

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN EN PROTECCIÓN Y DEFENSA CIVIL: EL MODELO DE CEDEC/MG**

**Prof. MsC. João Luiz da Matta Felisberto.<sup>1</sup>**  
Universidad FUMEC

**Prof. Paulo Roberto Bermudes Rezende.<sup>2</sup>**  
PMMG

**Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini.<sup>3</sup>**  
Universidad FUMEC

### **RESUMEN**

Este trabajo tiene por objetivo analizar la gestión en protección y defensa civil bajo la óptica de la gestión pública contemporánea. La investigación se caracteriza como exploratoria y descriptiva a partir de una revisión integrativa de literatura. El modelo de gestión de la Coordinadora Estatal de Defensa Civil de Minas Gerais fue utilizado como referencia para la discusión teórica propuesta. Al final del estudio se concluye, en especial, que la armonía entre los aspectos de la protección y defensa civil y la gestión pública contemporánea es condición imperativa para la buena práctica de la protección y defensa civil y que el modelo adoptado por Cedec/MG posee elementos de modernización de la administración que conduce al aumento de la resistencia en el Estado de Minas Gerais.

Palabras clave: protección y defensa civil, gestión pública contemporánea, gobernanza pública, resiliencia, gestión del riesgo de desastres.

### **ABSTRACT**

This work aims to analyze the civil protection and defense management from the perspective of contemporary public management. The research is characterized as exploratory and descriptive based on an integrative literature review. The management model of the State Civil Defense Coordination of Minas Gerais was used as a reference for the proposed theoretical discussion. At the end of the study, it is concluded that the harmony between the aspects of protection and civil defense and contemporary public management is an imperative condition for the good practice of civil protection and defense and that the model adopted by Cedec/MG has elements of modernization of the administration which lead to the increase of resilience in the State of Minas Gerais.

Keywords: protection and civil defense, contemporary public management, public governance, resilience, risk reduction management.

---

<sup>1</sup> Doctorando en Administración - Gestión Estratégica de Organizaciones (Universidad FUMEC), Maestría en Administración - Gestión Estratégica de Organizaciones por la Universidad FUMEC (2014), Especialista en Derecho Civil por la Facultad Jacarepaguá (2009) / y en Seguridad Pública por la Fundación João Pinheiro (2015), Graduado en Derecho por la UFMG (2011) y en Ciencias Militares por la Academia de la Policía Militar de Minas Gerais (2003). Oficial de la PMMG en el puesto de Capitán. Profesor de la Academia de la PMMG. email: jlmfelisberto@gmail.com

<sup>2</sup> Especialista en Seguridad Pública por la Policía Militar de Minas Gerais (2016), Graduado en Ciencias Militares por la Academia de la Policía Militar de Minas Gerais (2003). Oficial de la PMMG en el puesto de Mayor. Profesor de la Academia de la PMMG. email: paulobrezende@hotmail.com

<sup>3</sup> Doctorado en Administración por el CEPEAD-UFMG-Birmingham University (doctorado sándwich con bolsa de la CAPES, 2004), Maestría en Administración Pública por la Fundación João Pinheiro (1998), Graduado en Administración por la UNA - Unión de Negocios y Administración (1988). Actualmente es coordinador del Curso de Graduación en Administración de la Universidad FUMEC. Profesor del Programa de Doctorado y Maestría en Administración de la FACE-FUMEC y del Programa de Doctorado y Maestría en Sistemas de Información y Gestión del Conocimiento de la Universidad FUMEC. email: pardini@fumec.br

## 1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años los terribles impactos de los desastres naturales han sido evidenciados globalmente el promedio de desastres naturales por año más que dobló desde 1980 (Masterson et al., 2014). Bajo esta óptica, el sistema de protección y defensa civil pasó a recibir especial atención de los gobiernos y de la sociedad, a partir de la percepción de que los desastres deben recibir un enfoque que anticipa sus ocurrencias para prevenir o reducir sus impactos y, en última instancia, responderlos adecuadamente con las posteriores providencias de recuperación que los casos específicos requieran. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) evidenció esta preocupación al promover la 1ª Conferencia Mundial sobre el clima en Ginebra en el año 1979, cuando relacionó la ocurrencia de desastres con el cambio climático. Diversas otras ocurrieron posteriormente, dirigiendo en momentos distintos, discusiones para las emergencias, acuerdos y protocolos y, sobre todo, reconociendo la responsabilidad humana junto a los fenómenos.

Las evaluaciones científicas recientes sobre el cambio climático global sugieren la irreversibilidad de este camino a lo que resultaría probablemente en frecuentes eventos climáticos extremos (Masterson et al., 2014). Siendo así, naturalmente, las discusiones en torno a la protección y defensa civil pasaron a caminar flanqueadas por las ligadas al cambio climático y, ambos temas, capitaneados por la ONU, a través de su Oficina para Reducción del riesgo de desastres (UNISDR) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), recibieron nuevos documentos y conceptos. En este contexto, se destaca la creación del *Hyogo Framework for action 2005 – 2015 – Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster* (Marco de Acción de Hyogo 2005 - 2015) que reforzó en el vocabulario de las áreas afines la palabra resiliencia, en una alusión al desarrollo de la capacidad de adaptarse y resistir la exposición a un desastre (UNISDR, 2009).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en 2012, conocida como Río + 20, la cuestión de la reducción de riesgos de desastres se ha fortalecido al evidenciar en su documento final, titulado "El futuro que queremos", el compromiso de los participantes con el "De acuerdo con el aumento de la resistencia de las comunidades a los Estados miembros, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones y la sociedad civil. El documento enfatizó también la importancia de la aceleración y aplicación del citado marco (ONU, 2012).

Además, el *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030* (Marco de Sendai 2015 - 2030), sustituyó y actualizó el Marco de Acción de Hyogo al que fue recibido por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21 - CMP 11), que se celebró en París entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015, que estableció un nuevo acuerdo y nuevas metas para la reducción de emisiones de gases y para la disminución de la temperatura global para los países signatarios, entre los que Brasil suscribe.

La necesidad de alinear con las nuevas orientaciones emitidas por la ONU en sus conferencias y documentos sumados a las ocurrencias de desastres recientes en el país citadas por Nogueira, Oliveira y Canil (2014) y Freire (2014) motivaron la actualización de la legislación brasileña pertinente, la creación de la Ley nº 12.608 de abril de 2012, la cual instituyó la nueva Política Nacional de Protección y Defensa Civil - PNPDEC, entre otras disposiciones. La actualización de la legislación significó un importante paso en el intento de sustitución de la cultura meramente reactiva en defensa civil estableciendo como una de sus directrices "la prioridad a las acciones preventivas relacionadas a la minimización de desastres." (Brasil, 2012, p.1).

Es cierto que un cambio de un paradigma no se materializa apenas conceptualmente o legalmente, para retirar la protección y defensa civil de la mera reactividad es fundamental su consolidación como una política pública que ocupe de forma significativa la agenda gubernamental posibilitando la creación de una cultura de la cultura reducción del riesgo de desastres por parte de los gestores públicos y de la sociedad. En este contexto, es imprescindible visualizar ese escenario a partir de una administración pública que, en cualquier nivel, esté mínimamente estructurada para responder a los nuevos desafíos con mecanismos modernos de gestión que permitan atender las demandas contemporáneas bajo la prioridad de ofrecer al ciudadano una mejor prestación del servicio público.

Si las políticas públicas pertinentes exigen una administración organizada por medio de procesos bien establecidos, control de los medios y un cuerpo técnico profesional y calificado, los nuevos desafíos y la evolución de las exigencias contemporáneas indican la necesidad de agregar nuevas características gerenciales a la administración pública que caminan al mismo tiempo encuentro de los anhelos del ciudadano. A lo largo de los últimos años, en Minas Gerais, la Coordinadora Estatal de Defensa Civil (Cedec/MG) buscó consolidar una cultura gerencial que posibilite ver la administración pública de una forma contemporánea de forma tal viabilizar la evolución de las políticas de protección y defensa civil permitiendo el ejercicio de la misión de proteger y defender a los ciudadanos mineros en situación de riesgo de desastres. En esta perspectiva, este estudio busca analizar la gestión en protección y defensa civil bajo la óptica de la gestión pública contemporánea utilizando la Cedec/MG como modelo para discusión teórica propuesta.

A partir de una revisión integrativa de literatura se contextualiza la gestión en protección y defensa civil ante la doctrina de reducción del riesgo de desastres y se analizan las prácticas de gestión de Cedec/MG bajo la óptica de la gestión pública contemporánea. En este contexto, esta investigación se caracteriza como exploratoria y descriptiva a lo que esta metodología viabilizó la discusión teórica propuesta situando a la Coordinadora Estatal de Defensa Civil de Minas Gerais bajo el sesgo de la gestión pública contemporánea mientras se compromete con la misión de reducir el riesgo de desastres en el estado. Este análisis permitió comprender cómo Cedec/MG, bajo la perspectiva de la gestión pública contemporánea, se posiciona y administra la política estadual de protección y defensa civil, en el ínterin, al buscar entender cómo se califica la gestión de la política pública promovida por Cedec/MG, también fue posible vislumbrar los horizontes y perspectivas de resultados en la "punta de la línea", en la prestación del servicio, considerados los nuevos conceptos y desafíos que se presentan. Además, este estudio identifica los elementos relevantes de modelos post-burocráticos de gestión y cómo la Cedec/MG se comporta frente a ellos.

## 2 METODOLOGÍA

El proceso de revisión de la literatura es el primer paso para la construcción del conocimiento científico, pues es cuando surgen los cuestionamientos, se verifican lagunas, nuevas teorías surgen y oportunidades para el surgimiento de otras investigaciones afloran. (Botelho, Cunha & Macedo, 2011). En este sentido, según los autores en epígrafe, la revisión integrativa de literatura, a pesar de recurrentemente utilizada por el área de la salud, presenta un fuerte potencial para las investigaciones del área organizacional. En esta perspectiva este trabajo utiliza la revisión integrativa de literatura como método de investigación a lo que ésta "permite al investigador aproximarse a la problemática que desea apreciar, trazando un panorama sobre su producción científica, de forma que pueda conocer la evolución del tema al respecto a lo largo del tiempo y, con ello, visualizar posibles oportunidades de investigación en los estudios organizacionales." (Botelho, Cunha & Macedo, 2011, p. 122).

