



**Ministério da Integração Nacional – MI  
Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC  
Sub-chefia de Proteção e Defesa Civil - RS**

# **CAPACITAR**

---

## **Elaboração de Plano de Contingência**

---

2017  
**Ministério da Integração Nacional  
Sub-chefia de Proteção e Defesa Civil - RS**

# 1. Noções gerais para elaboração de Plano de Contingência

---

## 1.1. Noções gerais

---

O objetivo de um plano de contingência é o de possibilitar que preparação e resposta sejam eficazes, protegendo a população e reduzindo danos e prejuízos.

Conforme a Instrução Normativa nº 02 de 20 de Dezembro de 2016, Plano de Contingência é documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinado tipo de desastres e estabelece os procedimentos e responsabilidades.

Um entendimento adequado à proposta metodológica apresentada neste livro é:

**“Documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção e análise de um ou mais cenários de risco de desastres e estabelece os procedimentos para ações de monitoramento (acompanhamento das ameaças), alerta, alarme, fuga, socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais”.**

Os processos de elaboração de planos de contingência podem ser estruturados a partir de três questões, apresentadas na figura seguinte:

## 1.2. Elementos básicos

---

A partir do entendimento do que é um plano de contingência e de qual seu objetivo, pode-se considerar da Lei 12.340/10 que estabelece (Parágrafo 7º, Artigo 3º) alguns elementos a serem considerados no plano de contingência de proteção e defesa civil.

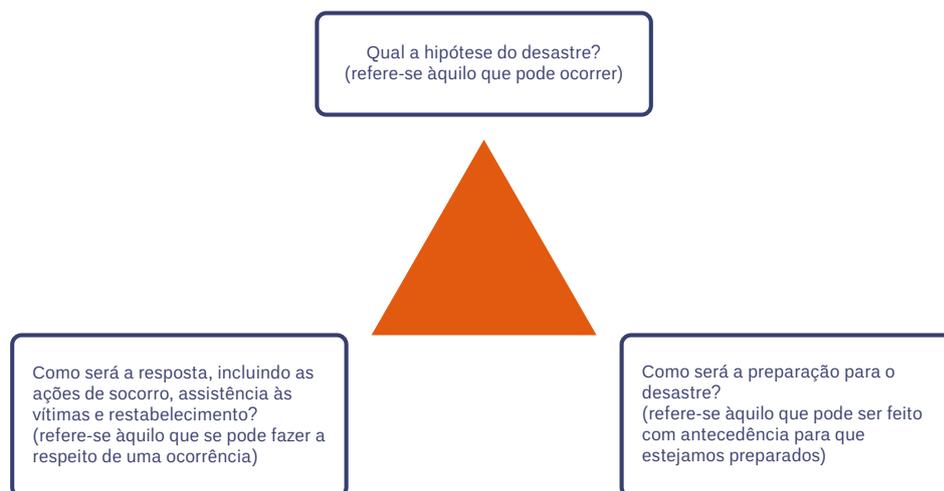
- Indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação;
- Definição dos sistemas de alerta a desastres, em articulação com o sistema de monitoramento, com especial atenção dos radioamadores;
- Organização dos exercícios simulados, a serem

realizados com a participação da população;

- Organização do sistema de atendimento emergencial à população, incluindo-se a localização das rotas de deslocamento e dos pontos seguros no momento do desastre, bem como dos pontos de abrigo após a ocorrência de desastre;
- Definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre;
- Cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;
- Localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.

Além disso, uma sequência de elementos que deve orientar a elaboração de um plano de contingência, independente do modelo de construção que se adote:

- Estudo de cenário de risco
- Sistema de monitoramento
- Sistema de alerta
- Sistema de alarme
- Fuga
- Ações de socorro
- Ações de assistência às vítimas
- Ações de restabelecimento de serviços essenciais



**Figura 1.** Questões relevantes para estruturação de um plano de contingência.  
Fonte: Adaptado de RED CROSS, 2012.

### 1.3. Sobre a participação social

O envolvimento da sociedade civil contribui e facilita a atuação do gestor de proteção e defesa civil principalmente por que:

- Amplia a compreensão da população acerca dos riscos e das ações de gestão, gerando uma postura de corresponsabilidade.
- Reforça a credibilidade do gestor e de sua equipe, pois a população sente-se parte integrante do processo de tomada de decisão.
- Favorece o cumprimento de exigências legais em relação à participação e controle social.

