no Manual de Planejamento em Defesa Civil, volume I, do então Ministério da Integração Nacional.

às mudanças de cenários que impactam diretamente nas ameaças e vulnerabilidades do risco de desastre.

Tais instrumentos servem de indicador para avaliar a gestão e planejamento municipal, que conforme já visto deve ocorrer de forma integrada, através de ações convergentes nas políticas públicas.

Segundo Casarim (2016, p. 126), dentre os 59 municípios da área de atuação do 4º BBM, que possuem Compdec, foi possível constatar que: em relação ao PDM, apenas 20 municípios (33,9%) disseram o possuir; já em relação ao PPDC, somente três municípios (5,1%), relataram tê-lo; enquanto o Plano de Contingência, 31 municípios (52,5%), disseram ter elaborado o seu.

Estes números demonstram um cenário muito aquém do ideal, pois esses planos (PDM, PPDC e Plano de Contingência) além de indicadores importantíssimos da gestão municipal, são a base de uma política pública de qualidade na gestão de risco de desastres.

Como forma de superar este cenário, a cooperação intermunicipal apresenta-se como estratégia de relevante importância na gestão municipal. Neste sentido, o presente trabalho propõe a utilização do consórcio como ferramenta de articulação dos meios e recursos disponíveis, permitindo ao gestor público a plena execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

5.3 Responsabilidade municipal frente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

A PNPDEC, instituída através da Lei Federal nº 12.608/2012 determina quais são as competências dos entes federados. Conforme Pinheiro (2015, p. 45) “O núcleo matricial da proteção e defesa civil como sistema é o município. As principais atribuições são a ele conferidas pela legislação em vigor”. Isso ocorre, pois são nos municípios que se localizam os riscos, resultantes da interseção da composição física da urbe e seus habitantes. Dessa forma, “justifica-se a necessidade de serem as cidades a célula matricial destinada a trabalhar com ações globais de defesa civil, especialmente aquelas do período da normalidade, enfatizando a prevenção” (PINHEIRO, 2015, p. 71) de forma a se tentar impedir a ocorrência do desastre.

Em razão dessas constatações entre os entes federados, o município é o que possui o maior número de competências. A Lei Federal nº 12.608/2012, em seu artigo 8º, elenca tais competências:

Art. 8º Compete aos Municípios:

- I - executar a PNPDEC em âmbito local;
- II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
- III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;
- XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
- XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;
- XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e
- XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres. (BRASIL, 2012)

Além dessas atribuições, que são exclusivas dos municípios, cabe a estes, juntamente com a União e os Estados:

Art. 9º Compete à União, aos Estados e aos Municípios:

- I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;
- II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;

- III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;
- IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;
- V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e
- VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres. (BRASIL, 2012)

Como se vê o rol de competências do município é vasto, o que demonstra a importância desse ente dentro do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Em razão disso, deveria ser uma das principais preocupações do gestor público municipal, a implantação e operacionalização da Compdec, mas infelizmente na prática não é isso que acontece.

Ocorre que a defesa civil no país se apresenta de forma razoavelmente estruturada e consistente no âmbito federal, com alguma representatividade nos estados e regionais, porém de forma muito aquém do desejado, e, extremamente aquém do necessário, nos municípios. Esse quadro é preocupante por que se o município é o local onde acontecem os desastres, nele também deveria estar o primeiro aporte para atendê-los e, por conseguinte, a oportunidade inicial de preveni-los. (PINHEIRO, 2015, p. 71)

É urgente que o gestor público municipal crie consciência da importância da Compdec e trabalhe de forma integrada com os demais entes e órgãos integrantes do SINPDEC de forma a promover a resiliência do seu município. Dessa forma, como já dito, o CBMMG pode ser um importante elemento na mudança desse paradigma, atuando junto ao Poderes Executivo e Legislativo municipais, com base na credibilidade e confiança que carrega, de modo a fomentar a criação da Compdec ou de capacitá-la, no intuito de se ter uma Defesa Civil Municipal, instalada e atuante, onde neste contexto, o consórcio se apresenta como uma ferramenta de gestão capaz de impulsionar uma nova realidade.

A Tabela 4 demonstra a situação da Compdec nos 90 municípios da área de atuação do 4º BBM, de acordo com seu porte, quanto a sua operacionalização e existência.

Tabela 4: A Compdec nos 90 municípios da área de atuação do 4º BBM/MG

População	Municípios	Compdec atuante	Compdec não atuante	Sem Compdec
Até 30.000 habitantes	80	25	24	31
Acima de 30.000 habitantes	10	09	01	00
Total	90	34	25	31

Fonte: Dados básicos: Casarim, 2016, p. 111-132.

Elaboração própria.

Observa-se que dos 90 municípios atendidos pelo 4º BBM, em apenas 34, aproximadamente 38%, a Defesa Civil está operacionalizada e atuante. Em contrapartida, 25 municípios, aproximadamente 28%, possuem Defesa Civil, mas ela não é atuante, ou seja, não executam suas atribuições e, 31 municípios, aproximadamente 34%, não possuem Defesa Civil, ou seja, 56 municípios, aproximadamente 62%, não executam as ações da PNPDEC através da Compdec, por não possuir Defesa Civil ou por esta existir somente na teoria. Cabe salientar ainda, que desses 56 municípios, 55 deles, o que equivale a 98,2%, são de pequeno porte.

Este cenário pode ser mudado, haja vista o consórcio intermunicipal, proporcionar ao gestor público potencializar suas ações através da união de esforços.

5.4 A Brigada Municipal

O Plano de Comando 2015-2026 do CBMMG, 3ª edição, possui como eixo principal e balizador de suas ações a Expansão do Atendimento, possuindo como diretriz: “Estar presente em um número maior de municípios e levar o atendimento de bombeiros a um número maior de pessoas [...] beneficiando a proteção à vida, ao patrimônio e ao meio ambiente.” (CBMMG, 2019, p. 62). Como forma de operacionalizar essa missão, faz parte deste eixo o programa Brigada

Municipal, que traz um novo conceito de atuação da Corporação buscando a expansão dos serviços de bombeiros à comunidade mineira.

O objetivo é apresentar uma alternativa que atenda à população, ao CBMMG e aos municípios, de forma a facilitar e agilizar as tratativas entre os diversos atores, sem se furtar dos requisitos mínimos exigidos pela legislação aplicável (CBMMG, 2019, p. 69). Essa cooperação entre Estado e Município trará como benefício à população, maior agilidade no atendimento das ocorrências, uma vez que se reduz o tempo de deslocamento.

Dito isso, cabe lembrar o conceito de Brigada Municipal:

Órgão municipal composto por agentes públicos e/ou voluntários, todos capacitados para atuação, mediante assinatura de convênio com o CBMMG, na prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio e pânico, busca e salvamento, primeiros socorros ou atendimento pré-hospitalar, nos termos da Lei Federal nº 13.425, de 30 de março de 2017. (CBMMG, 2020a, p. 2)

Conforme a Portaria do CBMMG nº 49, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre a criação, manutenção e credenciamento da Brigada Municipal, esta pode ser instalada em municípios com até 30.000 habitantes onde não exista unidade ou fração do CBMMG.

Através da Brigada Municipal são ofertadas atividades de competência do CBMMG à população local, operacionalizado através de convênio, sendo a coordenação da brigada realizada por militar pertencente à Corporação. Os funcionários da Brigada Municipal, são contratados pela prefeitura e sua formação é feita pelo CBMMG, capacitando-os para atuar em prevenção contra incêndio e pânico, combate a incêndio, busca e salvamento, atendimento pré-hospitalar ou primeiros socorros, podendo tais atividades serem restringidas, em decorrência de limitações previstas no termo de convênio.

Importante destacar a possibilidade de atuação das Brigadas Municipais mediante a criação de consórcios intermunicipais, conforme prevê o artigo 6º, § 2º da referida portaria:

Art. 6º Será permitida a criação de brigada municipal nos municípios com até 30.000 (trinta mil) habitantes, apurados conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), onde não houver unidade ou fração do Corpo de Bombeiros Militar.

§ 1º A criação da brigada municipal dependerá de prévia celebração de convênio com o CBMMG.

§ 2º O atendimento da brigada municipal estará restrito aos limites territoriais do município, podendo, contudo, haver a **criação de**

consórcios intermunicipais. (CBMMG, 2020a, p. 6, destaque nosso)

Este trabalho propõe que a Brigada Municipal além de exercer as atividades elencadas anteriormente, atue também nas ações de proteção e defesa civil, auxiliando à Defesa Civil Municipal, de forma a potencializar suas ações, gerando maior bem-estar à população através do aumento da resiliência. Cabe destacar que o rol de atividades onde, atualmente, a Brigada Municipal pode atuar já a caracteriza como atuação em PDC, pois ao agir em ações de prevenção contra incêndio e pânico, ela está exercendo uma ação de gestão de risco de desastres, qual seja: a prevenção.

Assim, com esta proposta apenas se estaria aumentando o leque de atividades da Brigada Municipal, com o objetivo de promover a resiliência do município, de forma a exercer suas competências de acordo com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Previamente a essa atuação, seus integrantes seriam devidamente capacitados pelo CBMMG, através de cursos e treinamentos em proteção e defesa civil.

Entende-se ser perfeitamente possível essa proposta, carecendo apenas de ajustes na Portaria nº 49/2020, de forma a prever também em seu artigo 12, a atuação nas ações de proteção e defesa civil. Além disso, entende-se também como necessário, que o convênio celebrado com o município, seja alterado, prevendo tais ações (prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação).

Por fim, cabe destacar que já se encontra em atividade, desde o dia 20 de agosto de 2020, a primeira Brigada Municipal do estado de Minas Gerais, pertencente ao município de Astolfo Dutra, o qual está inserido na área de atuação do 4º BBM:

Esta é a primeira brigada municipal criada e credenciada junto ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, em atendimento às legislações vigentes, sendo um marco histórico para nossa instituição. Sete profissionais civis da Prefeitura Municipal de Astolfo Dutra, receberam os conhecimentos teóricos e práticos durante duzentas e dezoito horas, tendo adquirido todo o conhecimento necessário para o exercício da função auxiliar da nossa instituição militar. (CBMMG, 2020b)

Isso representa um ganho para a sociedade que passa a contar com “[...] profissionais, que adquiriram conhecimento, habilidades e atitudes que os tornam aptos a dar pronta resposta à sociedade mineira, demonstrando o compromisso do

Corpo de Bombeiros com sua missão institucional de vidas e bens a salvar.” (CBMMG, 2020b).

Esse ganho pode ser ainda maior com a atuação da Brigada Municipal, também nas ações de proteção e defesa civil, em auxílio à Compdec, a qual deve estar estruturada e capacitada, tendo como ferramenta para isso o consórcio intermunicipal de proteção e defesa civil.

Nesta seção descortinou-se a autonomia municipal obtida através da Constituição Federal de 1988, onde ficou demonstrando que politicamente e administrativamente, pode-se falar em autonomia, mas financeiramente os municípios ainda estão longe de atingir esse *status*, possuindo, principalmente os municípios de pequeno porte, grande dependência de repasses financeiros, como, por exemplo, o FPM. Discutiu-se a importância do planejamento na gestão municipal, apresentado importantes instrumentos para a consecução dos objetivos pelos gestores frente à PNPDEC. Foram expostas de forma clara, todas as competências do município de acordo com a Lei Federal nº 12.608/2012, no intuito de demonstrar as atribuições desse ente federado no SINPDEC, apresentando a Brigada Municipal como uma importante aliada da Compdec. Além disso, caracterizou-se o que vem a ser município de pequeno porte, assim como, demonstrou-se que ocorrem desastres nesses municípios, carecendo, portanto, de políticas públicas que promovam a resiliência.

6 O CONSÓRCIO PÚBLICO NO BRASIL

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (2016b, p. 9), a redefinição do papel do Estado brasileiro ocorrida nas últimas décadas promoveu a construção de um novo arranjo federativo, marcado pela descentralização, sobressaindo-se a atuação dos municípios, os quais a partir da Constituição Federal de 1988 receberam destaque político-administrativo à medida que assumiram a execução de políticas públicas, antes a cargo da União ou dos Estados.

Conforme visto, os municípios estão longe de atingir sua autonomia financeira, podendo-se dizer que o panorama financeiro não acompanhou a descentralização político-administrativa, pelo contrário, permaneceu em alguns aspectos a centralização financeira nas mãos da União, carecendo os municípios de repasses como o FPM, o que ocasionou a fragilização da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local.