Además, esta investigación se clasifica como una investigación exploratoria y descriptiva creando mayor familiaridad con el objeto en estudio al que presenta una nueva visión acerca de la gestión pública de la política de protección y defensa civil a partir del modelo utilizado en Minas Gerais. Botelho, Cunha y Macedo (2011) entienden que el método de la revisión integrativa de literatura debe ser utilizado por investigadores en el área de las ciencias sociales aplicadas, pues presenta relevante capacidad de sistematizar el conocimiento permitiendo la incorporación de las evidencias en la práctica organizacional. Siendo así, a partir de las especificidades de este estudio, estratégicamente, las siguientes etapas fueron propuestas: a) establecimiento del problema de la investigación; b) establecimiento de criterios de inclusión y exclusión de artículos y obras; c) búsqueda bibliográfica; d) categorización de los estudios con definición de las informaciones a extraer del material seleccionado; e) discusión e interpretación de los resultados; f) síntesis del conocimiento.

La selección de las referencias bibliográficas para componer el banco de datos "debe ser clara y cuidadosa, teniendo en cuenta que la muestra indica profundidad, calidad y confiabilidad de los resultados y conclusiones." (Otranti, 2011, p. 50). En este contexto, para gestión pública contemporánea, fue establecido como criterio de inclusión: 1) artículos científicos de revistas con factor Qualis; 2) disertaciones, tesis y libros en soporte; 3) planificaciones estratégicas oficiales a partir de la década de 1990 hasta la actualidad. Como criterio de exclusión, se consideraron los

trabajos centrados en burocracia.

Por otro lado, para la gestión en protección y defensa civil, fueron seleccionados: a) documentos oficiales de la ONU y; b) producciones científicas con factor Qualis; c) disertaciones, tesis y libros en soporte. Como criterio de exclusión se consideraron los trabajos enfocados sólo en la gestión del desastre. Bajo esta perspectiva, la investigación bibliográfica abarcó las palabras clave Gestión Pública Contemporánea y Gestión en Protección y Defensa Civil. Además, estas búsquedas se dieron en la Revista de Administración Pública (Factor Qualis A2) y en la Revista del Servicio Público (Factor Qualis B1). Los demás materiales fueron encontrados en sitios, google académico y vías físicas en bibliotecas.

En la categorización de los datos los estudios son sistematizados en una matriz que recibe las síntesis elaboradas, capaces de crear una amplia comprensión sobre el conocimiento. Esta sistematización posibilita la categorización y el debido análisis de los datos (Botelho, Cunha & Macedo, 2011). De esta forma, los citados autores destacan que, en esa fase, no puede haber rigidez, es un momento en que el investigador está familiarizado con el asunto y la construcción de la matriz depende de su interpretación y de la manera como él organiza sus datos. A continuación, el cuadro 4 presenta la síntesis de esta revisión integrativa.

Literatura	Autor	Enfoque	Resultados
<i>Accountability</i> : Cuando podemos traducirla al portugués	Campos (1990)	La necesidad de inculcar en la cultura brasileña una mentalidad de <i>accountability</i> de la administración pública.	Se debe desmitificar la figura del "Estado tutor", la relación con la población debe ser cooperativa para sustituir el formalismo democrático por los valores sociales emergentes. Para ello es necesario la reformulación del aparato estatal haciéndolo transparente, con el ambiente propicio para que los ciudadanos se organicen y ejerzan el control político del gobierno. El Estado no puede estar sujeto sólo a los controles burocráticos, se debe desarrollar una mayor participación ciudadana y un mayor control popular, lo que camina conjuntamente con el desarrollo de una cultura de <i>accountability</i> .
El contexto contemporáneo de la administración pública en América Latina	Marini (2002)	Los elementos que motivaron el movimiento de reforma en América Latina todavía están presentes: crisis fiscal, persistencia de la cultura burocrática en medio de prácticas patrimonialistas y déficit de desempeño.	La agenda actual debe ser dirigida a los principios de enfoque en el ciudadano, transparencia, control social, concientización de la responsabilidad fiscal, la orientación hacia resultados, ética y profesionalización del servidor público.

---

La Reforma del Estado de 1995 y el Contexto Brasileño	Andriolo (2006)	La reforma brasileña de 1995, el "Extranjerismo" y la pequeña relevancia a la dimensión cultural dada en el proceso.	El modelo gerencial no es la única propuesta de cambio factible. Se hace necesario incorporar una concepción participativa y deliberativa de democracia. En el presente trabajo se analizan los resultados de la evaluación de la calidad del servicio, las prioridades a las demandas del consumidor, hasta el final, absorber los conceptos de <i>accountability</i> , transparencia, participación, política, equidad y justicia.
El clientelismo político en el Brasil contemporáneo: Algunas razones de su supervivencia	Lenardão (2006)	Permanencia del clientelismo en el Brasil Contemporáneo.	El clientelismo hace que las características del patrimonialismo permanezcan en el país. La relación de clientela guarda relación con las dificultades de avance en la administración pública por que el pueblo en esa relación está en posición sumisa y no ejerce la ciudadanía y la realización de las políticas públicas no ocurren conforme a la demanda social sino por la influencia de grupos.
La modernización de la administración brasileña en los últimos 40 años	Motta (2007)	Aborda las transformaciones de la administración pública brasileña.	La modernización institucional ha avanzado, pero todavía hay en la cultura elementos que unen la administración pública a intereses privados de grupos tradicionales. Destaca que no hay duda de que ocurrieron evoluciones, pero entiende que la modernización de hecho ocurrirá cuando ellas provocan la redistribución de los recursos de poder y alteración de los canales de comunicación entre el público y su administración. La administración pública debe conocer al ciudadano y sus demandas, centralizando sus acciones en él y en sus elecciones.

---

---

Administración pública comparada: una evaluación de las reformas administrativas de Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea	Matias-Pereira (2008)	Realiza un debate bajo el enfoque de la administración pública comparada para las evoluciones y los problemas recientes en la gestión de la administración pública en Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea.	<p>La Inglaterra que comenzó el movimiento de la reforma continúa realizando cambios. Entiende que los resultados nunca pueden ser aceptados como satisfactorios, debe haber mejoría continua. Las implementaciones pueden ser perjudicadas por el aficionado de sus proponentes. En el caso de Brasil se evalúa que el modelo de reforma del Estado no se mostró capaz de resolver los problemas socioeconómicos. En general las reformas en Brasil ocurrieron bajo la ausencia de voluntad política de los gobernantes, apoyadas en decisiones puntuales y casuísticas, desarticuladas e incoherentes. Apunta como señal de avance en Brasil la gobernanza, la participación, la <i>accountability</i> y el control social.</p>
Modelos organizacionales y reformas de la administración pública.	Secchi (2009)	Hace un análisis comparativo entre los modelos burocrático, gerencial, emprendedor y gobernanza pública.	<p>En vez de hablar de ascenso, predominio y declinación de modelos, propone un proceso acumulativo de cambios en las prácticas y valores. Resalta que por muchas veces estos modelos se utilizan como mera retórica y no significan ruptura con la burocracia. Pasa a tratar los valores, apunta en el gerencialismo a la productividad, orientación al servicio, descentralización, ciencia en la prestación de los servicios, marketización y <i>accountability</i>. En la Gobernanza Pública el deseo de reducir vínculos en la cadena de <i>accountability</i>, la coordinación de los actores estatales y no estatales, el trato dispensado a los ciudadanos y otras organizaciones que se llaman socios o <i>stakeholders</i> para la construcción horizontal. Relación y coordinación.</p>

---

<p>¿Ciudadanía o "Estadania" en la gestión pública brasileña?</p>	<p>Andrade, Castro e Pereira (2012)</p>	<p>Presenta elementos centrales sobre democracia y ciudadanía.</p>	<p>Concluye que en Brasil hay prevalencia de acciones que otorgan mayor poder al Estado, lo que ella llama "estadania", correspondiendo a los actores no estatales un papel de coadyuvantes en el proceso. Considera pertinente la reforma brasileña de 1995 en cuanto a la descentralización, disminución de niveles jerárquicos, control por resultados y administración volcada hacia los intereses del ciudadano, pero la inactividad del ciudadano compromete los resultados de ese proceso.</p>
<p>Políticas públicas regionales para la gestión de riesgos: El proceso de implementación en el ABC, SP</p>	<p>Nogueira, Oliveira e Canil (2014)</p>	<p>Abordan los cambios relevantes en el escenario reciente de la política pública de protección y defensa civil.</p>	<p>Sin el presupuesto no hay realización de política pública, la entrada de la protección y defensa civil en el PPA 2012 de la Unión significó un marco insertar la protección y defensa civil en la agenda gubernamental de las políticas públicas.</p>
<p>IGovP: índice de evaluación de la gobernanza pública - instrumento de planificación del Estado y de control social por el ciudadano</p>	<p>Oliveira e Pisa (2015)</p>	<p>Desarrollan un índice de medición de gobernanza pública a partir de sus principios. El objetivo es que ese índice pueda subsidiar la planificación del Estado y el control social.</p>	<p>El cumplimiento de los principios de la gobernanza pública contribuye a preservar y aumentar el valor de la organización. La utilización de un índice para evaluar el grado de compromiso de cada ente federativo para cumplir los principios de la gobernanza pública se basa en la medición por medio de estos indicadores: Efectividad, Transparencia, <i>Accountability</i>, Participación, Equidad, Conformidad Legal, Integridad / Ética.</p>
<p>Marco de Sendai</p>	<p>UNISDR (2015)</p>	<p>Reducción del riesgo de desastres para el período 2015 - 2030.</p>	<p>Se aborda la gobernanza pública que debe alcanzarse a través de la transparencia, la asignación de presupuesto, la exigencia de informes públicos, metas, indicadores y plazos, mecanismos para el seguimiento, la evaluación periódica, el escrutinio público y la participación popular.</p>

Desastres y Emergencias Ambientales	Machado (2016)	Aborda la protección y defensa civil y los desastres bajo la óptica del directo ambiental.	El Estado no debe aceptar pasivamente los desastres y debe enfocarse en la reducción del riesgo de desastres. Debe ocurrir la actuación articulada entre los entes federados y la participación de la sociedad es elemento fundamental.
-------------------------------------	----------------	--	---

**Cuadro 1:** Matriz de informaciones extraídas de la literatura estudiada.

**Fuente:** Elaborado por los autores.

**Nota:** En destaque, la literatura alusiva a la Gestión en Protección y Defensa Civil.

### 3 GESTIÓN EN PROTECCIÓN Y DEFENSA CIVIL

La defensa civil se originó en la necesidad de proteger a la población civil frente a los más diversos ambientes y adversidades, de guerras o desastres con carácter eminentemente reactivo (Souza, 2013). Alley et al. (2005) en la obra "A Brief History of Civil Defense", relata que el inicio de la defensa civil para los británicos se dio en el período comprendido entre las dos grandes guerras mundiales, cuando la memoria traumática de la Primera Guerra Mundial despertó en el Reino Unido la preocupación en adoptar medidas de preparación antes de la Segunda Guerra Mundial, con el foco de defender a su población civil.