As ações participativas, portanto, não devem se restringir apenas a capacitações ou audiências públicas posteriores à elaboração do plano de contingência. Antes, podem e devem envolver as comunidades e seus representantes já nas fases de planejamento. Vejamos algumas maneiras de realizar essa aproximação com a sociedade civil:

- Criação de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil – NUPDEC's
- Colegiado Municipal de Proteção e Defesa Civil
- Espaços formais de participação e controle social
- Validações e capacitações
- Outros instrumentos de gestão de risco



**Figura 2.** Capacitação de Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC) pela Defesa Civil Municipal, Belo Horizonte - MG, 2012.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

## 2. O modelo de Plano de Contingência no Sistema Integrado de Informações sobre desastres – S2ID

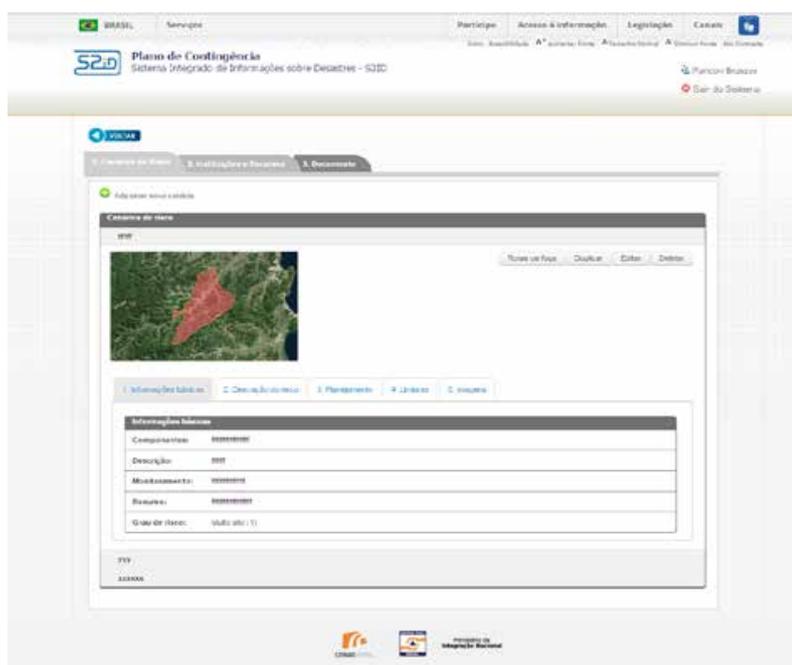


Figura 3. Pagina de Elaboração do Plano de Contingência no S2ID.

O Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID integra diversos produtos da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC/MI. Tem 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.

O governo federal, ao cumprir com sua atribuição de apoiar Estados e Municípios na execução da PNPDEC, realiza duas ações diretas que contribuem para a elaboração de planos de contingência. De um lado estão as capacitações oferecidas pela União, e de outro a disponibilização do S2ID com um módulo específico de cadastro para plano de contingência (<https://s2id.mi.gov.br/>).

Um dos módulos do S2ID está dedicado ao registro e atualização do plano de contingência. O correto preenchimento do plano consiste em realizar o cadastramento destas informações, tendo como produto resultante um documento final. É importante citar que existem outros modelos de elaboração de Plano de Contingência.