Em suma, as obrigações impostas aos municípios não foram proporcionais à capacidade operacional a eles atribuída. “Referido dilema se agravou nos **Municípios menores**, historicamente ressentidos de peso político e capacidade financeiro-operacional.” (CNM, 2016a, p. 9, destaque nosso).

Segundo Barros (1995) *apud* Queiroz (2010, p. 65) o consórcio como ferramenta de gestão pública está presente no texto constitucional brasileiro desde a primeira constituição promulgada em 1891, na forma de contratos, que caso fossem realizados entre municípios necessitava da aprovação do governo do Estado, e se, fosse entre Estados, necessitava da aprovação da União. Com a Constituição de 1937, tornou-se personalidade jurídica de direito público. A Constituição de 1946 suprimiu o consórcio do seu texto, tendo retornado no texto constitucional de 1967, reduzido a mero pacto de colaboração (BARROS, 1995, *apud* QUEIROZ, 2010, p. 65).

A partir da década de 1980, mais precisamente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, os consórcios entre municípios ganharam ênfase, estimulados pelas políticas de descentralização (IBGE, 2012).

Em 1998, com a introdução de alterações no texto constitucional, dentre elas a que estabeleceu a forma de consolidação da gestão consorciada de serviços públicos (Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998), o artigo 241 foi

alterado, contendo a previsão de realização de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federativos.

Em 6 de abril de 2005 foi promulgada a Lei Federal nº 11.107 (Lei dos Consórcios Públicos), criando-se a estrutura legal para a efetivação de consórcios públicos, sendo regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, o que representou uma conquista para os entes federados (IBGE, 2012).

Para a formação de um consórcio público, de acordo com a legislação em vigor, há de se observar necessária e obrigatoriamente, a consecução de algumas etapas:

- a) estabelecimento de um Protocolo de Intenções;
- b) celebração de um Contrato de Consórcio Público, através da ratificação do Protocolo de Intenções;
- c) elaboração do Estatuto;
- d) formalização de um Contrato de Rateio;
- e) estabelecimento de um Contrato de Programa.

6.1 Aspectos Legais

A constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata sobre o consórcio público em seu artigo 241:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

Visando então, disciplinar o artigo 241 da Carta Magna, foi sancionada em 6 de abril de 2005, a Lei Federal nº 11.107, a qual dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Destacam-se neste sentido, os seguintes aspectos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

[...]

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

[...]

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

[...]

Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

[...]

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

[...]

Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

[...]

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

[...]

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

[...] (BRASIL, 2005a)

O consórcio que fizer a opção pela personalidade jurídica de direito público se constituirá na forma de associação pública e nos termos do artigo 6º, § 1º passará a integrar a administração indireta¹⁶ dos entes consorciados (CNM, 2016a, p. 15). O artigo 16 da Lei Federal nº 11.107/2005 equipara o consórcio público constituído como associação pública a uma autarquia, que gera alguns benefícios, pois o consórcio usufrui de todas as prerrogativas inerentes às pessoas jurídicas de

¹⁶ De acordo do artigo 4º, inciso II, do Decreto-Lei Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Administração Indireta compreende as seguintes categoriais dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações públicas.

direito público, como, por exemplo, imunidade tributária, impenhorabilidade de bens e processo especial de execução (CNM, 2016a, p. 16). Atualmente, prevalece o entendimento que o consórcio dessa forma, é uma subespécie do gênero autarquia, sendo uma autarquia associativa (CARLOS FILHO, 2009, *apud* CNM, 2016a, p. 16).

Já o consórcio público que fizer a opção pela personalidade jurídica de direito privado pode se constituir no formato de associação ou fundação civil sem fins econômicos (CNM, 2016a, p. 17). Nesta composição o consórcio será regido pelo direito civil em tudo que não for expressamente derogado por normas de direito público, conforme ocorre com as fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e as empresas estatais; sedo essa dupla sujeição ao regime jurídico público e privado alvo de críticas, já que esse aspecto híbrido não encontra razão prática plausível que justifique a excepcionalidade adotada (CNM, 2016a, p. 17).

Dois pontos relevantes na adoção de personalidade de direito privado dizem respeito a: (i) impossibilidade de exercer todas as competências inerentes a um consórcio de direito público, por exemplo, exercício do poder de polícia, pois pela natureza privada está em par de igualdade como os particulares; e (ii) a partir do exercício de 2008, nos termos do art. 39 do Decreto 6.017/07, não poderão celebrar convênios com a União pelo que se recomenda a opção pelo formato jurídico de direito público. (CNM, 2016a, p. 17)

Cabe aos municípios que irão se consorciar essa escolha, porém como citado acima, aconselha-se o formato jurídico de direito público, pelos motivos elencados.

Como forma de regulamentar a Lei Federal nº 11.107/2005, foi elaborado o Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, o qual em seu artigo 2º, inciso I, se ocupa de conceituar o consórcio público:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:
I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
[...] (BRASIL, 2007)

Também é necessário destacar:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:
[...]

III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;

[...]

VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

[...]

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

[...]

Art. 6º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

[...]

Art. 8º O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo.

§ 1º Os estatutos serão aprovados pela assembleia geral.

[...] (BRASIL, 2007)

Portanto, com a legislação apresentada, o consórcio público passou a ter o necessário embasamento jurídico, se mostrando mais do que nunca, como uma ferramenta importantíssima para o gestor municipal na condução de políticas públicas, dentre elas a proteção e defesa civil.

6.2 Modalidades de consórcios

Em relação à sua constituição os consórcios são divididos em duas modalidades: o consórcio público e o consórcio administrativo.

De acordo com o IBGE (2012), dos 4.175 municípios (92,8%), que declararam fazer parte de articulações intermunicipais, a faziam através de consórcios, sendo 3.295 (78,9%), através de consórcio público e 2.097 (50,2%), através de consórcio administrativo, considerando-se neste cômputo, que existem municípios que participam de mais de um consórcio.

O Quadro 4 ilustra algumas características dessas modalidades de consórcios.

Quadro 4: Constituição dos consórcios

Consórcio	Características
Consórcio Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • constituído antes da Lei Federal nº 11.107/2005; • pacto de mera colaboração (ausência de vínculo contratual); • sem personalidade jurídica ou no formato de associação civil; • inexistência de obrigações recíprocas e de sanções por inadimplência; • ampla liberdade de participar e de se retirar.
Consórcio Público	<ul style="list-style-type: none"> • constituído após a Lei Federal nº 11.107/2005; • formado exclusivamente por entes federativos; • constitui direitos e deveres recíprocos entre os participantes; • possui personalidade jurídica (pública ou privada); • depende de autorização legislativa e celebração de vínculo contratual.

Fonte: adaptado de CNM, 2016a, p. 26.

Importante destacar que:

No que se refere ao contingente populacional, os pequenos Municípios, aqueles com até 5 mil habitantes e de 5.001 a 10 mil habitantes, são os mais engajados em formar consórcios públicos, enquanto que os mais populosos optam pela formatação de consórcio administrativo. (CNM, 2016a, p. 28)

Conforme se verifica, mesmo após a edição da Lei Federal nº 11.107/2005, ainda existem consórcios administrativos. Embora esses consórcios possam continuar existindo, o Decreto Federal nº 6.017/2007, em seu artigo 41, prevê a possibilidade dos consórcios constituídos nessa modalidade poderem ser convertidos em consórcios públicos de direito público ou privado, desde que atendam aos requisitos de celebração de Protocolo de Intenções e sua ratificação por lei de cada ente federativo consorciado (CNM, 2016a, p. 29).

A decisão pela conversão cabe aos integrantes do consórcio, porém vale destacar que tal conversão demonstra ser vantajosa, pois garante maior estabilidade e segurança jurídica nas relações, sem contar que de acordo com o Decreto Federal nº 6.017/2007, artigo 39, “A partir de 1º de janeiro de 2008 a união somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido”. Isso abre o leque

de possibilidades para o consórcio potencializar a sua atuação através de convênios com a União.

Além disso, pode-se citar outras vantagens para essa conversão, tais como:

- gozar de imunidade tributária (no caso de aditar personalidade jurídica de direito público);
- prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais (art. 183 no novo Código de Processo Civil); e
- vantagens nas licitações (aumento de limites de valores para determinação das modalidades de licitação, dispensa de licitação na celebração do contrato de programa). (CNM, 2016a, p. 30)

Embora existam inúmeras vantagens em se converter ou constituir um consórcio público de acordo com a legislação vigente, existem algumas situações em que o formato de consórcio administrativo pode se mostrar mais interessante, como, por exemplo, projetos com uma finalidade específica e execução pontual, de curto prazo e sem necessidade de receber transferências voluntárias da União, isso porque a maior flexibilidade do consórcio administrativo permite agilidade e efetividade da ação, sendo exemplos dessa possibilidade as Campanhas de prevenção e combate de epidemias (CNM, 2016a, p. 30).

Atualmente, é possível identificar em todo o país 4.074 municípios consorciados, o que representa, 73,1% dos municípios¹⁷ brasileiros (CNM, 2020)¹⁸. Quanto à personalidade jurídica, 3.840 municípios (94,2%) participam de consórcios públicos de direito público; 569 municípios (13,9%) participam de consórcios públicos de direito privado e 334 municípios (8,2%) participam de consórcios administrativos, considerando-se neste cômputo, que existem municípios que participam de mais de um consórcio (CNM, 2020).

A Tabela 5 apresenta um comparativo entre a quantidade de municípios consorciados, por modalidade de consórcio, no Brasil, nos anos de 2011 e 2020.

Observa-se que houve um significativo aumento de municípios que participam de consórcios públicos e uma significativa redução dos municípios que ainda participam de consórcios administrativos.

¹⁷ Segundo IBGE (2017), o Brasil possui 5.570 municípios.

¹⁸ <https://consorcios.cnm.org.br/> (Observatório Municipalista de Consórcios Públicos).

Tabela 5: Quantidade de municípios consorciados no Brasil em 2011 e 2020

Consórcio	2011	2020
Consórcio Público	3.295	4.409
Consórcio Administrativo	2.097	334
Total	5.392	4.743

Fonte: Dados básicos: IBGE, 2012. CNM 2020.

Elaboração própria.

Tal mudança de cenário, possivelmente ocorreu devido às vantagens apresentadas anteriormente vinculadas ao consórcio público.

6.3 Os consórcios públicos intermunicipais

A Lei Federal nº 11.107/2005 apresenta os consórcios públicos como uma alternativa para fortalecer os entes federativos, especialmente os municípios, e evoluir a gestão pública. A sua constituição depende de uma forte e coesa articulação política que alinhe os objetivos a serem perseguidos em conjunto, comprometimento que se justifica à medida que essa formatação institucional se apresenta como uma possibilidade de reinvenção das relações federativas a fim de impulsionar o aspecto cooperativo (CNM, 2016a, p. 31).

Existem vários fatores que favorecem o consorciamento público intermunicipal, sendo eles:

- a) A existência de uma identidade regional prévia entre um conjunto de Municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada;
- b) A constituição de lideranças políticas regionais que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais;
- c) Questões que envolvem “tragédias dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários Municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado;
- d) A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido;
- e) O apoio e a indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e a manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos;
- f) Pactos políticos ad hoc entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam conjuntamente a ambos;

g) A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento. (ABRUCIO *et al.*, 2013, p. 1547 *apud* CNM 2016b, p. 32)

Cabe destacar um fator preponderante para a constituição e sustentabilidade de um consórcio público intermunicipal: a governança pública, a qual possui no seu conceito dois aspectos complementares, sendo a capacidade administrativa estatal na implementação de políticas públicas e a articulação e cooperação estabelecidos entre os atores na constituição de espaço e arranjos para intermediar interesses, participação e acompanhamento das políticas públicas (CNM, 2016a, p. 33).

Neste sentido, considera-se funções da governança as ações de avaliar (ambiente, desempenho e resultados), direcionar (a articulação e coordenação de políticas, planos e relação entre as partes interessadas) e monitorar (resultados, desempenho e metas), onde para que essas funções sejam executadas a contento, indica-se como mecanismos necessários da governança: a liderança, a estratégia e o controle (BRASIL, 2014b, p. 46). Tais mecanismos, presentes na governança pública, apresentam-se como fatores essenciais à sustentabilidade e ao êxito dos consórcios públicos intermunicipais.