Al desarrollar ese razonamiento, dentro de su obra, Alley et al. (2005) señalan que la Primera Guerra Mundial había dejado secuelas en el Reino Unido que asistió especialmente en Londres en los años entre 1916 y 1918, los ataques aéreos generados con bombas y gases tóxicos alcanzaron a civiles británicos en sus casas, escuelas y lugares de trabajo, lo que resultó en la muerte de 1.413 civiles con otros 3.407 heridos. En ese escenario, el gobierno británico comenzó a organizar un servicio capaz de precaver su territorio contra ataques aéreos al que, en ese sentido, se identifica el comienzo de acciones de Protección y Defensa Civil en 1924. En 1935 se creó un departamento del servicio denominado Air Raid Precautions (Alley et al., 2005). Estos autores consideran que la creación de Air Raid Precautions fue uno de los importantes frentes de defensa civil en el Reino Unido al realizar operaciones de búsqueda con perros, construcciones de refugios y orientaciones a la población entre otras actividades realizadas.

Mauck (1950) evidencia un origen similar de la defensa civil en Estados Unidos que comenzó a organizarse durante la primera guerra mundial con posteriores evoluciones para la segunda guerra mundial. El Consejo Nacional de Defensa creado en 1916 inspiró la creación de los Consejos de defensa estatales y locales el 6 de abril de 1917 en cada estado para dirigir actividades voluntarias en las áreas de salud pública, bienestar, moral de la población, estabilidad económica, entre otras, (Mauck, 1950). El armisticio de 1918 concluyó las actividades de defensa civil, retomadas por el presidente Roosevelt el 29 de mayo de 1940, en los mismos moldes del documento de creación del consejo nacional de defensa de 1916. El 2 de agosto de 1940 los gobiernos estatales y locales se ha restablecido y Mauck (1950) destaca en esta fase la planificación que abordaba el programa médico, la restauración de servicios esenciales, evacuación, monitoreo de ataques aéreos, descontaminación de áreas afectadas por bombas de gas, abrigos, sistemas de comunicación y diversos otros puntos de vista interés para la defensa de la población civil. El 20 de mayo de 1941 fue establecido el *U.S. Office of Civilian Defense*.

Los períodos de las dos grandes guerras mundiales sirvieron para consolidar en las naciones abordadas el sentimiento de defensa de sus poblaciones civiles. Biess (2009) relata que Alemania desarrolló la preocupación de defender a su población civil después de la Segunda Guerra Mundial, en especial bajo las tensiones de la guerra fría. El folleto del gobierno federal titulado "todo el mundo tiene una oportunidad" distribuido a la población en 1961 inauguró una campaña de defensa civil que instruía a la población a cómo proceder en caso de un ataque nuclear.

No obstante, Brasil también presentó igual preocupación cuando de la creación el 26 de agosto de 1942 del Servicio de Defensa Pasiva Antiaérea, que al año siguiente vino a llamarse Servicio de Defensa Civil, siendo extinto después del término de la Segunda Guerra Mundial. (Nunes, 2013). Este

autor hace correlación entre el ataque a los barcos brasileños el 7 de agosto de 1942 con la creación del Servicio de Defensa Pasiva Antiaérea y resalta además que el gobierno brasileño estableció la enseñanza obligatoria de la defensa pasiva en los establecimientos de enseñanza existentes en el país, motivadas por el temor de un nuevo ataque.

Según Castro (2000), el momento que sucedió a la Segunda Guerra Mundial fue de tensión y bipolarización cuando la estrategia para evitar invasiones provocadas por el lado opuesto fue utilizar la amenaza de un posible uso de armas atómicas, motivando la estructuración de la defensa civil en algunos países. Además, si por un lado el período de guerras apunta a una actuación de defensa de los Estados, el escenario de cambios climáticos y desastres motivó la necesidad de desarrollar la resiliencia en las comunidades dentro del contexto de desarrollo sostenible y de reflexión sobre cuál el papel del hombre en la reducción del riesgo de desastres (UNISDR, 2005).

Con la preocupación por la elevada pérdida de vidas y pérdidas económicas en los desastres, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió la resolución 56/195 recibida por el informe del Secretario General sobre la aplicación de la estrategia internacional para la reducción de desastres (EIRD). Los debates en torno a la minimización de las pérdidas y pérdidas fueron ampliamente ampliamente y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pasó a enfatizar la reducción del riesgo de desastres como el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres "a través de esfuerzos sistemáticos para analizar y gestionar los factores causantes de catástrofes, incluida la reducción de la exposición a riesgos, la reducción de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, la gestión prudente de la tierra y el medio ambiente, y la mejor preparación para eventos adversos." (UNISDR, 2009, p. 27). La UNISDR (2009, p. 18) sigue el enfoque de la gestión del riesgo como "el enfoque y la práctica sistemática de gestionar incertidumbres para minimizar los daños y las pérdidas potenciales."

Toda institución está sujeta al riesgo de un desastre, ya sea de origen natural o provocado por el hombre (Nyanga et al., 2018). Además, las inundaciones y otros tipos de desastres son serias amenazas para el desarrollo sostenible (Adedeji et al., 2012) a lo que la evaluación de la resiliencia es un elemento clave para la gestión en protección y defensa civil, en particular para la planificación mediante la identificación de prioridades para monitoreo y perfeccionamiento de los cambios en el tiempo y en el espacio (Parsons et al., 2016). En esta perspectiva, aumentar la resiliencia en naciones y comunidades, frente a los desastres, involucra la adopción de medidas de reducción del riesgo de desastres, que posibiliten la reducción de las vulnerabilidades y mayor resistencia a las amenazas (UNISDR, 2005).

La UNISDR (2009, p. 19) destaca que la gestión del riesgo de desastres se hace con las actividades de prevención, mitigación y preparación siendo relevante considerar la gestión prospectiva del riesgo de desastres que son las "actividades de gestión que abordan y buscan evitar el aumento o el desarrollo de nuevos riesgos de desastres "y la gestión correctiva del riesgo de desastres que tiene el sesgo de corregir los riesgos de desastres que ya existen. Además, la gestión del desastre se centra en la organización y administración de los recursos y responsabilidades en las emergencias, consideradas todas sus particularidades y necesidades, con atención especial para la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación, siendo que la preparación tendrá una relación directa con la efectividad paso. Bajo esta perspectiva, el cuadro a continuación presenta las acciones de la gestión en protección y defensa civil.

FASE	ACCIONES	RESUMEN	EJEMPLOS DE INTERVENCIÓN
Gestión del Riesgo de Desastres	Prevenición	Pretende eliminar por completo los impactos adversos y amenazas, por medio de medidas estructurales y no estructurales. No siempre es posible evitar por completo las pérdidas y la acción de prevención puede tornarse de mitigación en la práctica.	Reglamentación sobre el uso del suelo que no permita ocupación de áreas de riesgo.

<b>Gestión del Riesgo de Desastres</b>	Mitigación	Acciones estructurales destinadas a disminuir o limitar los impactos adversos. Se debe considerar que la calidad de las políticas medioambientales y el nivel de sensibilización pública influyen en los resultados.	Técnicas de ingeniería y construcciones resistentes a las amenazas.
	Preparación	Capacidad de desarrollo para conocer el riesgo y saber actuar, por medio de conocimientos científicos, tecnológicos y de la capacitación de las personas.	Actualización de la legislación, elaboración de planes de contingencia, realización de cursos para los involucrados y la comunidad, entrenamiento de los equipos especializados, organización de la logística de respuesta.
<b>Gestión del Desastre</b>	Respuesta	Acciones realizadas inmediatamente después de la ocurrencia del desastre para salvar vidas, reducir los impactos a la salud, garantizar la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de supervivencia de las víctimas. Pueden extenderse y confundirse con la recuperación.	Empleo de equipos especializados de búsqueda y salvamento, entrega de material de ayuda humanitaria, activación de abrigos, desobstrucción de vías y restablecimiento de los servicios esenciales.
	Recuperación	Inicia inmediatamente después de la respuesta y busca la restauración y la mejora, cuando sea necesario, de instalaciones, medios de sustento y de vida. Se debe orientar por el principio de "reconstruir mejor".	Rehabilitación del escenario y la reconstrucción dentro del principio de "reconstruir mejor" que se refiere al mejoramiento de las condiciones existentes antes de la ocurrencia del desastre para reducir los factores de riesgo para un posible futuro.

**Cuadro 2:** Síntesis sobre la gestión del riesgo de desastres y la gestión de desastres, con las acciones de protección y defensa civil.

**Fuente:** Elaborado por los autores a partir de los conceptos de UNISDR (2009) y Castro (2009).

La figura 1, a continuación, ilustra el secuenciamiento de acciones con destaque para la extensión de la preparación en toda la gestión del riesgo y el concepto de "reconstruir mejor" conduciendo la gestión del desastre hacia el campo de la gestión del riesgo. La flecha azul retornando a la gestión del riesgo simboliza la preparación para el posible evento siguiente, cuando puede ocurrir la prevención o mitigación si las estructuras se han mejorado.