A interface do sistema está dividida em três abas que guiam o usuário no preenchimento do plano:

- **Cenários de risco:** trata-se da primeira aba a ser preenchida, sendo possível inserir, atualizar e remover cenários de risco. Está subdividida em inserção de setores; informações básicas do cenário; abas internas; remoção de cenários; e duplicação de cenários
- **Instituições e recursos:** trata-se da segunda aba a ser preenchida, onde é possível gerenciar as

instituições que fazem parte do plano de contingência. Está subdividida em cadastro de instituições; edição de instituições; remoção de instituições; responsável por uma instituição; cadastro de recursos; edição de recursos; e remoção de recursos.

• **Documento:** após finalizar o cadastro de cenários, instituições e recursos o próximo passo consiste em configurar o documento do plano de contingência, sendo possível visualizar um resumo do que já foi preenchido e o que ainda falta preencher. Por fim, é possível gerar versões para o plano de contingência.

Ao concluir o preenchimento do plano de contin-

gência, o usuário gera um documento final assim organizado:

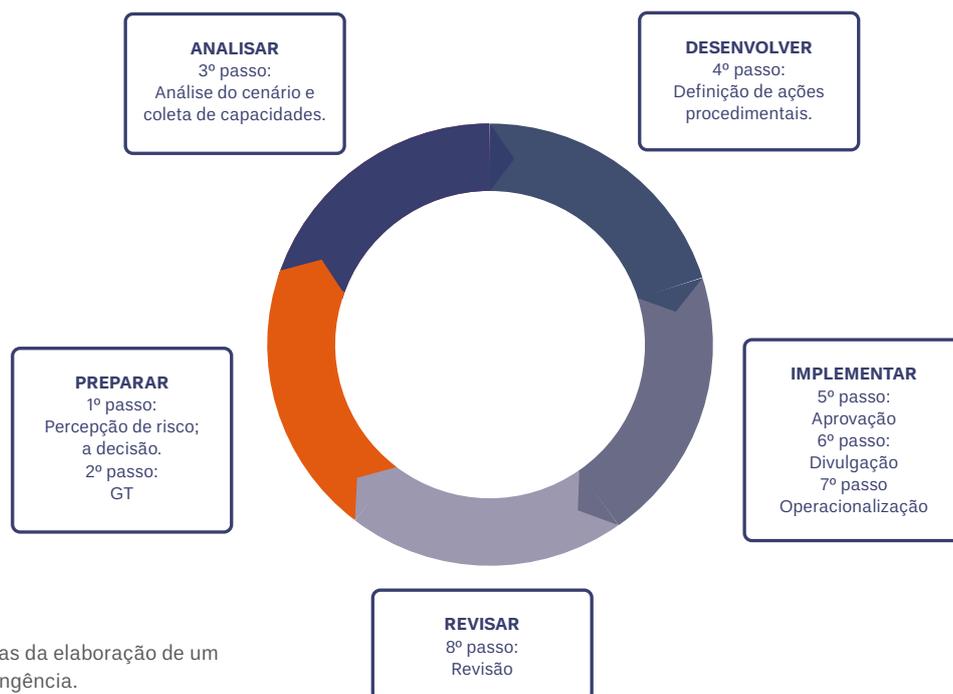
- Apresentação
- Cenários de risco
- Planilha de recursos
- Instituições envolvidas
- Listas de contato
- Atribuições específicas
- Anexos

Lembre-se de que se você optar por seguir um modelo diferente do S2ID, você ainda sim pode cadastrá-lo no sistema e manter um contato direto com o governo federal. Basta utilizar a ferramenta de anexos e anexar um PDF do seu documento final