Cabe frisar também, a importante ferramenta que é o consórcio público para os gestores municipais, principalmente para os municípios de pequeno porte:

Os consórcios públicos se apresentam como um importante instrumento de cooperação e gestão intergovernamental que visam fortalecer os Entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira, sobretudo os **pequenos Municípios** que enfrentam dificuldades para solver problemas estruturais inerentes ao local e à região em que estão inseridos. (CNM, 2016a, p. 35)

Destaca-se ainda o alinhamento do consórcio público intermunicipal às diretrizes e objetivos da PNPDEC, à medida que através dele é possível a atuação articulada entre os municípios; a abordagem sistêmica das ações de PDC; à redução do risco de desastres mediante à incorporação de sua gestão junto à gestão territorial e demais políticas públicas; etc.

No que se refere aos resultados atingidos pelos consórcios públicos intermunicipais, Machado (2009) *apud* Queiroz (2010, p. 67) destaca quatro aspectos:

a) aumento da capacidade de realização: os governos municipais ampliam o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da maior oferta de recursos e do apoio dos demais municípios;

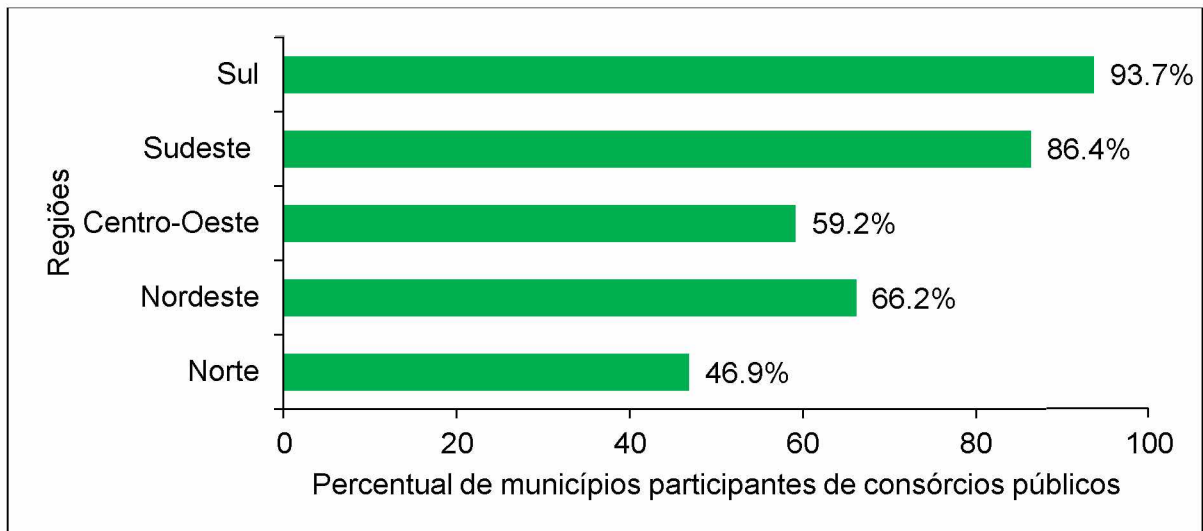
b) maior eficiência do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cujo objeto é o compartilhamento de recursos escassos, como, por exemplo, máquinas de terraplanagem, unidades de saúde de média e alta complexidade, ou ainda, unidades de disposição final de resíduos sólidos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados;

c) realizações de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um Consórcio Intermunicipal é capaz de criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam factíveis a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais. O leque de possibilidades abrange desde a aquisição de um equipamento de alta complexidade de custo significativamente elevado, como é o caso de um tomógrafo computadorizado ou um acelerador linear, até o desenho de políticas públicas de âmbito regional;

d) aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um Consórcio Intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia municipal; e o aumento da transparência das decisões públicas, que são tomadas em âmbito regional e envolvem vários atores.

Conforme IBGE (2012), a análise dos municípios que declararam fazer parte de consórcios públicos no ano de 2011, nas Grandes Regiões, coloca em destaque as Regiões Sul e Sudeste, onde, respectivamente, 93,7% e 86,4% dos municípios, tinham como instrumento de cooperação intermunicipal o consórcio público, conforme se observa no Gráfico 4.

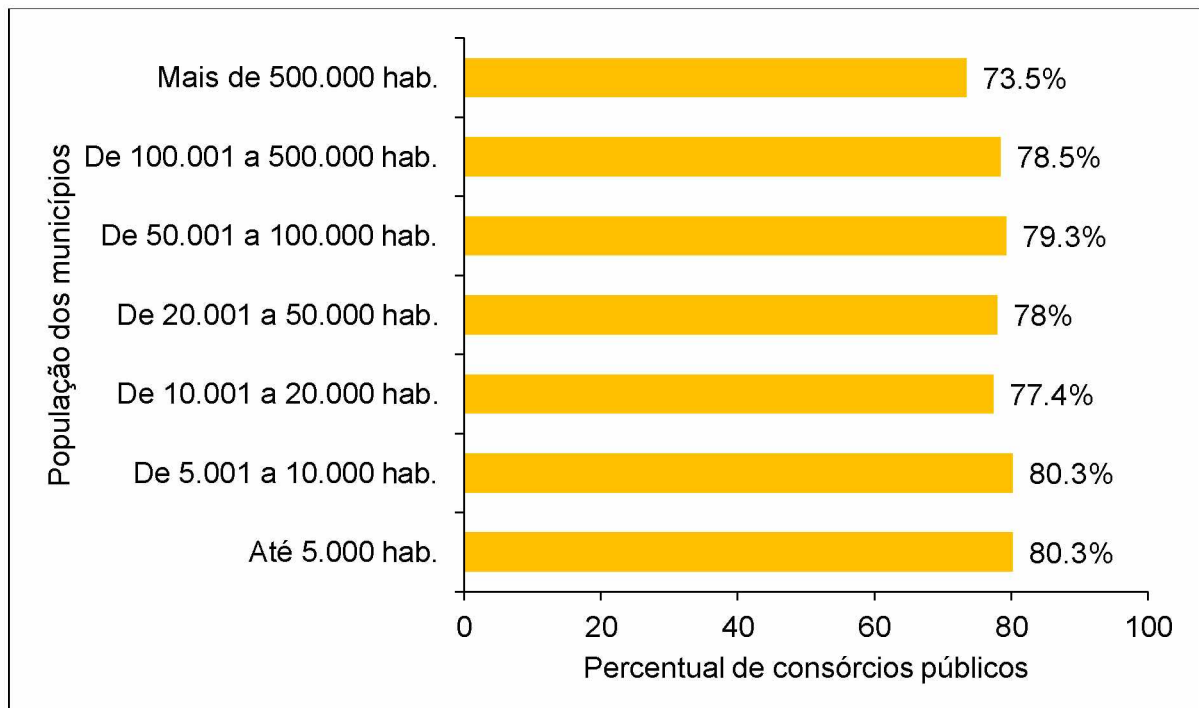
Gráfico 4: Percentual de municípios brasileiros participantes de consórcios públicos por região em 2011



Fonte: adaptado de IBGE, 2012.

Destacam-se também, no ano de 2011, os números expressivos de consórcios públicos existentes nos municípios de pequeno porte (Gráfico 5).

Gráfico 5: Percentual de consórcios públicos conforme a população dos municípios brasileiros em 2011



Fonte: adaptado de IBGE, 2012.

Observa-se pelo gráfico anterior uma grande adesão dos municípios de pequeno porte, no ano de 2011, aos consórcios públicos, onde este instrumento representava pelo menos 77,4% da cooperação intermunicipal entre tais municípios.

Os consórcios públicos são criados para a gestão de políticas públicas, sendo que das 11 políticas públicas que mobilizam a organização dos consórcios, destacam-se saúde, educação e habitação, seguidas por assistência e desenvolvimento social, meio ambiente, saneamento básico, desenvolvimento urbano, turismo, transporte, cultura, emprego e trabalho (IBGE, 2012). Neste cenário, ainda não fazia parte, de forma direta a proteção e defesa civil, porém pode-se dizer que várias dessas políticas relacionam-se com a gestão de riscos de desastres, como, por exemplo, habitação; assistência e desenvolvimento social; meio ambiente e desenvolvimento urbano.

Um exemplo de consórcio público na área de saúde e que demonstra a importância dessa ferramenta de gestão é o Consórcio Intermunicipal de Saúde para Gerenciamento da Rede de Urgência e Emergência da Macro Sudeste (Cisdeste), com sede no município de Juiz de Fora, é um consórcio totalmente público, tripartite (União participa com 40% dos recursos financeiros, o Estado de Minas Gerais, com 46% e os municípios com 14%) que reúne 94 municípios do estado de Minas Gerais, sendo viabilizado através dele a locomoção do paciente ao hospital de referência mais próximo (CISDESTE, 20?).

De acordo com o artigo 1º do seu Estatuto, aprovado em 10 de junho de 2013, o Cisdeste é um consórcio público, constituído sob a forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público, integrando a administração indireta de todos os entes consorciados (CISDESTE, 2013).

O consorciamento intermunicipal está inserido no chamado Federalismo Cooperativo, que se define em contraponto ao chamado Federalismo Competitivo, em que os Estados competem uns com os outros, como se fossem nações independentes e não membros de uma mesma República Federativa, para cujo desenvolvimento devem contribuir. Visa realizar ações de interesse comum, viabilizando a cooperação em projetos de interesse local, destinados a promover a resiliência municipal, como as ações em proteção e defesa civil, sendo um instrumento estratégico de gestão municipal, à medida que potencializa a capacidade de atuação através da união de esforços em prol de um objetivo comum.

Esta seção abordou o histórico dos consórcios públicos nas Constituições Federais, destacando sua evolução a partir da Carta Magna de 1988 e a emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou o artigo 241, o que culminou na promulgação da Lei Federal nº 11.107/2005 e no Decreto Federal nº 6.017/2007. Abordou os principais aspectos desses mecanismos legais, com especial destaque à personalidade jurídica dos consórcios públicos a partir da referida lei. Evidenciou-se também as modalidades de consórcios, explicitando as características de cada uma. Por fim, expos o cenário dos consórcios públicos intermunicipais, demonstrando a importância da governança pública na sua constituição e sustentabilidade; a importância desse instrumento na cooperação e gestão intermunicipal; seu alinhamento à PNPDEC; os resultados alcançados pelo consorciamento intermunicipal e a elevada adesão dos municípios a essa ferramenta de gestão pública, sobretudo os municípios de pequeno porte.

7 METODOLOGIA

Na confecção deste trabalho utiliza-se o método de abordagem dedutivo o qual “parte do geral e, a seguir, desce ao particular.” (GIL, 2008, p. 9), onde pode-se dizer que os casos particulares são relacionados a princípios gerais, quando aqueles são deduzíveis destes, que se encontram associados a algo, cuja finalidade é assinalar o particular, ou seja, explicar algo é apresentá-lo como um caso especial que se conhece o geral (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 69).

No que concerne ao método de procedimento optou-se pelo método monográfico, o qual “parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes.” (GIL, 2008, p. 18).

Trata-se de uma pesquisa descritiva, que possui como objetivo primordial a descrição das características de determinado fenômeno (GIL, 2008, p. 28), através da abordagem qualitativa e quantitativa. A abordagem quantitativa, segundo Richardson *et al.* (1999) *apud* Marconi e Lakatos (2008, p. 269) caracteriza-se pelo emprego da quantificação na coleta das informações e no seu tratamento por meio de técnicas estatísticas, como, por exemplo, percentual e média. Já a abordagem qualitativa, busca analisar e interpretar aspectos mais profundos, fornecendo uma análise mais detalhada sobre as investigações (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 269).

O estudo utiliza documentação indireta (documental e bibliográfica) e documentação direta (pesquisa de campo), com o intuito de analisar e caracterizar aspectos relacionados aos municípios, sobretudo os de pequeno porte; os consórcios intermunicipais; o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais; os desastres e a atividade de proteção e defesa civil, vislumbrando a utilização do consórcio intermunicipal entre municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM, como ferramenta de gestão em proteção e defesa civil capaz de proporcionar resiliência.

Através da pesquisa documental e bibliográfica construiu-se o referencial teórico da pesquisa. Na pesquisa documental foram utilizadas as normas que regem a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e os consórcios públicos. Além disso, fez-se uso de publicações administrativas e estatísticas. Em relação à pesquisa bibliográfica, foram utilizados

trabalhos científicos (artigos, monografias e teses), livros, obras de referência e publicações de *sites* e redes sociais.