**Figura 1:** Flujo de los ciclos de acción de protección y defensa civil.

**Fuente:** Elaborado por los autores a partir de los conceptos de Castro (2009) y UNISDR (2009).

La necesidad de un enfoque holístico de la resiliencia y las prácticas de respuesta por las organizaciones de gestión de desastres ha sido enfatizada (Gimenez et al., 2017). El Marco de Acción de Hyogo 2005 - 2015, desarrollado bajo la perspectiva del aumento de la resiliencia en naciones y comunidades, aborda acciones prioritarias con fulcro en la reducción considerable de pérdidas, tanto en lo que se refiere a vidas humanas como de bienes sociales, económicos y ambientales (UNISDR, 2005). En este contexto, la "resiliencia" es caracterizada por la UNISDR (2009, p. 28) con "la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad, expuestos a una amenaza, de resistir, absorber, adaptarse y recuperarse los efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras físicas y funciones básicas." Cutter et al. (2014) ratifican este concepto diciendo que la resiliencia a los desastres aumenta la capacidad de una comunidad para preparar, planificar, absorber, recuperar y adaptarse con más éxito a eventos adversos reales o potenciales de manera oportuna y eficiente, incluyendo la restauración y el desarrollo mejora de funciones y estructuras básicas.

Paralelamente, la ONU lanzó la campaña mundial "Construyendo Ciudades Resilientes: mi ciudad se está preparando" con el objetivo de alcanzar la resiliencia y la sostenibilidad urbana de comunidades sensibilizando a los gobiernos y ciudadanos sobre los beneficios de la reducción del riesgo de desastres, identificando recursos presupuestarios en los planes municipales e incluyendo la reducción de riesgos en el proceso participativo de planificación del desarrollo urbano y aún identificó diez pasos esenciales a ser adoptados por los gobiernos locales en esa jornada (UNISDR, 2012). En este prisma, Nogueira, Oliveira y Canil (2014) consideran que el interés por la reducción del riesgo de desastres viene ganando espacio tanto en el campo de las investigaciones académicas como en el ámbito de las políticas públicas y destacan que el enfoque antes restringido en las respuestas a los desastres ha evolucionado para una visión prospectiva y preventiva, lo que encuentra concordancia en la idea de conocer previamente sus riesgos y elaborar una plataforma multi-sectorial para integrar la reducción del riesgo de desastres a la planificación y desarrollo local (UNISDR, 2005).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030, aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres contó con 185 Estados Miembros y surgió como evolución al Marco de Acción de Hyogo en el intento, sobre todo, de llenar las lagunas dejadas por ese (UNISDR, 2015). Según UNISDR (2015), las naciones y comunidades deben ver el desastre con un enfoque multirisco y multi-sectorial, construir articulaciones y asignar responsabilidades, para alcanzar en quince años "la reducción sustancial del riesgo de desastres y las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas, medios de subsistencia y salud como los bienes económicos, físicos, sociales culturales y ambientales de personas, empresas, comunidades y países." (UNISDR, 2015, p. 12).

<b>PRIORIDADES DE ACCIÓN</b>	
<b>HYOGO 2005 – 2015</b>	<b>SENDAI 2015 – 2030</b>
1. Priorizar la reducción del riesgo de desastres.	1. Comprensión de desastres.
2. Conocer el riesgo y adoptar medidas de mitigación.	2. Fortalecimiento de la gobernanza para gestionar el riesgo de desastres.
3. Desarrollar una mayor comprensión y concientización.	3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
4. Reducir el riesgo.	4. Mejorar la preparación para desastres para proporcionar una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en recuperación, rehabilitación y reconstrucción.
5. Fortalecer la preparación ante desastres para una respuesta eficaz a todos los niveles.	

**Cuadro 3:** Comparativo de prioridades de acción de los marcos regulatorios de la ONU  
**Fuente:** Elaborado por los autores a partir de UNISDR (2005); UNISDR (2015).

Con la vigencia del Marco de Sendai el foco pasa a ser en la reducción del riesgo (UNISDR, 2015), mientras que en el Marco de Acción de Hyogo éste era en la reducción de las pérdidas (UNISDR, 2005). Se destaca en el marco más reciente la clara intención de promover la política de reducción del riesgo de desastres centrada en las personas. El cuadro 3, anteriormente, presenta un paralelo entre las prioridades de acción establecidas para el período 2005 - 2015 (Marco de Acción de Hyogo) y para el período 2015 - 2030 (Marco de Sendai) al que es posible abstraer la evolución de la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo, que se limita a la "respuesta eficaz" en la gestión del desastre tras el fortalecimiento de la preparación (UNISDR, 2005). La prioridad 4 del Marco de Sendai amplía y califica los objetivos tras una mejora en la preparación, hay que considerar ahora la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción con el innovador concepto de "Reconstruir mejor" (UNISDR, 2015). Además, el Marco de Sendai todavía trae elementos de prácticas gerenciales modernas expresadas en la prioridad 2 -fortalecimiento de la gobernanza para gestionar el riesgo de desastres.

La Constitución de 1824, la primera de Brasil, traía la expresión "socorros públicos" como indicativo de que el poder público no se colocaba indiferente a las situaciones que causaban daños a la sociedad, aunque no hubiera claridad de cómo ocurrir. Además, la Constitución de 1934 trajo una nueva expresión, la defensa permanente, obligación que atravesó por todas las siguientes e indica el deseo que la acción pública no sea esporádica. La Constitución de 1967 innovó al añadir la expresión "calamidades públicas" y la de 1988 al insertar la planificación y promoción de la defensa permanente (Machado, 2016). Bajo esta perspectiva, notablemente, todas las Constituciones (a partir de 1934), enfocan la acción gubernamental en el exceso o en la falta de agua. En esta óptica, el cuadro 4 presenta una síntesis de este razonamiento.

AÑO	DISPOSITIVO	TEXTO
1824	Art.129	"La inviolabilidad de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos brasileños, que se basa en la libertad, la seguridad individual y la propiedad, está garantizada por la Constitución del Imperio de la siguiente manera: [...] XXXI – La Constitución también garantiza los <b>socorristas</b> ; [...]". (grifado por los autores).
1934	Art. 5º	"Compete privativamente a la Unión: [...] XV – organizar una <b>defensa permanente</b> contra los efectos de la sequía en los Estados del Norte; [...]". (grifado por los autores).
1946	Art. 5º	"Compete privativamente a la Unión: [...] XIII – organizar una <b>defensa permanente</b> contra los efectos de la sequía, las endemias rurales y las inundaciones; [...]". (grifado por los autores).
1967	Art. 8º	"Compete privativamente a la Unión: [...] XII – organizar la <b>defensa permanente</b> contra las <b>catástrofes públicas</b> , especialmente la sequía y las inundaciones; [...]". (grifado por los autores).
1988	Art. 21	"Compete privativamente a la Unión: [...] XVIII – <b>planificar y promover la defensa permanente</b> contra las <b>catástrofes públicas</b> , especialmente las sequías y las inundaciones; [...]". (grifado por los autores).

**Cuadro 4:** El tema desastre en las Constituciones de Brasil de 1824 a 1988.

**Fuente:** Adaptado por los autores a partir de Machado (2016, págs. 1256 - 1257).

A partir de los tipos constitucionales ya enumerados, la defensa civil, en el ámbito de Brasil, es conceptualizada como el "conjunto de acciones preventivas, de socorro, asistenciales y reconstructivas destinadas a evitar o minimizar los desastres, preservar la población y restablecer la normalidad social" (Castro, 2009, p. 77). El tema de defensa civil, según Castro (2009), no recibió la debida importancia en el país por mucho tiempo, por la falsa percepción de que Brasil no era afectado por desastres, en ese contexto, el poder público, por regla general, actuaba tan sólo después la ocurrencia de desastres. El panorama de la política de protección y defensa civil sólo comenzó a

cambiar a partir de la conmoción provocada por desastres de resultados traumáticos en la historia reciente del país, en los estados de Santa Catarina, en 2008 y Río de Janeiro, en 2010 y 2011 al que "motivaron importantes avances legales e institucionales incorporando la temática de gestión de riesgos de desastres a las agendas de la planificación urbana y de la gestión pública: la Ley 12.608 / 12 y un conjunto de acciones a nivel federal configuraron un importante salto cualitativo en la gestión de riesgos de desastres en el país." (Nogueira et al., 2014, p. 1). En esta misma línea de raciocinio, Freire (2014, p. 121) ratifica que "la definición de estas agendas ocurrió después de uno de los mayores desastres del país, que causó más de 900 muertes, los deslizamientos en la región serrana de Río de Janeiro, ocurridos en enero de 2011."

A partir de estos eventos Nogueira et al. (2014) destacan dos iniciativas que indican la entrada de la defensa civil en la agenda gubernamental y su consolidación como política pública: la inserción del tema en la programación presupuestaria a través del Plan Plurianual 2012-2015 y la promulgación de la Ley nº 12.608, la cual creó Política Nacional de Protección y Defensa Civil (PNPDC). La creación de esta legislación estimula el desarrollo de ciudades resilientes y procesos sostenibles de urbanización que va al encuentro de la política de las Naciones Unidas para reducir el riesgo de desastres. La norma en epígrafe fomenta la cultura de resiliencia a lo que "este fenómeno aparentemente semántico de la utilización cada vez más amplia del concepto de resiliencia guarda una profunda relación con un cambio de paradigma en el sentido de la complejidad, que viene sucediendo desde el siglo pasado." (Lopes et al., 2010, p. 64).

En esta alineación doctrinal con la ONU, la Ley 12.608/2012, en su artículo 3, expresa la política para la gestión de riesgos y gestión de desastres, abarcando las acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación (Brasil, 2012). Además, a partir de esta nueva legislación, la lógica de la reducción del riesgo de desastres pasa a ser un deber y no más una facultad, teniendo como responsables a la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios (Machado, 2016). Por otro lado, Freire (2014, p. 166) considera que "la institución de la PNPDC en el marco legal brasileño fue un paso muy importante para el sector, pero que por sí solo no trajo los cambios incorporados en su texto. Cabe un paso siguiente de mantenimiento del área en la agenda gubernamental y efectiva implementación de la Política.