#### Outros Modelos de Plano de Contingência

Modelo de Tubarão, Santa Catarina	<a href="http://www.tubarao.sc.gov.br/uploads/681/arquivos/393566_PLANO_DE_CONTINGENCIA.pdf">http://www.tubarao.sc.gov.br/uploads/681/arquivos/393566_PLANO_DE_CONTINGENCIA.pdf</a>
Modelo CEPED UFSC	<a href="http://www.indeci.gob.pe/prev_desat/pdfs/guia_marco_plan_contig.pdf">http://www.indeci.gob.pe/prev_desat/pdfs/guia_marco_plan_contig.pdf</a>
Modelo do Paraná	<a href="http://www.defesacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=254">http://www.defesacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=254</a>
Modelo Indeci, Peru	<a href="http://www.indeci.gob.pe/prev_desat/pdfs/guia_marco_plan_contig.pdf">http://www.indeci.gob.pe/prev_desat/pdfs/guia_marco_plan_contig.pdf</a>
Modelo de San Salvador, El Salvador	<a href="https://www.asturias.es/portaITipo/Fichero/Archivos/Plan_de_emergencia_para_inundaciones.pdf">https://www.asturias.es/portaITipo/Fichero/Archivos/Plan_de_emergencia_para_inundaciones.pdf</a>
Modelo de New Orleans, EUA	<a href="http://www.rrt6.org/Uploads/Files/sectorneworleans_acp%20-%202013.pdf">http://www.rrt6.org/Uploads/Files/sectorneworleans_acp%20-%202013.pdf</a>

## 3. Etapas para elaboração de um Plano de Contingência



**Figura 4.** Etapas da elaboração de um Plano de Contingência.  
Fonte: Elaboração SEDEC/MI, 2017.

O passo a passo será detalhado considerando o ciclo de planejamento que contempla cinco etapas: preparar, analisar, desenvolver, implantar e revisar. Por se tratar de um documento que deve ser constantemente atualizado, percebe-se que após a etapa denominada revisar, retorna-se à caixa de desenvolver, mantendo o ciclo permanente de atualização do plano de contingência.

1º Passo: Percepção de Risco: A decisão de construir um plano de contingência

A decisão de se elaborar o Plano de Contingência reflete a percepção do risco local. Como já foi explicado, um Plano de Contingência pode ser elaborado para um ou mais cenários de risco e consolidado em um único Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil do município (conforme PNPDEC, art. 22, § 6º). No entanto, tal opção deverá considerar se o mesmo plano pode atender aos diferentes cenários.

Assim, a primeira etapa é decidir qual cenário de risco será trabalhado para cada plano de contingência, considerando aspectos como:

- Histórico de desastres, obtido diretamente em fontes oficiais – nacionais e locais, além de outras fontes locais como entrevistas com moradores mais antigos, pesquisas em notícias de jornais;
- Consulta de histórico de desastres no S2ID;
- Setorização de Risco fornecida pelo CPRM
- Outros cenários de riscos já identificados localmente



**Figura 5.** Grupo de Trabalho analisando cenário de risco, Santa Catarina, 2016.  
Fonte: SEDEC/MI.

### 2º Passo: A constituição de um Grupo de Trabalho-GT

O planejamento é mais efetivo quando o processo é participativo e envolve todos os atores que deverão atuar em conjunto no momento de uma emergência, sendo, por isso, necessária a constituição de um grupo de trabalho. Quanto mais contribuições, melhor o resultado, mesmo que haja mais demanda por tempo e aumente a complexidade de mediação

O tamanho do grupo e as entidades que estarão ali representadas, entretanto, é algo muito particular à realidade de cada cenário de risco. Em relação às áreas que podem ser envolvidas na elaboração do plano incluem-se:

- Busca e salvamento
- Ciência e Tecnologia
- Comunicações
- Controle de custo e avaliação de bens
- Corpos de Bombeiros e Polícias civil e militar
- Educação
- Empresas, organizações não governamentais, instituições locais.
- Engenharia e evacuação
- Entidades de classe
- Guardas Municipais;
- Habitação e abrigos
- Lideranças comunitárias e moradores de áreas de risco
- Meio ambiente
- Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil;

- ONGs com atuação humanitária
- Saúde e Saneamento
- Segurança aérea e marinha
- Serviços de emergência médica, como SAMU
- Socorro e emergência (comida, água, vestuário)<sup>18</sup>
- Entre outros.

### 3º Passo: Análise do cenário de risco e cadastro de capacidades

Este é o momento em que se deve organizar dois resultados a partir da análise dos documentos disponíveis: **cenário(s) de risco**, e **cadastro de recursos**.