Segundo Marconi e Lakatos (2008, p. 186), a pesquisa de campo é utilizada com o objetivo de conseguir informações sobre um problema, para o qual se procura uma resposta, ou sobre uma hipótese, que se queira comprovar. Neste sentido, foi aplicado um questionário estruturado (Apêndice B), sendo a pesquisa censitária, uma vez que o questionário foi direcionado à Defesa Civil de todas as 27 Unidades Federativas.

O questionário foi elaborado através do Google Formulário e enviado por e-mail pelo próprio pesquisador, juntamente com a Carta de Apresentação (Apêndice A). É composto por 14 perguntas (fechada, múltipla escolha e aberta), sendo as perguntas um e dois comuns a todos os respondentes. Conforme a resposta fornecida na segunda pergunta é que as demais perguntas eram disponibilizadas. Dessa forma, caso a resposta à segunda pergunta fosse “Sim”, era apresentada ao respondente, a pergunta três. Esta pergunta determinava a disponibilização da quarta a décima primeira pergunta, da seguinte forma: quarta a sétima pergunta, relativas à resposta “Exclusivamente em proteção e defesa civil”; oitava a décima primeira pergunta, relativas à resposta “Em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas” e quarta a décima primeira pergunta, relativas à resposta “As duas situações anteriores”. Caso a resposta a segunda pergunta fosse “Não” ou “Desconhece”, o respondente era direcionado às perguntas 12, 13 e 14.

A expressão “Exclusivamente em proteção e defesa civil” diz respeito à cooperação intermunicipal vinculada diretamente as ações que cabem à Compdec, como, o mapeamento de áreas de risco, a elaboração de Planos de Contingência, dentre outras. Tal expressão se refere à área de atuação, assim como são também a saúde, a educação, o meio ambiente e o turismo, não se confundindo com a atividade de PDC, a qual deve ser exercida de forma sistêmica, através de diversas políticas públicas intersetoriais.

Assim, buscou-se junto à Defesa Civil de cada Estado e do Distrito Federal, avaliar a atuação dos municípios antes e após se consorciarem; avaliar a atuação dos municípios de pequeno porte em proteção e defesa civil e conhecer a opinião deste importante órgão do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, sobre a viabilidade da utilização do consórcio intermunicipal para atuação em proteção e defesa civil nos municípios de pequeno porte.

Todas as 27 Unidades da Federação responderam ao questionário, logo, o universo considerado é composto por 26 Estados mais o Distrito Federal, totalizando 27 respondentes, o que representa 100% do universo disponível.

Concluída a coleta de dados, passou-se a fase seguinte: análise e interpretação. Apesar de conceitualmente distintos, estes processos estão estreitamente relacionados, conforme esclarece Gil (2008, p. 156), pois a análise tem como objetivo organizar os dados de forma que forneçam respostas ao problema proposto para a investigação e, a interpretação visa a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Assim, procedeu-se a análise estatística dos dados, utilizando-se gráficos e quadro para a sua representação. Os gráficos foram utilizados no intuito de “[...] evidenciar aspectos visuais dos dados, de forma clara e de fácil compreensão.” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 170), haja vista que “A representação dos resultados estatísticos com elementos geométricos permite uma descrição imediata do fenômeno.” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 170). Já o quadro foi utilizado considerando-se ser um “[...] bom auxiliar na apresentação dos dados, uma vez que facilita, ao leitor, a compreensão e interpretação rápida da massa de dados, podendo, apenas com uma olhada, apreender importantes detalhes e relações.” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 169).

Somado a isso, procurou-se entender o contexto de maneira qualitativa, com o propósito de fortalecer a validade dos conceitos, buscando aprofundar a investigação de questões relacionadas à pesquisa e suas relações, sendo que para tal, como bem explica Gil (2008, p. 175) “[...] não há fórmulas ou receitas predefinidas para orientar os pesquisadores. Assim, a análise dos dados na pesquisa qualitativa passa a depender muito da capacidade e do estilo do pesquisador”.

Nesta seção, buscou-se apresentar todo o ferramental utilizado na construção da metodologia do estudo, de forma a deixar claro, o caminho percorrido para se chegar aos resultados, os quais serão analisados e interpretados na próxima seção, a partir da conjugação da documentação indireta e da documentação direta.

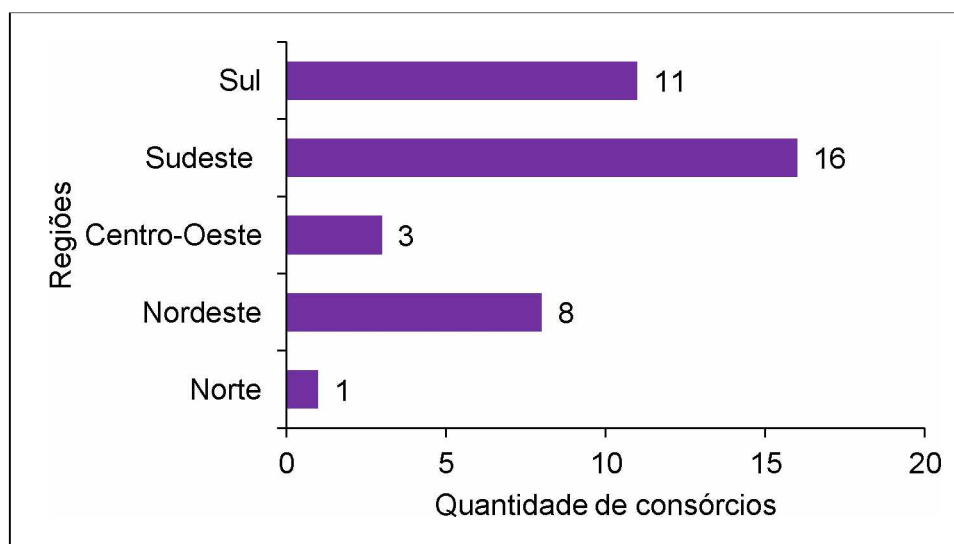
8 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção apresenta-se os consórcios intermunicipais em proteção e defesa civil, assim como os dados obtidos através do questionário aplicado às Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil, realizando-se as respectivas análises, interpretações e discussões, juntamente com os resultados da pesquisa documental e bibliográfica.

8.1 Os consórcios intermunicipais em proteção e defesa civil

Atualmente, é possível constatar em todo o país a existência de 39 consórcios intermunicipais que atuam em proteção e defesa civil, sendo 38 consórcios públicos e um consórcio administrativo, onde dentre os 39 consórcios, somente um atua exclusivamente em proteção e defesa civil (CNM, 2020). Estão distribuídos nas Grandes Regiões, conforme o Gráfico 6.

Gráfico 6: Distribuição dos consórcios intermunicipais com atuação em proteção e defesa civil por região, no Brasil, em 2020

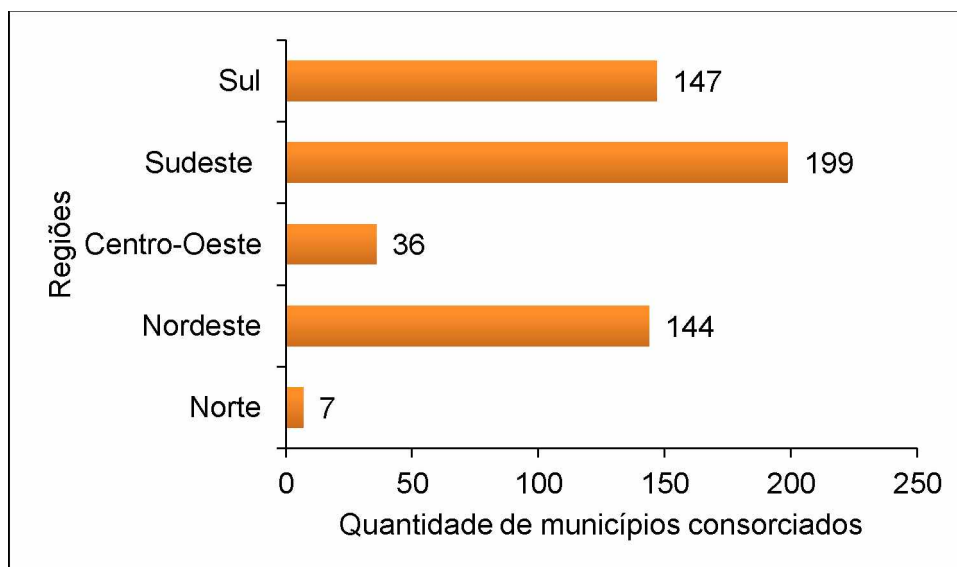


Fonte: Dados básicos: CNM, 2020.

Elaboração própria.

Integram estes consórcios um total de 533 municípios, distribuídos nas Grandes Regiões (CNM, 2020), conforme o Gráfico 7.

Gráfico 7: Quantidade de municípios brasileiros consorciados por região em 2020



Fonte: Dados básicos: CNM, 2020.

Elaboração própria.

Quanto ao consórcio público que atua exclusivamente em proteção e defesa civil, este encontra-se sediado no município de Tietê, estado de São Paulo, denominado Consórcio Intermunicipal de Bombeiros do Médio Tietê¹⁹ (CIBMT), sendo uma iniciativa de cooperação intermunicipal formada pelos municípios de Tietê, Cerquilho, Jumirim e Laranjal Paulista, bem como pelo Comando Regional do Corpo de Bombeiros Militar, que visa implantar, executar e manter os serviços de Bombeiros à população dos municípios integrantes (CIBMT, 2019).

Especificamente em Minas Gerais, constam cadastrados seis consórcios públicos intermunicipais, que atuam em proteção e defesa civil, juntamente com outras áreas, tendo suas sedes localizadas nos municípios de Ponte Nova, Lavras, Uberaba, Patos de Minas, Araçuaí e Janaúba, totalizando 115 municípios consorciados (CNM, 2020). Dentre as áreas de atuação, destacam-se: proteção e defesa civil, saúde, educação, habitação, agricultura, meio ambiente, infraestrutura, planejamento urbano, resíduos sólidos e saneamento. Todos são regidos pela Lei Federal nº 11.107/2005, possuindo personalidade jurídica de direito público, constituídos na forma de associação pública (CNM, 2020). A Tabela 6, aborda as principais informações desses consórcios.

¹⁹ <http://cibmt.sp.gov.br/index.html>.

Tabela 6: Consórcios intermunicipais com atuação em proteção e defesa civil, no estado de Minas Gerais, em 2020

Consórcio	Município sede	Entes consorciados	Áreas de atuação
Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga	Ponte Nova	43	17
Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Grande	Lavras	25	18
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional	Uberaba	11	16
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba	Patos de Minas	11	13
Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Médio Jequitinhonha	Araçuaí	11	20
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas	Janaúba	14	15

Fonte: Dados básicos: CNM, 2020.

Elaboração própria.

Observa-se, quanto ao número de áreas de atuação dos consórcios, um valor significativo, o que acarreta ao gestor público uma elevada capacidade de gestão, de forma a possibilitar o melhor desempenho possível nas respectivas políticas públicas, visando proporcionar resultados significativos à população, gerando melhora na qualidade de vida e, conseqüentemente, bem-estar social.

Quanto à proteção e defesa civil, por ser esta uma atividade muito técnica, para se atingir a plenitude na execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a Compdec deve estar muito bem estruturada, com recursos materiais e humanos, pois somente assim, poderá executar aquilo que lhe compete.

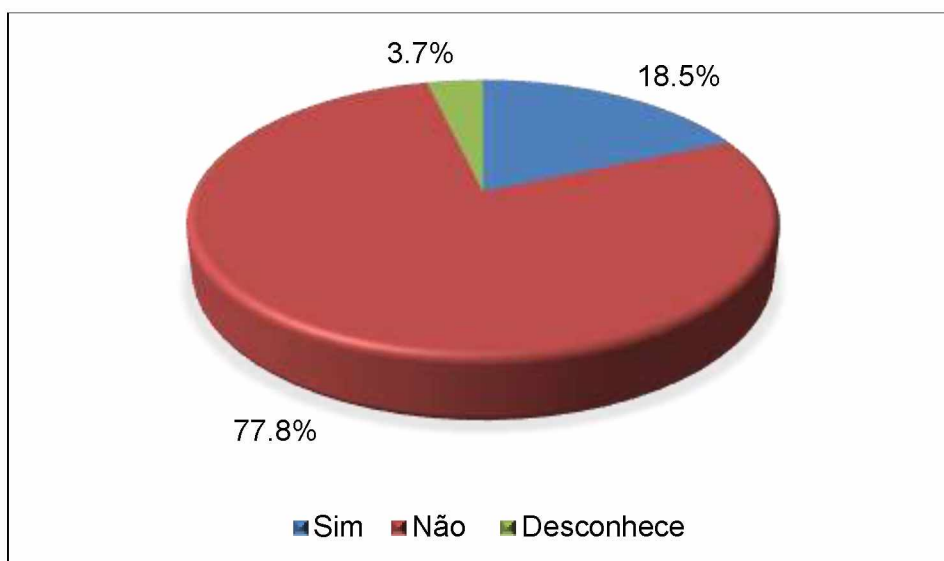
8.2 Pesquisa com as Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil do Brasil

Conforme mencionado na seção de Metodologia, foi aplicado um questionário à Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil das 27 Unidades Federativas, tendo todas apresentado suas respostas, as quais passam a ser analisadas de acordo com cada pergunta.