En sentido opuesto a la evolución de la temática de defensa civil en Brasil, es importante resaltar la no reglamentación de la Ley nº 12.608/12, lo que puede indicar la pérdida del foco por parte de las autoridades políticas y la reducción del espacio en la agenda gubernamental, conquistado después de los actores involucrados con la cartera de protección y defensa civil, fuerte articulación para que los cambios no queden sólo en el papel (Freire, 2014).

#### **4 GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA**

Sin pueblo no hay Estado y esa interacción debe ser armónica. Senise (2011) apunta el pionerismo de Maquiavel al abordar la figura del Estado en su obra. Interesante notar que Maquiavel (2007) reconoce la importancia de las personas que habitan el territorio, pero apunta el camino del temor y del control en la forma como interactuar con las mismas. Además, Hobbes (2014) hace una reflexión sobre la naturaleza de los hombres de conflictos y guerras y que ello les impone examinar las libertades que ellos mismos deben negarse en pro de la paz pretendida y la defensa contra un enemigo común. Una vez más el mecanismo del miedo es abordado como forma de arrestar a los hombres a los pactos que ellos realizan.

La naturaleza libre de los hombres, según Hobbes (2014), cede lugar a la transferencia de derechos al crear el Estado, que aparece como una forma de dominación que otrora sólo ocurría entre los hombres. En contraposición a Hobbes (2014), Rousseau (2002) posiciona al Estado, a su vez, como resultado de la admisión del pueblo que, según sus palabras, es el fiador del poder, en ese contexto, el interés público es que gobierna y la búsqueda del bien común es el objeto de ese ejercicio. A diferencia del razonamiento de Hobbes de que el hombre es malo y el Estado lo regula, Rousseau entiende que el hombre nace bueno, pero la sociedad lo corrompe.

En este razonamiento, Rousseau (2002) aborda que el contrato social parte de la premisa de que el hombre necesita abdicar de sus derechos en favor del Estado, pero, al mismo tiempo, integra el Estado, al obedecerlo se obedecer a sí mismo. Este entendimiento coloca al pueblo en primer

plano y el concepto de soberanía popular gana importancia especial. Antunes (2006, p. 74) refuerza esta perspectiva cuando alega que el Estado, "regido por la voluntad general es la expresión de la soberanía popular siendo el responsable de la fundamentación de la sociedad justa donde el ser humano retoma sus características naturales primordiales y adquiere, a partir de los compromisos y lazos firmados por el contrato social, un estado superior. "

En ese punto podemos hacer un paralelo histórico de conceptos doctrinarios dicotómicos de la relación del Estado con la sociedad. Un punto de vista que coloca al pueblo sumiso al Estado, respaldado por los pensamientos de Maquiavel (2007) y Hobbes (2014) y otro defeso por Rousseau (2002), en el que el pueblo integra y ejerce el poder dentro de un principio clasificado como soberanía en el que el entendimiento es que, aun cuando el Estado actúa aisladamente, lo hace en nombre del pueblo, revestido de la autoridad que éste le ha conferido para tutelar la voluntad general e intervenir en el particular cuando el interés público está en juego.

En un régimen democrático las personas pueden manifestarse y participar, sin embargo, no basta con la condición formal de la democracia, pues su ejercicio también atraviesa una dimensión cultural (Campos, 1990). En ese contexto de participación popular y interacción armónica, el Estado necesita un modelo nuevo que no se base en la imposición ni en la sumisión, abierto a la negociación que lo legitime a tomar la mejor decisión a partir de los puntos de vista y de los intereses, denominado Estado contractual o Estado síntesis. Más que los cambios de origen ideológicos, la evolución en el Estado se da por la influencia de la globalización económica y tecnológica que impone reacción a la evolución de los usuarios que exigen soluciones a sus problemas (Trosa, 2001). Por su parte Bresser-Pereira (2011) al abordar el avance de la sociedad en cuanto al nivel educativo de los ciudadanos y su acceso a los sistemas de comunicación modernos, orienta en la sensibilidad que los políticos y las instituciones deben tener para interactuar con esos cambios y, como debe darse esa relación. "Discutir y debatir el papel del Estado ha dejado de ser monopolio de científicos políticos pasó a ser parte del proceso de consolidación democrática, la sociedad percibió la importancia de la reforma del Estado, diluyendo aún más el antagonismo Estado x Sociedad." (Bresser-Pereira, 2011, p. 340).

En el contexto de entender el papel de interacción entre gobierno y pueblo que el Estado brasileño pasó a cuestionarse sobre cómo debería atender a los anhelos de sus ciudadanos y consecuentemente como su administración pública debería comportarse. Un ambiente de crisis y cambios, sumado a la reflexión del poder perteneciente al pueblo, provocó un movimiento en Brasil de reforma gerencial, volcada hacia la garantía de la ciudadanía, en beneficio de la sociedad, con quiebras de paradigmas e inserción de nuevos conceptos en el servicio público para mejor atender al ciudadano (Bresser-Pereira, 2011).

Los cuestionamientos sobre el papel del Estado y cómo éste debería servir a su pueblo provocaron las áreas del Derecho y de las Ciencias Políticas, pero ganó especial dimensión en el campo de la Administración cuando la eficiencia de los servicios públicos fue puesta en prueba. En este interim, según explica Bresser-Pereira (2011), es que se impuso al Estado brasileño la necesidad de modificar las bases de su administración pública, lo que ocurrió en dos momentos: la primera gran reforma en los años 30 que estableció una burocracia profesional y, la segunda, en los años 90, que trae para el poder público nociones de calidad en la prestación de servicios.

Bajo esta perspectiva, Herrera e Miller (2018) introducen que las agencias gubernamentales son presionadas ante la necesidad de llegar a ser más eficientes y efectivas a través de la reducción de costos e incremento en la productividad. La reforma burocrática, ocurrida en 1936 en Brasil, significó importante paso en la administración brasileña. Bresser-Pereira (2011) apunta que esta reforma, basada en la lógica racional-legal de Max Weber, contribuyó a superar los vicios de la administración patrimonialista al introducir elementos como la centralización de las decisiones, división del trabajo, jerarquía de autoridad, impersonalidad, racionalidad, separación entre política y administración, meritocracia, el principio de la unidad de mando, la estructura piramidal del poder y las rutinas rígidas. Sin embargo, Lenardão (2006) considera que el clientelismo, principal traza de la administración patrimonialista todavía sobrevive en el Brasil contemporáneo.

Campos (1990) apunta el paternalismo como una forma disfrazada de autoritarismo presente en el país. Concluye que, para los ciudadanos brasileños, las prácticas del paternalismo y del clientelismo son vistas con sentimiento de aceptación, como prácticas normales. "El proceso de burocratización o de racionalización burocrática es un fenómeno histórico que deriva de la

superioridad de la administración pública burocrática sobre las formas patrimonialistas." En un camino de evolución, la administración burocrática surgió para insertar en el Estado un servicio profesional en sustitución a la lógica patrimonialista, pero pasó a ser cuestionada después de cierto tiempo por el papelado excesivo, rigidez reglamentaria e inercia de la administración (Bresser-Pereira, 2011, p. 48). Campos (1990) destaca que la insensibilidad de la burocracia para percibir los anhelos de los ciudadanos agrava la relación Estado y sociedad.

La reforma gerencial brasileña ocurrió en la década de 1990 bajo la influencia de las experiencias extranjeras, principalmente la británica, ocurrida en la década anterior. En el contexto brasileño el ambiente fue similar al británico, de cuestionamiento a la lentitud e ineficiencia de los servicios públicos y percepción de que el Estado no atendía satisfactoriamente los anhelos de sus ciudadanos, sumándose también, a ejemplo de la reforma británica, una fuerte crisis fiscal y el estancamiento económico. Se percibió que los principios y fundamentos constitucionales tenían eficacia limitada frente a una administración pública atrasada ya la crisis económica aflorada. El alto costo y la baja calidad de la administración brasileña agravaron ese cuadro y la reconstrucción del Estado se presentaba como tarea primordial con reformas iniciales que independen de cambio constitucional: el ajuste fiscal, la apertura comercial, la privatización y la estabilización con el Plan Real. La crisis del Estado impuso su reconstrucción mientras la globalización impuso la redefinición de sus funciones (Bresser-Pereira, 2011).

En cuanto a las formas para administrar el Estado Bresser-Pereira (2011) cita la administración patrimonialista, la administración burocrática y la administración gerencial, por otro lado, Secchi (2009: 350) presenta en su estudio el modelo burocrático, el gerencialismo y la gobernanza pública. Por otra parte, Matias-Pereira (2010) aborda el movimiento del gerencialismo como New Public Management (NPM) y también considera la aplicación de la gobernanza en el sector público. Marini (2002) también aborda a New Public Management al inicio de su trabajo, pero adopta en el resto la traducción "Nueva Gestión Pública", misma expresión adoptada por Andriolo (2006). De esta manera, Andrade et al. (2012) presenta la opción Nueva Administración Pública o Tercera vía y Andriolo (2006) cita a la Administración Pública Social, pero ambas convergen para el mayor ejercicio de la democracia y ciudadanía.

Independientemente de las clasificaciones de las expresiones, es importante identificar los valores existentes en los modelos post-burocráticos. Andrade et al. (2006), Bresser-Pereira (2010) y Marini (2002) ponen de manifiesto la experiencia británica de medidas relacionadas con la disminución del número de funcionarios y consecuente reducción del costo, mayor control de las mejoras y evaluación de desempeño empleados. Andrade et al. (2012) identifican la falta de participación popular, una ausencia de ciudadanía y presenta un modelo denominado tercera vía que se ocupa en aliar el dinamismo del mercado con la cuestión del interés público en contrapunto a las ideas neoliberales de la seguridad económica y generación de riqueza. Motta (2007) sigue en la misma pista al entender que la administración pública debe conocer al ciudadano y sus demandas, por lo que debe centralizar sus acciones en él y en sus elecciones.