O quadro a seguir apresenta uma matriz de orientação de busca de dados e informações organizados por ameaça, vulnerabilidades e capacidade e recursos.

Segue uma lista de alguns dados produzidos pelo Governo Federal que poderão auxiliá-lo nessa etapa.

- **Descrição do(s) cenário(s):** é o primeiro resultado da análise de dados, devendo prever aspectos como: número de pessoas afetadas; necessidades prioritárias de atendimento humanitário; demandas logísticas; qualidade de acesso e geografia local; escala de resposta (comunitária, governamental, agências especializadas); e serviços afetados (comércio, escolas, infraestrutura, etc.).

<b>Temas</b>	<b>Documentos sugeridos</b>
Ameaças	<p>Mapa falado</p> <p>Mapas de risco, geológicos de áreas suscetíveis a movimentos de massa, hidrológicos ou de áreas suscetíveis a alagamentos</p> <p>Registro de estações de monitoramento</p> <p>Dados de vento, chuva, nível do mar e dos rios</p> <p>Relatórios de vistorias</p> <p>Histórico de desastres (banco de dados, notícias e outros)</p>
Vulnerabilidades	<p>Carta geotécnica</p> <p>Plano Diretor</p> <p>Dados demográficos (setor censitário do IBGE, por exemplo)</p> <p>Diagnósticos socioambientais (secretarias de meio ambiente, saúde, economia, assistência social, educação, planejamento, dentre outros)</p> <p>Relatórios de equipes de saúde da família (grupos vulneráveis, por exemplo)</p> <p>Cadastro da população situada no cenário de risco, contendo peculiaridades tais como: idosos, crianças e adolescentes, ressaltando recém-nascidos; pessoas com necessidade de entendimento especial; hospitais locais e regionais; e demais equipamentos sociais etc.</p>
Capacidades e recursos	<p>Planos de emergências das agências de resposta</p> <p>Estrutura e equipe da prefeitura municipal</p> <p>Equipamentos sociais com capacidade de suporte (hospitais locais e regionais, de infraestrutura, de transporte, abrigos, ginásios dentre outros)</p> <p>Lideranças comunitárias</p>

<b>Tipo de dado</b>	<b>Fonte no governo federal</b>
Setorização - CPRM	<a href="http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Geologia-de-Engenharia-e-Riscos-Geologicos/Setorizacao-de-Riscos-Geologicos-4138.html">http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Geologia-de-Engenharia-e-Riscos-Geologicos/Setorizacao-de-Riscos-Geologicos-4138.html</a>
Cartas geotécnicas - Ministério das Cidades	<a href="http://www.cidades.gov.br/">http://www.cidades.gov.br/</a>
Dados hidrológicos - ANA	<a href="http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/saladesituacao/default.aspx">http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/saladesituacao/default.aspx</a>
Dados meteorológicos: INMET e CPTEC/INPE	<a href="http://www.inmet.gov.br/portal">http://www.inmet.gov.br/portal</a> <a href="http://www.cptec.inpe.br/">http://www.cptec.inpe.br/</a>
Dados demográficos - IBGE	<a href="http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89">http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89</a>
Estações de monitoramento - CEMADEN	<a href="http://www.cemaden.gov.br/mapainterativo/">http://www.cemaden.gov.br/mapainterativo/</a>
MI/SEDEC - Histórico de ocorrência de Desastres – S2ID	<a href="https://s2id.mi.gov.br/paginas/monitoramento/index.xhtml">https://s2id.mi.gov.br/paginas/monitoramento/index.xhtml</a>

- **Cadastro de recursos:** é o segundo resultado da análise dos dados, que deve definir como cada instituição pode contribuir para o momento de resposta, informações de descrição, quantidade, pessoa responsável e contato. Em geral, esses recursos incluem:
  - » Recursos Humanos (administrativo e técnico) do órgão municipal de proteção e defesa civil, voluntários, equipes de apoio, população residente em áreas de risco
  - » Recursos Institucionais – público e privado.
    - » Recursos Materiais (próprio e terceiros) - instalações, equipamentos de segurança individual, equipamentos de sinalização, vestuários adequados e outros
    - » Infraestrutura de transporte, da saúde e outros equipamentos sociais
    - » Recursos Financeiros (PPA, LOA, LDO) ordinário – extraordinário - doações
    - » A revisão de recursos deve ser feita a cada 06 meses.