A primeira pergunta do questionário é relacionada a Unidade da Federação. Como já dito, todos os 26 Estados e o Distrito Federal responderam o questionário, cada um, uma única vez, representando cada participação 3,7%.

A segunda pergunta versa sobre a existência de consórcio intermunicipal para atuação em proteção e defesa civil. Os resultados mostram que 18,5% responderam existir; 77,8% responderam não existir e 3,7 % desconhecem, conforme ilustra o Gráfico 8.

Gráfico 8: Existência de consórcio intermunicipal para atuação em proteção e defesa civil nas Unidades Federativas do Brasil



Fonte: Dados básicos: Pesquisa.

Elaboração própria.

A terceira pergunta aborda as áreas de atuação dos consórcios intermunicipais, indagando se atuam exclusivamente em proteção e defesa civil ou em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas, dando possibilidade ao respondente de constar a existência das duas situações, caso houvesse mais de um consórcio de acordo com tais atuações. As respostas demonstram que 40% dos consórcios atuam exclusivamente em proteção e defesa civil, enquanto 60% atuam em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas, não sendo relatada as duas situações concomitantemente, conforme o Gráfico 9.

Gráfico 9: Áreas de atuação dos consórcios intermunicipais nas Unidades Federativas do Brasil



Fonte: Dados básicos: Pesquisa.

Elaboração própria.

A quarta, quinta, sexta e sétima perguntas relacionam-se a atuação dos consórcios intermunicipais, exclusivamente em proteção e defesa civil.

A quarta pergunta (aberta) indaga sobre a quantidade de consórcio intermunicipal existente. De acordo com as respostas existem três consórcios intermunicipais que atuam exclusivamente em proteção e defesa civil.

A quinta pergunta refere-se ao tempo de funcionamento do consórcio com data de constituição mais antiga. Os resultados mostram que a totalidade dos consórcios constituídos a mais tempo, estão em funcionamento há mais de três anos, não ultrapassando seis anos. Salienta-se que fazem parte das alternativas, as opções: “Até 1 ano”; “Mais de 1 ano a 3 anos”; “Mais de 3 anos a 6 anos”; “Mais de 6 anos a 9 anos” e “Mais de 9 anos”.

A sexta pergunta questiona sobre a atuação em proteção e defesa civil dos municípios que integram os consórcios antes de se consorciarem. De acordo com as respostas, antes de se consorciarem, todos os municípios possuíam uma atuação regular em proteção e defesa civil. Destaca-se que fazem parte das alternativas, as opções: “Ótima”; “Boa”; “Regular”; “Péssima” e “Inexistente”.

A sétima pergunta indaga sobre a atuação em proteção e defesa civil dos municípios que integram os consórcios após se consorciarem. Os resultados

apontam que após se consorciarem, todos os municípios possuem uma boa atuação em proteção e defesa civil. Destaca-se que fazem parte das alternativas, as opções: “Ótima”; “Boa”; “Regular”; “Péssima” e “Inexistente”.

A seguir, serão analisadas a oitava, nona, décima e décima primeira questões, as quais se relacionam a atuação dos consórcios intermunicipais em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas.

A oitava pergunta (aberta) indaga sobre a quantidade de consórcio intermunicipal existente. De acordo com as respostas existem 14 consórcios intermunicipais que atuam em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas.

A nona pergunta refere-se ao tempo de funcionamento do consórcio com data de constituição mais antiga. Os resultados mostram que dentre os consórcios intermunicipais constituídos a mais tempo, 33,3% estão em funcionamento há mais de um ano, não ultrapassando três anos; 33,3% estão em funcionamento há mais de três anos, não ultrapassando seis anos e 33,3% estão em funcionamento há mais de nove anos, conforme o Gráfico 10.

Gráfico 10: Tempo de vigência dos consórcios intermunicipais que atuam em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil

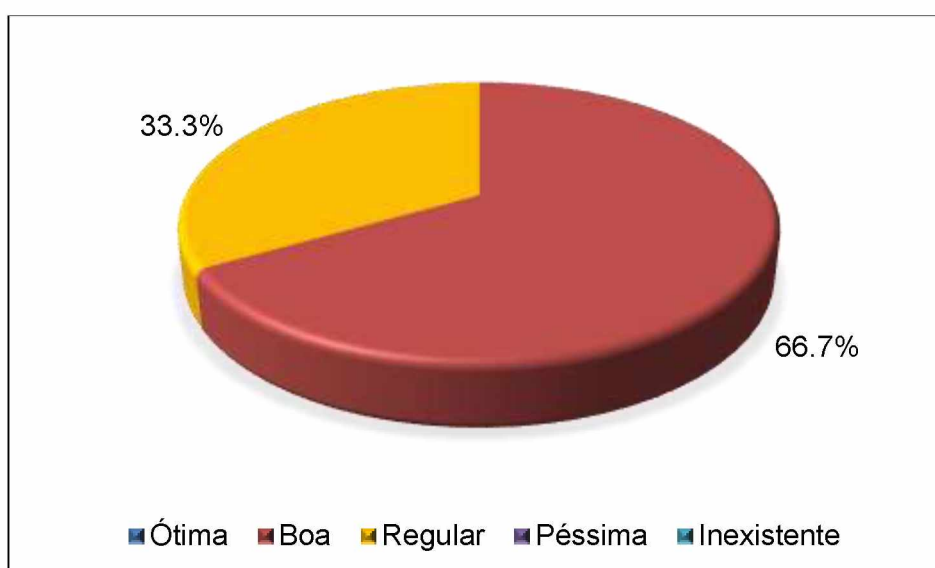


Fonte: Dados básicos: Pesquisa.

Elaboração própria.

A décima pergunta questiona sobre a atuação em proteção e defesa civil dos municípios que integram os consórcios antes de se consorciarem. De acordo com as respostas, antes de se consorciarem, 66,7% dos municípios possuíam uma boa atuação em proteção e defesa civil e 33,3% possuíam uma atuação regular, conforme ilustra o Gráfico 11.

Gráfico 11: Avaliação dos municípios (atuação em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas) antes de se consorciarem conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil

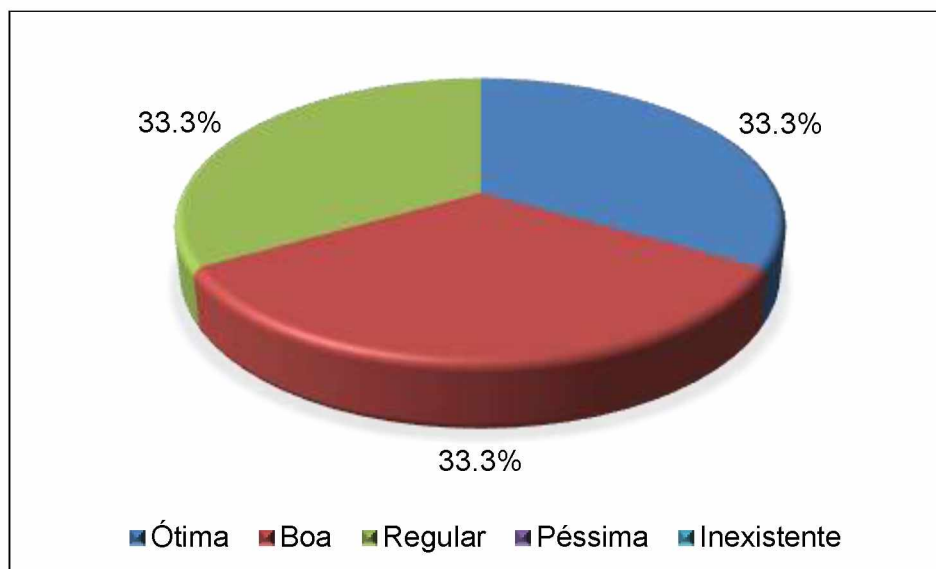


Fonte: Dados básicos: Pesquisa.

Elaboração própria.

A décima primeira pergunta indaga sobre a atuação em proteção e defesa civil dos municípios que integram os consórcios após de se consorciarem. Os resultados apontam que após se consorciarem, 33,3% dos municípios possuem uma ótima atuação; 33,3% uma boa atuação e 33,3% uma atuação regular, conforme demonstra o Gráfico 12.

Gráfico 12: Avaliação dos municípios (atuação em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas) após se consorciarem conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil



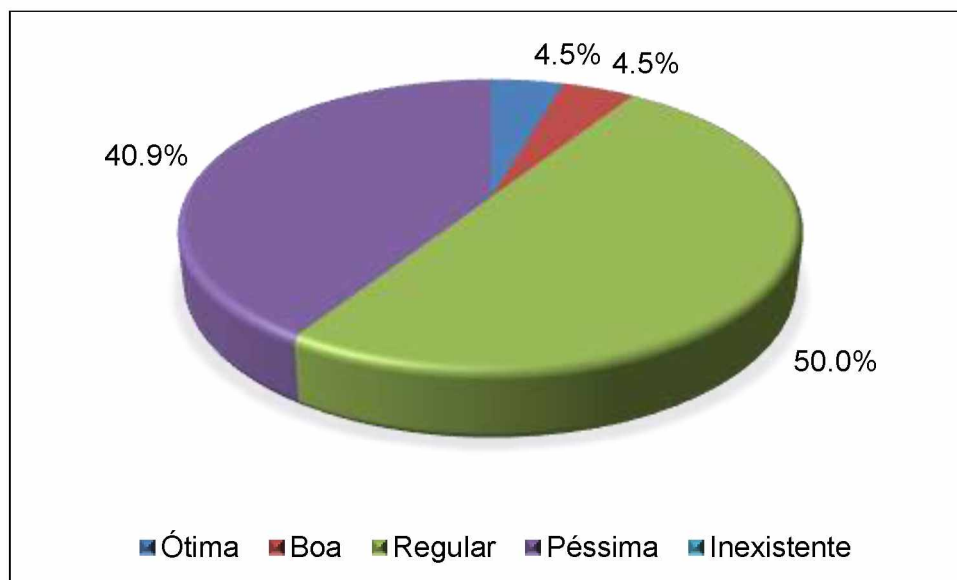
Fonte: Dados básicos: Pesquisa.

Elaboração própria.

Conforme dito anteriormente, caso na pergunta dois o respondente marcasse a opção “Não” ou “Desconhece” ele era direcionado às perguntas 12, 13 e 14. Tais questões referem-se exclusivamente aos municípios de pequeno porte (até 30.000 habitantes).

A décima segunda pergunta versa sobre a avaliação da atuação em proteção e defesa civil dos municípios de pequeno porte. Percebe-se pelas respostas que 4,5% dos municípios de pequeno porte possuem uma ótima atuação em proteção e defesa civil; 4,5% possuem uma boa atuação; 50% possuem uma atuação regular e 40,9% possuem uma péssima atuação, conforme ilustra o Gráfico 13.