Por otro lado, Bresser-Pereira (2011) destaca la gestión de la calidad y la eficiencia en la prestación de servicios públicos, el control por resultados, la administración volcada hacia los intereses de los ciudadanos y la inserción de una cultura gerencial en las organizaciones, con la idea de sepultar de vez el patrimonialismo y devolver la gobernanza al Estado. No obstante, y en esa misma línea de raciocinio, según Jordan y Battaglio (2013) la dinámica natural del sector público requiere de sus gestores la búsqueda continua por alternativas que posibiliten optimización de procesos, servicios y programas de tercerización y desburocratización de los recursos públicos. Las instituciones públicas necesitan pensar y actuar estratégicamente para ser capaces de gestionar por resultados, anticipando problemas y desafíos y orientándose hacia el futuro (Tomazevic et al., 2017).

Matias-Pereira (2010) apunta que los conceptos de la reforma brasileña representaron un avance, él cita la gobernanza, participación, accountability y control social, pero hace la salvedad que la agenda se mostró limitada para el cumplimiento de los objetivos de modernizar la administración brasileña. Marini (2002: 49), a su vez, dice que el "gran desafío es asegurar la irreversibilidad del proceso de transformación, a partir del fortalecimiento de iniciativas exitosas" y nos presenta como principios básicos de la agenda actual: el ciudadano, la transparencia, el control social, la concientización de la responsabilidad fiscal, la orientación de la gestión para resultados, la ética y la profesionalización del servidor público.

Andriolo (2006) explica que los diversos modelos de reforma presentaron evolución, empezando por el aumento de la eficiencia y productividad, pasando posteriormente por la calidad del servicio, prioridades a las demandas del "consumidor", hasta finalmente, absorber los conceptos de *accountability*, transparencia, participación, política, equidad y justicia. En esta misma perspectiva, Secchi (2009) hace una división del gerencialismo en Administración Pública Gerencial (APG) y Gobierno Emprendedor (GE) para luego presentar la gobernanza pública, pero destaca que esos modelos traen características esenciales del modelo tradicional burocrático y, por lo tanto, no son modelos de ruptura. Pasando a tratar de los valores él apunta el gerencialismo, la productividad, orientación al servicio, descentralización, ciencia en la prestación de los servicios, marketización y *accountability*. Por otra parte, Almklov y Antonsen (2014) explican que a menudo referida como desregulación del sector público, es discutible que la Nueva Gestión Pública sea una nueva forma de burocracia o re-regulación donde el servicio público es contabilizado por la producción de indicadores y resultados especificados.

Según Matias-Pereira (2010, p. 124) "una buena gobernanza pública, a semejanza de la corporativa, está apoyada en cuatro principios: relaciones éticas, conformidad, en todas sus dimensiones, transparencia y rendición responsable de cuentas". En este contexto, Oliveira y Pisa (2015) al desarrollar un índice con la finalidad de evaluar el grado de compromiso de cada ente federativo para cumplir los principios de la gobernanza pública en la implementación de sus políticas públicas, encontraron un amplio espectro sobre la temática, pero delimitaron los siguientes principios de la gobernanza pública para la medición por medio de indicadores, que son: efectividad; transparencia; *accountability*; participación; equidad; conformidad legal; e integridad / ética.

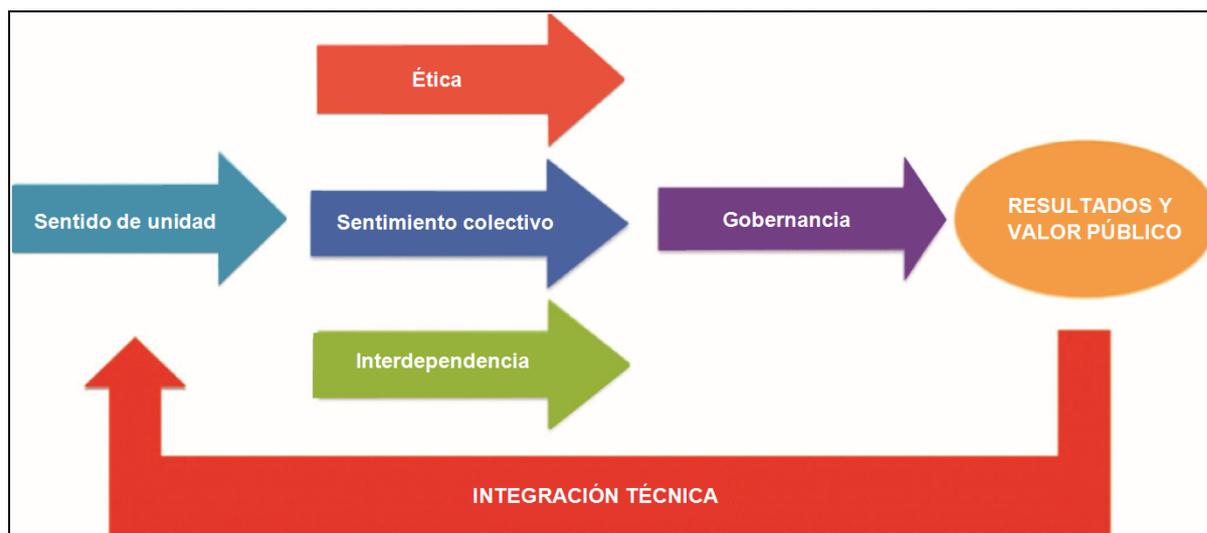
Las buenas prácticas de gobernanza corporativa convierten principios en recomendaciones objetivas, alineando intereses con la finalidad de preservar y aumentar el valor de la organización, facilitando su acceso a recursos y contribuyendo a su longevidad, conforme orienta el Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa (IBGC, 2009) en este sentido, los principios de gobernanza son indispensables para una organización que desea progresar (Matias-Pereira, 2008) al que el cumplimiento de estos principios contribuye a preservar y aumentar el valor de la organización (Oliveira & Pisa, 2015).

Una buena gobernanza promueve políticas que viabilizan la protección y promoción de la seguridad humana de los más vulnerables (Howe & Bang, 2017). Por otra parte, Rapeli (2017) trae que una mejor gobernanza para la gestión del riesgo de desastres, capacidad de evaluación, *accountability*, y reconocimiento de stakeholders son elementos que indican y refuerzan la capacidad de gestión de riesgo de desastres de una nación. En estas éticas, el próximo tópico presenta el modelo de gestión en protección y defensa civil de Minas Gerais.

## **5 GESTIÓN CONTEMPORANEA EN PROTECCIÓN Y DEFENSA CIVIL - EL MODELO DE MINAS GERAIS**

La Coordinadora Estatal de Defensa Civil de Minas Gerais (Cedec/MG) tiene por competencia planificar, coordinar y ejecutar las actividades de defensa civil en el ámbito del territorio minero. La Cedec / MG, posee en sus cuadros policías militares, bomberos militares y servidores civiles. El Coordinador Estadual de Defensa Civil es un Coronel de la Policía Militar de Minas Gerais que también ejerce la función de Jefe del Gabinete Militar del Gobernador (Minas Gerais, 2016). Además, Cedec/MG exara, anualmente, el Plan de Emergencia Pluviométrica y el Plan de Convivencia con la Seca, en estos es posible verificar que el órgano tiene, por práctica sistemática, planificarse para eventos futuros.

El Plan de Emergencia Pluviométrica 2014 - 2015 (Minas Gerais, 2014) sigue una estructura similar a la del período anterior al que éste (el Plan de Emergencia Pluviométrica 2013 - 2014) presenta una identidad robusta con los conceptos de gestión estratégica, valores y creencias. Se destaca la presencia de conceptos tales como el de la gobernanza alineado con resultados y valor público, conforme se observa en la figura 2. Además, este plan considera en su planeamiento el mapeo de órganos asociados, proveedores, colaboradores, clientes, agentes de protección y defensa civil y voluntarios, en esta óptica, se percibe la búsqueda por una actuación articulada y sistémica (Minas Gerais, 2013).



**Figura 2:** Valores del Plan de Emergencia Pluviométrica 2013 - 2014.

**Fuente:** Minas Gerais (2013).

El Plan de Convivencia con la Seca 2013 (Minas Gerais, 2013a) se asemeja, en la forma como se presenta, al Plan de Emergencia Pluviométrica 2013-2014 (Minas Gerais, 2013). Por otro lado el Plan de Convivencia con la Seca 2014 (Minas Gerais, 2014a) innova al traer un informe de rendición de cuentas del período anterior en su cuerpo. Además, Minas Gerais (2015) también se verifica un informe de rendición de cuentas, estas alusivas a las actividades realizadas en el período lluvioso anterior. Se percibe que, anualmente, Cedec / MG adopta esa práctica gerencial.

Por otro lado, observando los planes de Cedec/MG, se abstrae que estos parten de la premisa de diagnosticar (conocer el riesgo), proyectar un resultado deseable y elegir las estrategias de actuación. No obstante, en Minas Gerais (2015) - Plan de Emergencia Pluviométrica 2015-2016 - se evidencia una perspectiva de presentación de doctrinas y leyes que impactan en el aludido período. En este plano se inserta un diagnóstico del período lluvioso en el Estado con el levantamiento de series históricas (decretos, afectados, pérdidas y daños, entre otros), corroborando con la premisa de diagnosticar / conocer el riesgo.