**Exemplo:**

Ameaça	Vulnerabilidades	Risco	Capacidades e recursos
Inundação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura deficiente.</li> <li>• Sistema de drenagem falho.</li> <li>• Sistema de saneamento falho.</li> <li>• Condição das edificações precárias</li> <li>• Grupos sociais vulneráveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O rio inunda afetando casas da vizinhança.</li> <li>• As casas são alagadas no nível do chão.</li> <li>• Aparelhos domésticos são danificados.</li> <li>• Mortes entre os grupos mais vulneráveis (idosos e crianças).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treinamento</li> <li>• Pessoas capacitadas</li> <li>• Locais para estocagem dos aparelhos domésticos</li> <li>• Plano de Fuga</li> </ul>

**4º Passo: Definição de ações e procedimentos**

Na etapa de preparação, a organização dessas ações e procedimentos varia de acordo com o modelo de plano de contingência e **não se deve prever uma ação ou procedimento que demande um recurso que não conste no cadastro.**

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil-SEDEC/MI recomenda que devem ser previstos procedimentos para as seguintes **ações básicas:**

- Monitoramento, Alerta e Alarme: trata-se de um processo integrado de três momentos distintos, mas interdependentes e sequenciais.
- O Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil identificou dez desastres mais recorrentes em território brasileiro de maneira

a apoiar suas ações de monitoramento.

- Fuga (evacuação)
- Ações de socorro
- Assistência às vítimas
- Restabelecimento de serviços essenciais

Para cada procedimento previsto é necessário que haja:

- Atribuição a um responsável dentre os órgãos do SINPEDEC que melhores condições possuem para executar as ações previstas.
- Definição de mecanismos de coordenação e operação
- Definição de condições de aprovação, divulgação e revisão do plano

Ameaças	Forma de monitoramento
Tornados, vendavais, granizos (meteorológicos)	INMET e CPTEC
Inundações, enxurradas e deslizamentos (geohidrológicos)	CEMADEN (Municípios monitorados)
Inundações (hidrológicos)	SUDAM/UFPA, ANA, CPRM, CENSIPAM, CEMADEN
Secas e estiagens	ANA
Incêndios florestais	IBAMA e Plataforma CIMAN Nacional
Radiológicos / Nuclear	CNEN / SIPRON
Produtos perigosos	IBAMA / CONASQ
Saúde	Ministério da Saúde
Sismológicos	ObSIS/UnB e CPRM
Ruptura de barragens	Aneel, DNPM e ANA

**5º Passo: Aprovação**

Constitui-se pelas seguintes atividades:

- Consulta pública
- Audiência pública
- Validação

**6º Passo: Divulgação**

O documento final do plano de contingência deve ser de conhecimento público, que pode estar disponível em sites da prefeitura e de outras instituições, além de ser publicado em Diário Oficial. Há, porém, no documento final, **informações sensíveis, como telefones de autoridades e deve estar disponível apenas aos órgãos responsáveis pelas ações de acionamento.**

**7º Passo: Operacionalização**

A operacionalização do plano ocorre a cada simulado alerta, alarme ou ocorrência de desastre, devendo seguir os procedimentos e ações previstos no documento final. É importante que após o término da emergência a experiência sirva como instrumento de prevenção, avaliação e revisão do plano.

**8º Passo: Revisão**

Constitui-se pelas seguintes atividades:

- Atualização de cadastros: Contatos de emergência da equipe e dos órgãos de resposta; dados de transporte e logística; disponibilidade das estruturas de emergência; listas de recursos disponíveis.
- Situações reais: Necessidades de revisão verificadas quando ocorrem desastres.
- Situações simuladas: Necessidades de revisão verificadas quando ocorrem os treinamentos simulados.