Gráfico 13: Avaliação dos municípios de pequeno porte na atuação em proteção e defesa civil conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil

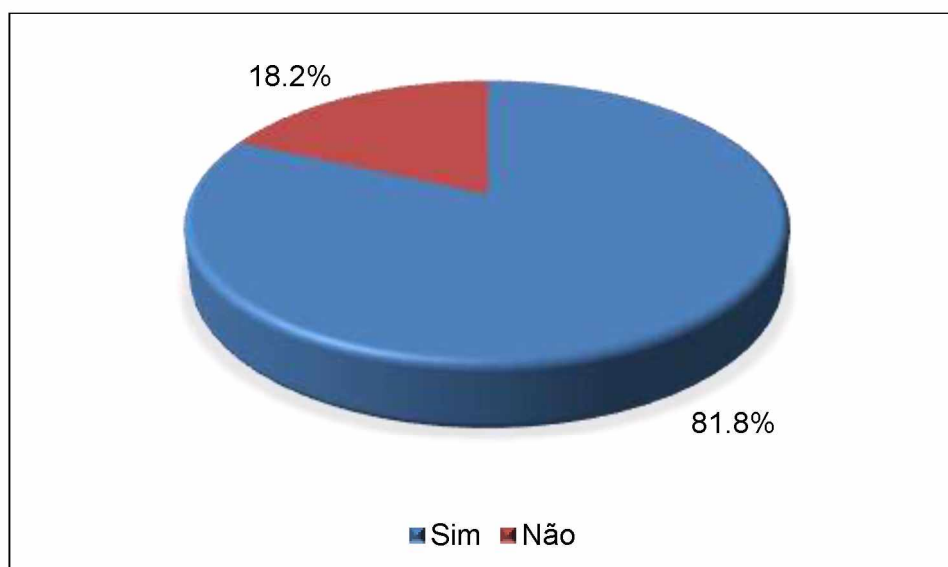


Fonte: Dados básicos: Pesquisa.

Elaboração própria.

A décima terceira pergunta indaga se considera viável a implantação de consórcio intermunicipal em proteção e defesa civil entre municípios de pequeno porte. As respostas demonstram que 81,8% disseram que sim e 18,2% disseram que não, conforme apresenta o Gráfico 14.

Gráfico 14: Viabilidade do consórcio intermunicipal em proteção e defesa civil para os municípios de pequeno porte conforme respostas das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Dados básicos: Pesquisa.

Elaboração própria.

A décima quarta pergunta (aberta) refere-se à justificativa da resposta dada na décima terceira questão. Conforme visto, 18,2% (quatro Unidades Federativas), responderam “Não”, sendo citadas as seguintes justificativas:

a) “As particularidades de cada municipalidade seriam um entrave.”;

b) “[...] Hoje mais de 50% dos municípios não têm defesa civil atuante.

Logo não têm como atuarem em conjunto, se nem isoladamente atuam [...]”;

c) “Não é viável atualmente devido à falta de organização dos municípios na estruturação das coordenadorias municipais de defesa civil.”;

d) “Defesa Civil tem que ocorrer no município, consórcio compromete no momento da resposta [...]”.

Já 81,8% (18 Unidades Federativas), responderam “Sim”, destacando-se as seguintes justificativas:

a) “A existência e funcionamento de um consórcio seria oportuno para os municípios trabalharem em cooperação técnica e operacional, compartilhando seus recursos.”;

b) “[...] Por fim essa solução mitigaria a questão da falta de recursos locais, já que a maioria dos municípios pequenos vivenciam dificuldades orçamentárias e financeiras [...]”;

c) “Vejo viabilidade considerando que os municípios já se consorciam para ações de saúde, infraestrutura, turismo e outros, portanto já há experiência nesse tipo de organização.”;

d) “[...] O consórcio intermunicipal de proteção e defesa civil, se implantando, estaria alinhado a Lei Federal 12.608, de 10 de abril de 2012, que definiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) [...]”;

e) “O consórcio em municípios próximos, com as mesmas características geográficas, pode facilitar e agilizar os trabalhos de prevenção de desastres e ações emergenciais de Defesa Civil.”;

f) “Devido à dificuldade de implantação e estruturação dos órgãos municipais de defesa civil, principalmente relacionada às limitações financeiras, a estruturação de um consórcio intermunicipal otimizaria os custos de implantação e facilitaria uma atuação mais efetiva das ações de defesa civil [...]”.

Merecem destaque também, as seguintes justificativas relacionadas aos 81,8% que responderam favoravelmente:

a) é possível implementar um consórcio e fazer um trabalho conjunto com as Defesas Civas Municipais, mas isso depende de sua estruturação e preparo, assim como capacitação;

b) o consórcio segue as diretrizes da PNPDEC, principalmente a necessidade de atuação articulada entre todos os entes federativos (Lei Federal nº 12.608/2012, artigo 4º, inciso I), tendo o consórcio potencial de se tornar uma ferramenta eficaz que atende os objetivos da PNPDEC, principalmente diante da imprescindibilidade de se reduzir os riscos de desastres (Lei Federal nº 12.608/2012, artigo 5º, inciso I), ou seja, o consórcio, por meio do compartilhamento de recursos humanos treinados e de logística direcionada, com custos comuns suportados entre os municípios participantes, atende a necessidade de execução das políticas públicas de forma eficiente e austera, capaz de promover a resiliência municipal;

c) seria um enorme ganho para a sociedade em geral, inclusive para o próprio município da Compdec participante, pois ela teria uma estrutura operacional bem maior em caso de desastres.

8.3 Análise, interpretação e discussão dos resultados

Conforme mencionado, atualmente, existem 39 consórcios intermunicipais com atuação em proteção e defesa civil em todo o país, sendo que um atua única e exclusivamente em proteção e defesa civil (CNM, 2020). Já de acordo com a pesquisa com as Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil existem 17 consórcios intermunicipais com atuação em proteção e defesa civil no Brasil, sendo que três atuam exclusivamente (pergunta quatro) e 14 também atuam em outras áreas (pergunta oito). Nota-se uma diferença entre as duas fontes, o que não será objeto de discussão, pois não se trata do escopo desse trabalho, podendo ser aprofundado em outro estudo.

Apesar disso, os dados oriundos das duas fontes são de extrema relevância para este estudo, uma vez que demonstram a existência de consórcios intermunicipais que atuam em proteção e defesa civil, contribuindo para se atingir os objetivos deste trabalho, juntamente com a pesquisa documental e bibliográfica.

Através dos dados obtidos junto à Confederação Nacional dos Municípios, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e as Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil, buscou-se demonstrar a existência de consórcios intermunicipais atuando em proteção e defesa civil; realizar a avaliação desses consórcios através da aplicação do questionário e verificar a viabilidade do uso desse instrumento para os municípios de pequeno porte.

Salienta-se que foi elaborado um questionário através do Google Formulário, destinado a avaliar a atuação dos 39 consórcios identificados através das informações da Confederação Nacional dos Municípios, sendo este questionário enviado via e-mail, a todos os consórcios nos dias 11 e 12 de agosto de 2020. Devido à baixa adesão, apenas quatro respostas, mesmo mediante a vários contatos telefônicos realizados, ele não será utilizado neste estudo.

A existência de consórcios com atuação em proteção e defesa civil evidencia que essa ferramenta já se encontra em uso nesta área, inclusive no estado de Minas Gerais, onde 115 municípios se encontram consorciados (CNM, 2020), sendo o primeiro passo para se pensar em sua aplicação nos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM.

Além disso, a avaliação pelas Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil, da atuação dos municípios consorciados em proteção e defesa civil,

antes e após o consorciamento, demonstra a eficiência e eficácia deste instrumento. Antes de se consorciarem, os municípios que fazem parte de consórcios que atuam exclusivamente em proteção e defesa civil, tiveram sua atuação avaliada como regular (respostas à pergunta seis). Já após o consorciamento, os mesmos municípios tiveram sua atuação avaliada como boa (respostas à pergunta sete). Em relação aos municípios que atuam em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas, antes de se consorciarem, 33,3% tiveram avaliação regular e 66,7% tiveram avaliação boa, conforme demonstra o Gráfico 11. Nota-se que após o consorciamento (Gráfico 12), o desempenho melhorou, pois 33,3% tiveram atuação avaliada como regular; 33,3% tiveram atuação avaliada como boa e 33,3% tiveram atuação avaliada como ótima.

Cabe destacar também que são consórcios com anos de atuação, evidenciando sua solidez. Quanto a data de constituição do consórcio, observam-se consórcios em funcionamento há pelo menos três anos (respostas às perguntas cinco e nove), bem como consórcio em funcionamento há mais de nove anos (Gráfico 10), o que demonstra mais uma vez a importância dessa ferramenta para o gestor público.

Através da pesquisa de campo aplicada às 27 Unidades Federativas, buscou-se também avaliar a atuação em proteção e defesa civil dos municípios de pequeno porte e verificar a viabilidade da implantação do consórcio intermunicipal em proteção e defesa civil entre estes municípios.

Neste sentido, o Gráfico 13 mostra que 4,5% dos municípios de pequeno porte possuem uma ótima atuação em proteção e defesa civil; 4,5% possuem uma boa atuação; 50% possuem uma atuação regular e 40,9% possuem uma péssima atuação. Chama a atenção o elevado percentual de municípios de pequeno porte que possuem uma atuação aquém do ideal, evidenciada pelo somatório dos percentuais que possuem avaliação regular e péssima, totalizando aproximadamente 91%.

Este cenário confirma o que cita Pinheiro (2015, p. 71) ao comentar sobre a Defesa Civil Municipal, afirmando que sua atuação está muito aquém do desejado e extremamente aquém do necessário, o que é preocupante por que se o município é o local onde acontecem os desastres, nele também deveria estar o primeiro aporte para atendê-los e, por conseguinte, a oportunidade inicial de preveni-los. Além disso, confirma que a defesa civil nos municípios raramente sai do papel e quando essa façanha acontece, a concentração dos trabalhos, devido à escassez de

conhecimentos técnicos, assim como de pessoal, tende para a resposta, mostrando que o planejamento tardará a fazer parte desse roteiro (PINHEIRO, 2015, p. 129).

Isso ocorre também nos 90 municípios atendidos pelo 4º BBM, já que de acordo com Casarim (2016, p. 76), em apenas 34 municípios, aproximadamente 38%, a Defesa Civil está operacionalizada e atuante. Em contrapartida, 25 municípios, aproximadamente 28%, possuem Defesa Civil, mas ela não é atuante e 31 municípios, aproximadamente 34%, não possuem Defesa Civil, ou seja, 56 municípios, aproximadamente 62%, não executam as ações da PNPDEC através da Compdec, por não possuir Defesa Civil ou por esta existir somente na teoria (CASARIM, 2016, p. 77).

Dentre as razões que implicam neste cenário, está o fato de as obrigações impostas aos municípios serem desproporcionais à sua capacidade operacional, comprometendo sua atuação, sobretudo nos municípios de pequeno porte, com orçamentos modestos frente às suas obrigações.

Porém, é perfeitamente possível reverter essa situação, através do uso do consórcio intermunicipal, pois ele é um “Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios [...]” (IBGE, 2012), sendo possível aos entes consorciados terem profissionais qualificados, como, por exemplo, Engenheiro Civil, Geógrafo e Assistente Social, entre outros, tendo em vista o nível de exigência técnica que a atividade de proteção e defesa civil impõe. Além disso, é um importante instrumento de cooperação e gestão intergovernamental que visa fortalecer os entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira, sobretudo os pequenos municípios que enfrentam dificuldades para resolver problemas estruturais (CNM, 2016a, p. 35). Tal constatação também foi evidenciada através do questionário aplicado (pergunta 13), conforme detalha o Gráfico 14, onde 81,8% responderam ser viável a implantação de consórcio intermunicipal em proteção e defesa civil para os municípios de pequeno porte, tendo respondido negativamente, somente 18,2%.

A décima quarta pergunta foi destinada à justificativa da resposta dada à pergunta anterior. Dentre os 18,2% que responderam negativamente à viabilidade do consórcio entre municípios de pequeno porte, destacam-se duas respostas: “[...] Hoje mais de 50% dos municípios não têm defesa civil atuante. Logo não têm como atuarem em conjunto, se nem isoladamente atuam [...]” e “Não é viável atualmente devido à falta de organização dos municípios na estruturação das coordenadorias

municipais de defesa civil”. Observa-se mais uma vez a falta de estruturação e de atuação da Compdec, o que vai ao encontro do que ficou evidenciado entre os 90 municípios da área de atuação do 4º BBM, onde segundo Casarim (2016, p. 65), 56 municípios, aproximadamente 62%, não possuem Defesa Civil ou possuem mas ela não é atuante.

Novamente, destaca-se o consórcio como ferramenta de gestão pública, capaz de reverter essa situação, uma vez que os consórcios públicos intermunicipais geram como resultados: aumento da capacidade de realização, devido à maior oferta de recursos e de apoio dos demais municípios; maior eficiência no uso dos recursos públicos (essencial aos municípios de pequeno porte devido à sua fragilidade financeira), pois o volume de recursos aplicados é menor do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados e, realizações de ações inacessíveis a uma única prefeitura, haja vista a articulação criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam factíveis a nenhuma prefeitura isoladamente.