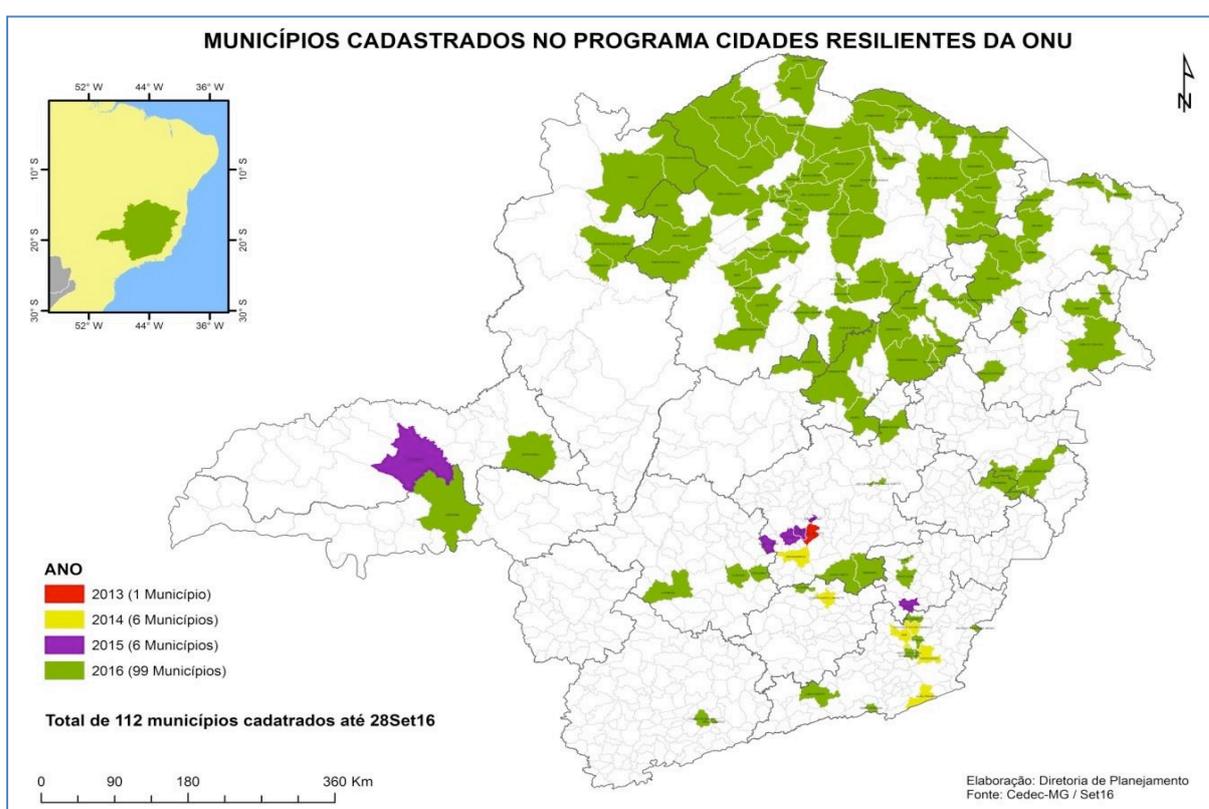
Bajo esta misma perspectiva, en el año 2015 fue implementado por Cedec/MG el programa "Minas Más Resiliente". Este programa abarca las acciones de gestión del riesgo de desastre y de gestión del desastre, hace un análisis organizacional de Cedec/MG tales como su fuerza de trabajo, las comunicaciones, regiones de defensa civil, colaboradores y socios y la logística para ayuda humanitaria acciones de respuesta.

El programa Minas Más Resiliente, ubicado en el eje de desarrollo productivo, científico y tecnológico, presenta como objetivo "la reducción sustancial en los riesgos de desastres y en las pérdidas de vidas, medios de subsistencia y salud, así como de activos económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de personas, empresas, territorios de desarrollo y ciudades del estado de Minas Gerais." (Minas Gerais, 2016b, p. 75). Además, el programa todavía lleva consigo los objetivos de aumentar la resiliencia de las ciudades a los desastres, a través del ordenamiento territorial y énfasis en las potencialidades locales y complementariedades interregionales, modernizar los sistemas de regularización, monitoreo y fiscalización ambiental en el Estado y desarrollar acciones de mitigación y la adaptación al cambio climático, incluida la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación, con el fin de prevenir y contingentar los efectos que se derivan, además de los procedentes de los desastres naturales y tecnológicos.

En el estado de Minas Gerais las actividades de Protección y Defensa Civil, hasta la creación del Programa "Minas Más Resilientes", eran desarrolladas a través de la acción presupuestaria de gestión de desastres. A partir de este programa se creó la acción presupuestaria de gestión del riesgo de desastres, además, ambas acciones pasaron a comunicarse con proyectos de la Policía Militar de Minas Gerais (PMMG), del Cuerpo de Bomberos Militar de Minas Gerais (CBMMG) y de la Secretaría Estatal de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (SEMAD). Estos procedimientos, evidenciaron un aumento considerable en la inversión pública en la reducción del riesgo de desastres.

Reis, Barbosa e Alves (2015) asumen que la correcta inversión pública en la reducción del riesgo de desastres posibilita minimizar los daños y perjuicios derivados de eventuales desastres. En esta perspectiva, el programa "Minas Más Resilientes" trae consigo la inteligencia en proporcionar la logística básica para los municipios mediante la atención de requisitos vinculados a su resiliencia como, presentar la Coordinadora Municipal de Protección y Defensa Civil debidamente instalada y regularizada legalmente, enviar para Cedec/MG sus planes de contingencia y, sobre todo, su inscripción en la campaña de la ONU "Construyendo Ciudades Resilientes." (Minas Gerais, 2016c).

La figura 3, a continuación, muestra la evolución de la cantidad de municipios mineros registrados en la campaña "Construyendo Ciudades Resilientes", coordinada por la ONU. Hasta 2015 el Estado de Minas Gerais poseía 13 (trece) municipios registrados en la aludida campaña, a partir del primer año del programa "Minas Más Resiliente" ese número subió a 112 (ciento y doce) municipios. En este contexto, el programa alcanza, en su esencia, los municipios que más necesitan aumentar su resiliencia.



**Figura 3:** Municipios mineros registrados en la campaña Ciudades Resilientes de la ONU.

**Fuente:** Dirección de Reducción de Riesgos de Desastres - Cedec / MG.

De lo que se puede abstraer, se verifica que el programa "Minas Más Resiliente" se presenta como herramienta útil y viable para colocar la gestión de protección y defensa civil bajo el énfasis de la prevención, potencia la gestión local y viabiliza la resiliencia de cada uno el municipio a lo que, en particular, alinea a Cedec/MG a los preceptos globales de gestión de protección de defensa civil y, en especial, de gestión del riesgo de desastres.

## 6 SÍNTESIS DEL CONOCIMIENTO

Se verificó, en la literatura seleccionada para este estudio, que tanto aquellas alusivas a la gestión pública contemporánea como aquellas acerca de la gestión en protección y defensa civil denotan la perspectiva de cambio, de evolución. En la literatura de gestión pública contemporánea es posible abstraer elementos necesarios para el buen funcionamiento de la administración pública, además, estos provienen de modelos de gestión pública post-burocráticos al que se resalta que el foco no se dio por el modelo sino por los elementos. No obstante, la literatura de gestión en

protección y defensa civil, con foco en la reducción del riesgo de desastres, va al encuentro de los elementos de la gestión pública contemporánea.

La literatura de gestión pública contemporánea indicó que no basta a la gobernabilidad la formalidad política, la administración pública necesita elementos que le confieran credibilidad y capacidad de atender a los anhelos del ciudadano, en este sentido la investigación apuntó a la gobernanza, la participación popular, el foco en el ciudadano / resultados, la rendición de cuentas y la transparencia. Bajo esta perspectiva, interesa saber si la administración tiene un norte para seguir, se rompió con el mero cumplimiento de rutinas de la burocracia. Es importante destacar el apunte de la literatura para la participación activa del ciudadano, como mecanismo a ser utilizado por el Estado para conocer las reales demandas de la población y conferir mayor control popular sobre las políticas públicas.

Es importante subrayar la importancia de la participación de diversos sectores y segmentos de la sociedad para el suministro de informaciones relevantes para Cedec / MG para construir el programa "Minas Más Resilientes" a partir de las principales demandas presentadas por la sociedad significando, por lo tanto, el eslabón entre la política pública de protección y defensa civil y la manifestación democrática con la incorporación del elemento "participación popular".

La literatura estudiada también denota que no hay política de protección y defensa civil sin presupuesto. La literatura de gestión pública contemporánea, identifica el presupuesto como un viabilizador de la gobernanza a través de la capacidad financiera y administrativa para implementar la política pública. Sin el debido presupuesto la gestión en protección y defensa civil tiene capacidad limitada para fomentar una cultura de resiliencia en el respectivo territorio. A partir de la acción presupuestaria de gestión del riesgo de desastre, implementada con el programa "Minas Más Resilientes", la Cedec/MG pasó a tener capacidad de establecer una relación de asociación con los municipios mineros a lo que, en ese contexto, el elemento "gobernanza", en esta relación, el Estado se compromete a apoyar a los municipios a partir del cumplimiento de exigencias que los hagan más resilientes.

La intervención en la gestión del riesgo de desastres, precepto del programa "Minas Más Resilientes", evidencia el intento proactivo de intervención para el cambio de la realidad en los municipios pactantes al programa en epígrafe (aquellos con mayor reincidencia en decretaciones por situación de anormalidad), bajo esta óptica, la protección del ciudadano minero antes de que el desastre ocurra evidencia el elemento "foco en el ciudadano" con el objetivo de reducir las pérdidas y daños. En la perspectiva de la capacidad de transformar la realidad, se abstrae de la investigación realizada que, antes del programa Minas Más Resiliente, Minas Gerais poseía sólo 13 (trece) municipios inscritos en la campaña de la ONU "Construyendo Ciudades Resilientes", a partir de la implementación de aludido el Estado alcanzó los 112 (ciento y doce) municipios, crecimiento de cerca del 762% de municipios inscritos en el programa en lide, así, aflora la capacidad de movilizar y articular con fulcro en la implementación de la estrategia de aumentar la resiliencia en el Estado. Se abre de ahí la capacidad de gobernanza que Cedec/MG, por medio del programa en lide, pasa a tener.

Al ejecutar el programa "Minas Más Resilientes" a Cedec/MG, por fuerza de ley, se sujeta a los mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas del Estado de Minas Gerais a través del "Pacto por el Ciudadano" y en la plataforma del "MG Planeja", que se accede por cualquier ciudadano, así, la Cedec/MG externaliza la evolución de lo que se propuso hacer y se somete a las consecuencias del incumplimiento de lo que fue pactado, conforme se ve en Minas Gerais (2016a). Se evidencia, por lo tanto, el elemento del "accountability / rendición de cuentas". Por otro lado, el elemento de la transparencia puede ser verificado en la forma en que Cedec/MG se comunica con su público a través de los planes e informes. Mientras el "MG Planja" evidencia el progreso del programa "Minas Más Resilientes", los aludidos documentos muestran a la Coordinadora por completo, sus acciones y rutinas.