## 4. Etapas para Organização de Simulados



Figura 6. Preparação de Simulado no Morro do Adeus, RJ 2012.  
Fonte SEDEC/MI.

### 4.1. Tipos de simulados

Os simulados, considerados como exercícios e treinamentos, podem ser organizados de diversas maneiras, envolvendo todos os grupos e todas as ações previstas no plano de contingência, ou apenas parte delas. Assim, as ações podem ser direcionadas especificamente para uma população adulta, para as equipes de atendimento e/ou para os voluntários, etc. Alguns simulados podem ainda ser realizados para setores, ações ou procedimentos específicos do plano de contingência abrigos, busca e salvamento, preparação comunitária, e /ou atendimento de saúde emergencial. Além disso, os simulados possuem algumas modalidades, como as descritas abaixo:

- **Simulados de mesa:** por meio de recursos como mapas das áreas de risco e veículos em miniatura dispostos em uma grande mesa, por exemplo, as equipes de resposta selecionadas treinam aspectos específicos do plano de contingência, como os deslocamentos e os posicionamentos de segurança, as rotas de fuga, os recursos necessários, etc. Essa modalidade permite uma visão sistêmica de toda operação de resposta e a percepção da ocupação das áreas críticas e dos requisitos de segurança para as equipes.
- **Simulados de acionamento:** são os exercícios e treinamentos que executam apenas a parte do plano de contingência referente à mobilização das equipes de resposta. Servirá para avaliar os tempos de acionamento, a informação correta e atualiza-

da de contatos, o conhecimento do plano de contingência de quem está sendo acionado, etc. Nessa modalidade não há deslocamentos reais de recursos.

- **Simulados internos:** são os exercícios que não envolvem a população, mas apenas as equipes de resposta. Neste caso, é preciso escolher um cenário de risco e desenvolver detalhes sobre a evolução desse cenário, de modo a avaliar a organização das informações, o desenvolvimento do plano de ação, a organização estrutural e de controle de recursos da operação, etc.
- **Simulados externos:** neste caso, após a definição do cenário e dos detalhes sobre sua evolução será preciso mobilizar, além das equipes de resposta, a própria comunidade afetada pelo cenário que está sendo avaliado. São treinados aspectos como os sistemas de alerta e alarme, a evacuação das áreas de risco, o deslocamento das equipes de resposta, a gestão do desastre como um todo, etc. Os simulados externos devem garantir uma grande atenção às questões de segurança, uma vez que acidentes reais podem acontecer durante o treinamento.

## 4.2. Organização de um simulado em 9 passos

- **1º passo:** decidir pela realização do simulado, devendo atender às definições de periodicidade (de quanto em quanto tempo se realizada) e de responsabilidade (quem organiza o simulado) previstos no plano de contingência e definir modalidade.
- **2º passo:** escolher cenário e a modalidade.
- **3º passo:** escolher procedimentos e ações a serem testados e treinados.
- **4º passo:** distribuir tarefas entre equipe de treinamento, equipe de observação e avaliação, e equipe de suporte.



**Figura 7.** Simulado de Mesa realizado na secretaria Nacional de Proteção e Defesa civil, Brasília/DF, 2015.  
Fonte: SEDEC/MI.



**Figura 8.** Simulado gerencial em Santa Catarina, ECADEC 2015  
Fonte: SEDEC/MI.

- **5º passo:** definir ações de mobilização para o simulado, incluindo comunicações oficiais, reuniões comunitárias, ampla divulgação, e produção de material de orientação.
- **6º passo:** definir o roteiro incluindo ações de preparação, de operacionalização e de pós simulado.
- **7º passo:** realizar o simulado, que em geral inclui uma reunião de abertura, a encenação do roteiro e o encerramento com desmobilização.
- **8º passo:** avaliar o simulado, com base em formulários e no trabalho de observadores e avaliadores.
- **9º passo:** documentar o simulado, por meio de relatório e atualizar informações do plano de contingência a partir dos resultados obtidos.