Além de tudo que já foi pontuado na pesquisa documental e bibliográfica à favor do consórcio intermunicipal, como ferramenta para a operacionalização e otimização da gestão em proteção e defesa civil nos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM para o enfrentamento aos desastres, somam-se as respostas à décima quarta pergunta, dos 81,8% que responderam positivamente à viabilidade do consórcio entre municípios de pequeno porte.

Neste mister, merecem destaque: a mitigação proporcionada pelos consórcios em relação às dificuldades orçamentárias e financeiras vivenciadas pela maioria dos municípios de pequeno porte; o alinhamento do consórcio à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; a capacidade de facilitar e agilizar as ações de prevenção de desastres e ações emergências de proteção e defesa civil e, o fato do consórcio intermunicipal otimizar os custos de implantação da Compdec, amenizando às limitações financeiras, bem como facilitando a atuação efetiva das ações de proteção e defesa civil.

Portanto, após analisar e interpretar os dados colhidos através da pesquisa documental e bibliográfica, assim como a pesquisa de campo, realizada através da aplicação do questionário, fica evidente o potencial transformador do consórcio, se mostrando como uma ferramenta capaz de proporcionar aos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM, as condições

necessárias para a implantação e/ou operacionalização da Defesa Civil Municipal, de forma a proporcionar a esse importante ente federativo a resiliência necessária ao enfrentamento dos desastres.

Nesta seção colocou-se em prática toda a descrição realizada na seção Metodologia, através da análise, interpretação e discussão dos dados obtidos nas pesquisas documental, bibliográfica e de campo, de forma a detalhar os resultados, demonstrando a total viabilidade da utilização do consórcio intermunicipal entre os municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM, como instrumento gerador de resiliência.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo possui como objetivo geral, verificar a viabilidade da utilização do consórcio intermunicipal como ferramenta para a operacionalização e otimização da gestão em proteção e defesa civil nos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM para o enfrentamento aos desastres. Para isso foram traçados cinco objetivos específicos, os quais foram totalmente alcançados, conforme passa-se a demonstrar.

A segunda seção evidencia os desastres, desde a sua conceituação, passando pela apresentação de conceitos importantes relacionados ao tema e necessários para a compreensão de tudo que o envolve, assim como sua classificação, culminando em sua gestão.

A quinta seção, inicia-se apresentando o desastre como resultado de um somatório de fatores, dentre eles o intenso processo de urbanização brasileiro, o qual se deu de forma desordenada e sem qualquer planejamento, o que associado à crescente exposição da população às ameaças e vulnerabilidades, potencializa o risco de desastres.

Através do exposto nestas duas seções foi cumprido o objetivo específico de contextualizar a ocorrência de desastres como resultado da característica do processo de urbanização.

A terceira seção abordou importantes aspectos da legislação brasileira sobre proteção e defesa civil, fornecendo a base para se aprofundar nas competências legais do município frente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei Federal nº 12.608/2012, o que foi feito através da seção cinco.

A quarta seção elencou como o CBMMG está inserido no contexto da proteção e defesa civil, inclusive expondo as bases legais para a sua atuação, sendo sem dúvida alguma, um dos mais importantes atores do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Mediante ao exposto nas seções três e quatro cumpriu-se o objetivo específico de examinar a competência legal dos municípios e do CBMMG no que concerne à proteção e defesa civil, a partir dos normativos pertinentes.

A seção cinco abordou de forma detalhada, relevantes temas relacionados aos municípios. Especificamente em sua seção secundária sobre a responsabilidade municipal frente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, foi apresentado um diagnóstico sobre a Defesa Civil dos 90 municípios atendidos pelo 4º BBM.

Assim, cumpriu-se o objetivo específico de analisar a Defesa Civil dos municípios da área de atuação do 4º BBM, quanto ao seu nível de operacionalização.

Também na seção cinco, foi demonstrado de forma categórica, que os desastres não são exclusividade dos municípios com maiores adensamentos populacionais, pelo contrário. Conforme evidenciado, a maior parte dos registros de desastres de toda área do 4º BBM no S2ID, entre os anos de 1940 e 2015, correspondia aos municípios de pequeno porte. Somado a isso, mostrou-se também, que dos 18 municípios da área do 11º BBM atingidos pelas fortes chuvas de janeiro de 2020, 15 são municípios de pequeno porte.

Dessa forma, atingiu-se o objetivo específico de analisar a ocorrência de desastres em municípios de pequeno porte.

A sexta seção trouxe o consórcio público no Brasil, evidenciando seus aspectos legais, modalidades e o consorciamento intermunicipal, de forma a demonstrar a importância dessa ferramenta no contexto da gestão pública. Somado a isso, através da oitava seção, Análise dos Resultados, foi realizada a apresentação, análise, interpretação e discussão dos consórcios intermunicipais em proteção e defesa civil, bem como dos dados obtidos através da aplicação do questionário às Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil das 27 Unidades da Federação.

Assim, após esse minucioso levantamento sobre os consórcios intermunicipais, atingiu-se o objetivo específico de examinar o consórcio no cenário gerencial da Administração Pública.

Neste contexto ocorreu este estudo acadêmico, o qual buscou responder ao seguinte problema: em que medida é viável o uso de consórcio entre os municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM, como instrumento de gestão em proteção e defesa civil?

Com base no problema, construiu-se a seguinte hipótese: a utilização do consórcio como ferramenta de gestão em proteção e defesa civil é totalmente viável, aos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM.

Através da pesquisa documental e bibliográfica, amplamente já debatidas e da pesquisa de campo, mediante a aplicação de questionário, buscou-se verificar a viabilidade da aplicação do consórcio. Através da documentação indireta, mostrou-se a importância dos consórcios intermunicipais, sobretudo para os municípios de pequeno porte. Além disso, comprovou-se a existência no Brasil, de consórcios intermunicipais que atuam em proteção e defesa civil, assim como, um exitoso exemplo de consórcio público intermunicipal com atuação em saúde (Cisdeste), evidenciando-se exemplos práticos do uso deste instrumento. Já em relação à documentação direta, a pergunta 13 do questionário indaga se “Considera viável a implantação de consórcio intermunicipal em proteção e defesa civil entre os municípios de pequeno porte do seu estado?”, tendo 81,8% das respostas sido favoráveis.

Portanto, alicerçado na metodologia adotada neste trabalho, a qual utiliza o método de abordagem dedutivo, que segundo Gil (2008, p. 9) “parte do geral e, a seguir desce ao particular”, assim como o método de procedimento monográfico que “parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes.” (GIL, 2008, p. 18), somados à validade dos dados na abordagem quantitativa e qualitativa, a qual, respectivamente, segundo Gil (2008, p. 176) se trata da “[...] capacidade de um instrumento para medir de fato aquilo que se propõe a medir.” e de que “[...] as conclusões obtidas dos dados são dignas de crédito, defensáveis, garantidas e capazes de suportar explicações alternativas.”, pode-se afirmar, que a hipótese deste estudo foi confirmada.

Conforme visto neste trabalho, ainda não se pode dizer que os municípios, sobretudo os de pequeno porte, conquistaram a sua autonomia financeira, pois existe uma grande dependência do Fundo de Participação Municipal, tendo em vista sua fragilidade econômica.

Dessa forma, para que os municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM consigam exercer de forma plena sua competência frente à Lei Federal nº 12.608/2012, o consórcio público mostra-se totalmente viável (hipótese

comprovada), pois através dele é possível reduzir custos e ter acesso à mão-de-obra especializada, essencial à execução da atividade de proteção e defesa civil.

Cabe ainda lembrar que a incerteza quanto ao risco de desastre não constitui óbice à adoção de medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco (BRASIL, 2012).

Por fim, espera-se que este estudo contribua para o aumento da resiliência dos municípios de pequeno porte da área de atuação do 4º BBM, através da utilização do consórcio público, tendo ao seu lado, como um grande parceiro, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccIVIL_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 set. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2005a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Formação em Defesa Civil: Construindo comunidades mais seguras.** 2. ed. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Brasília, 2005b.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Diagnóstico e Análise das Necessidades de Formação em Gestão de Riscos de Desastres.** Projeto BRA 12/017 “Fortalecimento da Cultura de Gestão de Riscos de Desastres no Brasil”. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Brasília: 2014a. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/paz/diagnostico-e-analises-das-necessidades-de-formacao-em-risco-de-desastres.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 96 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa nº 02, de 20 de dezembro de 2016. **Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências.** Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/legislacao/Anexo-VI---Conceitos.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. **Glossário de Proteção e Defesa Civil.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017a. Disponível em: http://interaguas.ana.gov.br/Lists/Licitacoes_Docs/Attachments/266/-%20Produto%207.2_Gloss%C3%A1rio_27.11.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. **Módulo de formação:** Noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017b. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/I---Gestao-de-Risco---Livro-Base.pdf>. Acesso em: 06 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID)**. [S.l.], 20?. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/paginas/sobre.xhtml>. Acesso em: 28 set. 2020.

CASARIM, Alexandre Humia. **Expansão do Atendimento Operacional do 4º Batalhão de Bombeiros Militar (BBM) através de Postos Avançados Integrados com o SAMU e Defesa Civil Municipal estabelecendo uma Gestão em Rede para Mitigação e Resposta de Acidentes e Desastres**. 143 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica e Segurança Pública) - Academia de Bombeiros Militar de Minas Gerais e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://intranet.bombeiros.mg.gov.br/files/tccs/375.pdf?files/tccs/expanso-do-atendimento-operacional-do-4-batalhao-de-bombeiros>. Acesso em: 02 jun. 2020.

CASARIM, Alexandre Humia. **O Espaço Urbano na Criação e Expansão do Corpo de Bombeiros Militar: Ênfase em Minas Gerais**. 90 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

CASTRO, Antônio L. C. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Defesa Civil. **Manual de Planejamento em Defesa Civil Volume I**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. Brasília: CNM, 2016a. 108 p. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **Defesa Civil e Prevenção de Desastres: Como seu Município pode estar preparado**. Brasília: CNM, 2016b. 68 p. (Coletânea Gestão Pública Municipal: Gestão 2017-2020). Disponível em: https://www.cnm.org.br/biblioteca/registros/defesa-civil/todos/todos/date_desc/todos/todos/1. Acesso em: 16 jul. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais**. Observatório Municipalista de Consórcios Públicos. Brasília, 2020. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 21 set. 2020.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE PARA GERENCIAMENTO DA REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA DA MACRO SUDESTE - CISDESTE. **Estatuto**. Juiz de Fora, 2013. Disponível em: <https://www.cisdeste.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/estatuto.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE PARA GERENCIAMENTO DA REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA DA MACRO SUDESTE - CISDESTE.

Apresentação. Juiz de Fora, 20?. Disponível em: <https://www.cisdeste.com.br/institucional/apresentacao/>. Acesso em: 01 out. 2020.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE BOMBEIROS DO MÉDIO TIETÊ. **Tietê – Cerquillo – Jumirim – Laranjal Paulista.** [S.l.], 2019. Disponível em: <http://cibmt.sp.gov.br/index.html>. Acesso em: 21 set. 2020.

COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL - CEDEC. **Histórico.** Gabinete Militar do Governador. Belo Horizonte, 24 nov. 2014. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/index.php/component/gmg/page/102-historico>. Acesso em: 09 set. 2020.

COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL - CEDEC. **Relatório Período Chuvoso 2019/2020.** Gabinete Militar do Governador. [Belo Horizonte], 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. Portaria nº 49, de 02 de julho de 2020a. **Dispõe sobre a criação, manutenção e credenciamento da Brigada Municipal.** Comando-Geral. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://bombeiros.mg.gov.br/images/stories/dat/portarias/portaria_49_%20brigada_municipal.pdf. Acesso em: 06 jul. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. Resolução nº 341, de 10 de julho de 2009. **Aprova a Malha Curricular do Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos Bombeiro Militar (CAS BM).** Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://nery.net.br/legislacao/>. Acesso em: 13 set. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. Resolução nº 641, de 23 de outubro de 2015. **Autoriza a realização do Curso de Especialização em Gestão Estratégica e Políticas Públicas (CEGEPP), do Curso de Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil (CEGEDEC) e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://nery.net.br/legislacao/>. Acesso em: 13 set. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. Resolução nº 697, de 13 de dezembro de 2016. **Aprova a malha curricular do Curso de Formação de Sargentos Bombeiro Militar (CFS BM) e revoga a Resolução nº 652, de 15 de fevereiro de 2016.** Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://nery.net.br/legislacao/>. Acesso em: 13 set. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. Resolução nº 722, de 05 de maio de 2017. **Dispõe sobre as atividades de Proteção e Defesa Civil no Corpo de Bombeiros Militar Minas Gerais (CBMMG) e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://nery.net.br/legislacao/>. Acesso em: 13 set. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. Resolução nº 810, de 29 de agosto de 2018. **Dispõe sobre o Treinamento Profissional Básico no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), revoga a Resolução nº 255, de 02 de julho de 2007, e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://nery.net.br/legislacao/>. Acesso em: 13 set. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. Resolução nº 843, de 20 de março de 2019. **Aprova a malha curricular do Curso Especial de Formação de Sargentos Bombeiro Militar (CEFS BM), a ser realizado a partir de 2019 no CBMMG e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://nery.net.br/legislacao/>. Acesso em: 13 set. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Plano de Comando 2015/2026.** 3. ed. Belo Horizonte, 2019. 90 p.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. Resolução nº 887, de 15 de janeiro de 2020. **Altera a Resolução nº 810, de 29 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Treinamento Profissional Básico no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://nery.net.br/legislacao/>. Acesso em: 13 set. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. **4º BBM realiza a formatura da primeira brigada municipal do estado.** Belo Horizonte, 02 set. 2020b. Disponível em: <http://www.bombeiros.mg.gov.br/4o-bbm-realiza-a-formatura-da-primeira-brigada-municipal-do-estado>. Acesso em: 19 set. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. **4º BBM.** Belo Horizonte, 02 set. 2020c. Disponível em: <https://www.bombeiros.mg.gov.br/4-bbm>. Acesso em: 02 out. 2020.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. **Unidades do CBMMG.** Belo Horizonte, 08 set. 2020d. Disponível em: <https://www.bombeiros.mg.gov.br/unidades-cbmmg>. Acesso em: 02 out. 2020.

COSENDEY, Rafael Neves. **A Gestão de Riscos de Desastres no planejamento das Unidades de Execução Operacional do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais: Análise e proposta.** 143 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil) - Academia de Bombeiros Militar de Minas Gerais e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://intranet.bombeiros.mg.gov.br/files/tccs/383.pdf?files/tccs/a-gesto-de-riscos-de-desastres-no-planejamento-das-unidades->. Acesso em: 02 jun. 2020.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES -UNDRR. **Terminology.** [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FAVATO, Deivid Dener Pereira Coelho. **A Dependência Fiscal de Pequenos Municípios em Minas Gerais nos Anos 2000 no Contexto do Federalismo Brasileiro.** 142 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de São João del Rei, São João del Rei, 2018. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ppgeog/Deivid.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

FILHO, Oswaldo Bueno Amorim; RIGOTTI José Irineu Rangel; CAMPOS Jarvis. **Os Níveis Hierárquicos das Cidades Médias de Minas Gerais.** Curitiba, n. 13, p. 7-

18, 2007. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/7784/9076>. Acesso em: 01 jul. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Brasil**. [S.l.], 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 27 set. 2020.

LEOCÁDIO, Thaís. Após 421 dias de trabalho, buscas em Brumadinho são suspensas por conta do coronavírus. **G1**, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/03/21/apos-421-dias-de-trabalho-buscas-em-brumadinho-sao-suspensas-por-conta-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2020.

LOPES, Isadora Timbó de Paula. **Gestão do Risco de Desastres: Integrando os Riscos de Acidentes Industriais à Gestão Territorial**. 125 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético), Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2017. Disponível em: http://www.ppe.ufrj.br/images/Isadora_Timb%C3%B3_de_Paula_Lopes.pdf. Acesso em: 02 set. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 310 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 312 p.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 25. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. 438 p. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 54, de 13 de dezembro de 1999**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1999. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=54&comp=&ano=1999&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 12 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.130, de 19 de dezembro de 2001**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2001. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14130&comp=&ano=2001&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 12 set. 2020.

MIZUTORI, Mami. **Time to say goodbye to “natural” disasters.** [S./], 16 jul. 2020. Expertise Services: DRR Voices Blog. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/experts/oped/view/72768>. Acesso em: 01 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Marco de Ação de Hyogo 2005-2015:** Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres. Genebra, 2005. Disponível em: http://www.defesacivil.pr.gov.br/sites/defesa-civil/arquivos_restritos/files/documento/2018-12/MarcodeHyogoPortugues20052015.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030.** Genebra, 2015. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030-Portugus.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

PALONI, Nelson Alexandre. **O Estudo de Viabilidade Municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional.** 147 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia do Direito e do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/8362/1/Nelson%20Alexandre%20Paloni.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

PINHEIRO, Eduardo Gomes. **Gestão pública para a redução dos desastres:** Incorporação da variável risco de desastre à gestão da cidade. Curitiba: Appris, 2015. 219 p.

QUEIROZ, Ana Maria de. **Consórcio em Defesa Civil:** Alternativa para o enfrentamento de desastres de origem hídrica nos Municípios de pequeno porte, no Brasil. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. Disponível em: <http://defesacivil.rj.gov.br/images/biblioteca/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20-%20CONS%C3%93RCIO%20EM%20DEFESA%20CIVIL%20-%20ALTERNATIVA%20PARA%20O%20ENFRENTAMENTO%20DE%20DESASTRAS%20DE%20ORIGEM%20H%C3%8DDRICA%20NOS%20MUNIC%C3%8DPIOS%20DE%20PEQUENO%20PORTE%20NO%20BRASIL.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.

REZENDE, Vânia Beatriz. **A Dependência Financeira e o Fundo de Participação dos Municípios** – uma análise para os Municípios dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce e do Aço, no período de 2016/2017. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/31781/1/A%20DEPEND%C3%8aNANCIA%20FINANCEIRA%20E%20O%20FUNDO%20DE%20PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20DOS%20MUNIC%C3%8dPIOS.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

SCHONTAG, Rodolfo da Rosa. Autonomia financeira municipal: contradição ou realidade?. **Revista Jus Navigandi.** ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2349, 6

dez. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13977/autonomia-financeira-municipal-contradicao-ou-realidade>. Acesso em: 16 set. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA - SEF. **FPM – Fundo de Participação dos Municípios**. Belo Horizonte, 20?. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.html. Acesso em: 17 set. 2020.

TRAJBER, Rachel; OLIVATO, Débora; MARCHEZINE, Victor. Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden). **Conceitos e Termos para a Gestão de Riscos de Desastres na Educação**. [S. l.], 20?. Disponível em: http://educacao.cemaden.gov.br/medialibrary_publication_attachment?key=EDtGLgxTQiYlb8yFZUCUND1dSaw=. Acesso em: 17 jul. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. **Mapeamento a Susceptibilidade a Riscos Físico-Ambientais no Município de Bicas - MG**. Juiz de Fora, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS - CBMMG. **Mapeamento a Susceptibilidade a Riscos Físico-Ambientais no Município de Rio Preto - MG**. Juiz de Fora, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF. **Mapeamento de áreas de risco com o aplicativo Álea**. Jordan Henrique de Souza, org. Juiz de Fora: UFJF, 2018. 84 p. Disponível em: https://www.ufjf.br/sistemaalea/files/2019/01/LivroAlea_ed2.pdf. Acesso em: 08 set. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF. **UFJF lança especialização gratuita em Gestão Pública em Proteção e Defesa Civil**. Juiz de Fora, 1 set. 2020. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2020/09/01/ufjf-lanca-especializacao-gratuita-em-gestao-publica-em-protecao-e-defesa-civil/>. Acesso em: 19 set. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 – 2014**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres; Banco Mundial [Organização Rafael Schadeck]. Florianópolis: CEPED UFSC, 2016, 230 p. Disponível em: <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/01/111703-WP-CEPEDRelatoriosdeDanoslayout-PUBLIC-PORTUGUESE-ABSTRACT-SENT.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC. **Capacitação para Utilização do S2ID**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED)/UFSC. Florianópolis, 2020. Curso na Escola Virtual de Governo. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/286>. Acesso em: 20 fev. 2020.

APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO

Este questionário integra o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), na forma de monografia, que possui como título "Consórcio Intermunicipal de Proteção e Defesa Civil entre Municípios de Pequeno Porte: Estudo sobre a criação visando o aumento da resiliência nos municípios da área de atuação do 4º Batalhão de Bombeiros Militar de Minas Gerais".

O trabalho é um dos requisitos para a obtenção do título de Especialista, a ser adquirido com a conclusão do Curso de Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil (CEGEDEC), ofertado pela Academia de Bombeiros Militar de Minas Gerais em parceria com a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Neste sentido, no intuito de enriquecer o referido TCC, solicito a participação de Vossa Senhoria neste questionário. Desde já agradeço pela valorosa contribuição.

Pesquisador responsável: George André dos Santos Sant' Ana, Capitão do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

Contatos: (32) 98877-1313 ou george.santana@bombeiros.mg.gov.br.

O questionário é composto por 14 questões, sendo totalmente sigiloso. Não serão disponibilizadas todas as questões, pois as perguntas são selecionadas de acordo com as respostas das questões dois e três. Portanto, serão disponibilizadas entre cinco e 11 questões.

O tempo previsto para respondê-lo são cinco minutos.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

1. Unidade Federativa:

- AC
- AL
- AP
- AM
- BA
- CE
- DF
- ES
- GO
- MA
- MT
- MS
- MG
- PA
- PB
- PR
- PE
- PI
- RJ
- RN
- RS
- RO
- RR
- SC
- SP
- SE
- TO

2. No seu estado existe consórcio intermunicipal para atuação em proteção e defesa civil?

- () Sim
- () Não
- () Desconhece

Caso tenha respondido “**Sim**” responda à **questão 3**.

Caso tenha respondido “**Não**” ou “**Desconhece**” responda às **questões 12 a 14**.

3. Considerando que um consórcio pode ter uma ou várias áreas de atuação, o (s) consórcio (s) do seu estado, quanto a esse critério, atua (m)?

Exemplos de áreas de atuação: proteção e defesa civil, saúde, educação, meio ambiente, turismo, etc.

- () Exclusivamente em proteção e defesa civil
- () Em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas
- () As duas situações anteriores

Caso tenha respondido “**Exclusivamente em proteção e defesa civil**” responda às **questões 4 a 7**.

Caso tenha respondido “**Em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas**” responda às **questões 8 a 11**.

Caso tenha respondido “**As duas situações anteriores**” responda às **questões 4 a 11**.

Questões relativas à **atuação exclusiva em proteção e defesa civil (4 a 7)**.

4. Qual o total de consórcios? _____

5. Há quanto tempo está em vigor o consórcio com a data de constituição mais antiga?

- () Até 1 ano
- () Mais de 1 ano a 3 anos
- () Mais de 3 anos a 6 anos
- () Mais de 6 anos a 9 anos
- () Mais de 9 anos

6. Como avalia a atuação em proteção e defesa civil dos municípios que integram o (s) consórcio (s) antes de se consorciarem?

- Ótima
- Boa
- Regular
- Péssima
- Inexistente

7. Como avalia a atuação em proteção e defesa civil dos municípios que integram o (s) consórcio (s) após se consorciarem?

- Ótima
- Boa
- Regular
- Péssima
- Inexistente

Questões relativas à **atuação em proteção e defesa civil juntamente com outras áreas (8 a 11).**

8. Qual o total de consórcios? _____

9. Há quanto tempo está em vigor o consórcio com a data de constituição mais antiga?

- Até 1 ano
- Mais de 1 ano a 3 anos
- Mais de 3 anos a 6 anos
- Mais de 6 anos a 9 anos
- Mais de 9 anos

10. Como avalia a atuação em proteção e defesa civil dos municípios que integram o (s) consórcio (s) antes de se consorciarem?

- Ótima
- Boa
- Regular

- Péssima
- Inexistente

11. Como avalia a atuação em proteção e defesa civil dos municípios que integram o (s) consórcio (s) após de se consorciarem?

- Ótima
- Boa
- Regular
- Péssima
- Inexistente

Questões relativas à não existência de consórcio ou desconhecimento sobre a existência de consórcio (12 a 14).

12. Como avalia a atuação em proteção e defesa civil dos municípios de pequeno porte (até 30.000 habitantes) do seu estado?

- Ótima
- Boa
- Regular
- Péssima
- Inexistente

13. Considera viável a implantação de consórcio intermunicipal em proteção e defesa civil entre os municípios de pequeno porte do seu estado?

- Sim
- Não

14. Justifique sua resposta (referente à questão 13):