A partir de los abordajes mencionados en los párrafos anteriores, es posible elaborar la matriz del comportamiento de Cedec/MG a la óptica de la literatura abordada en este estudio, correlacionando el comportamiento de Cedec/MG con los elementos relevantes para una buena gestión de la política pública de protección y defensa (elementos extraídos a partir de la literatura estudiada en esta investigación).

Elementos de la buena gestión pública	Comportamiento de la CEDEC/MG
Gobernanza	Con el programa "Minas Más Resiliente" la CEDEC / MG pasa a tener capacidad financiera y administrativa para realizar la política pública de protección y defensa civil.
Participación popular	El concepto del programa "Minas Más Resilientes" se construye a partir de las demandas de la propia sociedad.
Foco en el ciudadano / Resultados	Sai de la mera reactividad, para una prestación de servicio mejor con foco en la anticipación. Fomento de la gestión del riesgo de desastres.
Rendición de cuentas / <i>Accountability</i>	Ocurre por medio del "Pacto por el Ciudadano" y por la plataforma del MG Planeja.
Transparencia	Los instrumentos de planificación e informes existentes cumplen esta función de mostrar la coordinación al público ya los socios.

**Cuadro 5:** Matriz - comportamiento de Cedec / MG x buena gestión pública.

**Fuente:** Elaborado por los autores.

Los elementos abordados bajo la perspectiva de la gestión pública contemporánea, convergieron para el análisis efectuado a partir de la gestión de protección y defensa civil con énfasis en la reducción del riesgo de desastres. En ese contexto, se concluye que los asuntos son convergentes y que la buena gestión pública camina para atender la gobernanza pretendida en el Marco de Sendai. La figura 4, a continuación, ilustra la intersección entre los asuntos investigados conforme se abstrae de los resultados obtenidos.



**Figura 4:** Convergencias entre las prácticas de gestión adoptadas por Cedec / MG, la reducción del riesgo de desastres y los elementos de gestión pública contemporánea.

**Fuente:** Elaborado por los autores.

La incorporación de las buenas prácticas de gestión pública y de la política de reducción del riesgo de desastres, alineadas entre sí, posibilita que el programa "Minas Más Resilientes" se presente como el principal instrumento para consolidar y legitimar la posición de coordinación de Cedec/MG en la política de la protección de la protección civil en Minas Gerais. En esta perspectiva,

los resultados de la investigación evidenciaron, a partir del modelo de Cedec/MG, que los asuntos en cuestión deben caminar armónicamente siendo imperativo, para una buena gestión de protección y defensa civil, elementos de modernización de la administración que conducen a sus procesos, proyectos y programas para el aumento de la resistencia.

## 7 CONSIDERACIONES FINALES

El poder público debe, cada vez más, abandonar la mera reactividad, tanto en la gestión pública como en la protección y defensa civil para, de hecho, actuar con antelación y no permitir pasivamente que su pueblo sea agredido en situaciones fatídicas que podrían ser evitadas. En ese contexto, cuanto más la población sea protagonista de la gestión pública, más cerca de atender sus anhelos el poder público estará. Con la reducción del riesgo de desastres no es diferente, cuanto mayor es el compromiso de las personas, mayor es la resiliencia en las comunidades.

La estructuración del órgano de protección y defensa civil, bajo la égida de los elementos de la buena gestión pública absorbiendo nuevos elementos de gestión post burocrática, es esencial para que los programas de gestión de protección y defensa civil avancen. La evolución de la protección y defensa civil debe caminar en esa dirección, debiendo dar énfasis a la gestión del riesgo por medio del ejercicio de la accountability, del foco en el ciudadano, de la participación popular, de la transparencia y gobernanza. Si así fuera, tanto Cedec/MG, como cualquier otro órgano de protección y defensa civil serán impulsados a alcanzar sus objetivos, haciendo que nuestros municipios sean cada vez más resilientes.

Este estudio no abordó las acciones presupuestarias de la temática de reducción del riesgo de desastres ejecutadas por otras Secretarías de Estado de Minas Gerais, en ese sentido, se sugiere un estudio que las identificara y las reuniera proponiendo una sola coordinación, evitando, por consiguiente, acciones desconexas y fragmentadas, racionalizando el empleo del recurso público y, consecuentemente, optimizando las entregas al ciudadano. Además, este estudio contribuye al crecimiento y maduración de la gestión en protección y defensa civil enfocada en la reducción del riesgo de desastres.

El fomento a una cultura de resiliencia, a la reducción del riesgo de desastres, a la integración de planificación y presupuesto viabilizan una gestión de protección y defensa civil guiada por nociones modernas de gestión, de calidad en la prestación de los servicios, y preparada para lidiar con los riesgos de desastres, para también, en última instancia, responderlos satisfactoriamente en caso de ocurrir. En ese contexto, estudios que abordan modelos de exitosos de gestión en protección y defensa civil son indicados.

En un informe sobre pobreza y mortalidad en desastres, en el período de 1996 a 2015, la UNISDR (2016) afirma que en los países más pobres los desastres provocan una cantidad mayor de pérdidas de vidas humanas, por otro lado, en los países más desarrollados las pérdidas son mayores en las áreas económicas. Afirma también que en los últimos 20 (veinte) años Brasil presentó un aumento significativo en las muertes por inundaciones. En este escenario, aflora aún más la importancia de estudiar los temas objeto de este trabajo al que se defiende que este estudio atendió satisfactoriamente a lo que se propuso, cuál sea, analizar la gestión en protección y defensa civil bajo la óptica de la gestión pública contemporánea utilizando a Cedec / MG como modelo para discusión teórica propuesta. Esta investigación no exaure el vasto campo que permea los temas investigados, sin embargo, contribuye a una mejor comprensión y reflexión de éste.

## REFERENCIAS

Adedeji, O. H., Odufuwa, B. O., & Adebayo, O. H. (2012). Building capabilities for flood disaster and hazard preparedness and risk reduction in Nigeria: need for spatial planning and land management. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 14(1), 45-58.

Alley, E., Lopresti, T. E., House, A., Allen, F. R., Whitehead, G., & Woolven, R. (2005). *A brief history of civil defence*. Shirland: Higham Press.

- Almklov, P. G., & Antonsen, A. (2014). Making work invisible: New Public Management and operational work in critical infrastructure sectors. *Public Administration*, 92(2), 477-492.
- Andrade, D. M., Castro, C. L. C., & Pereira, J. R. (2012). Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? *Revista de Administração Pública*, 46(1), 177-190.
- Andriolo, L. J. (2006). A reforma do Estado de 1995 e o contexto brasileiro. *30º Encontro Anual da Anpad*, Salvador, 1-15.
- Antunes, V. L. (2006). O conceito de soberania em Jean-Jacques Rousseau. *Revista Controvérsia*, 2(1), 70-77.
- Biess, F. (2009). Everybody has a chance: nuclear angst, civil defence and the history of emotions in Postwar West Germany. *German History*, 27(2), 215-243, 1 abr. 2009. Oxford University Press (OUP), Trimestral.
- Botelho, L. L. R., Cunha, C. C. A., Macedo, M. (2011). O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Revista Gestão e Sociedade*, 5(11), 121-136.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- Brasil. (2012). *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. Brasília: Senado Federal.
- Bresser-Pereira, L. C. (2011). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. (2ª. ed). São Paulo: Editora 34.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.
- Castro, A. L. C. (2000). *Segurança Global da População*. Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- Castro, A. L. C. (2009). *Glossário de Defesa Civil: estudos de riscos e medicina de desastres*. (5ª. ed). Brasília: Ministério da Integração Nacional,
- Cutter, S. L., Ash, K. D., & Emrich, C. T. (2014). The geographies of community disaster resilience. *Global Environmental Change*, 29(1), 65-77.
- Freire, A. F. R. (2014). *A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as ações do governo federal na gestão de riscos de desastres*. Dissertação de mestrado, Fundação Osvaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Gimenez, R., Hernantes, J., Labaka, L., Hiltz, S. R., & Turoff, M. (2017). Improving the resilience of disaster management organizations through virtual communities of practice: a Delphi study. *Journal Contingencies and Crisis Management*, 28(1), 160-170.
- Herrera, J., & Miller, D. M. (2018). An Emergent Taxonomy of Public Personnel Management: exploring the task environment of human resource managers in Spanish Local Government. *Public Personnel Management*, 47(4), 445-471.
- Hobbes, T. (2014). *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. (3ª. ed). São Paulo: Martins Fontes.
- Howe, B., & Bang, G. (2017). Nargis and Haiyan: the politics of natural disaster management in Myanmar and the Philippines. *Asian Studies Review*, 41(1), 58-78.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. (2009). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. (4ª. ed). São Paulo: IBGC.

Jordan, T. R., & Battaglio, B. (2013). Are we there yet? The state of public human resource management research. *Public Personnel Management*, 43(1), 25-57.

Lenardão, E. (2006). *O clientelismo político no Brasil contemporâneo: algumas razões de sua sobrevivência*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP, Brasil.

Lopes, D. C., Costa, D. S., Soares, E. V., Furtado, J. R., Alves, L. M., Solino, M. N., & Cartagena, S. M. C. (2010). *Gestão de riscos e de desastres: contribuições da psicologia*. Florianópolis: CEPED.

Machado, P. A. L. (2016). *Desastres e emergências ambientais*. In: Machado, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. (24. ed). São Paulo: Malheiros.

Maquiavel, N. (2007). *O Príncipe*. São Paulo: Jardim dos Livros.

Marini, C. (2002). O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, 53(4), 31-52.

Masterson, J. H., Peacock, W. G., Zandt, S. S. V., Grover, H., Schwars, L. F., & Cooper Jr., J. T. (2014). *Planning for community resilience: a handbook for reducing vulnerability to disasters*. Washington: Island Press.

Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61-82.

Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.

Mauck, E. A. (1950). History of Civil Defense in the United States. *Bulletin Of The Atomic Scientists*, 6(1), 265-270.

Minas Gerais. (2013). *Plano de Emergência Pluviométrica 2013/2014*. Belo Horizonte: GMG/Cedec.

\_\_\_\_\_. (2013a). *Plano de Convivência com a Seca 2013*. Belo Horizonte: GMG/Cedec.

\_\_\_\_\_. (2014). *Plano de Emergência Pluviométrica 2014/2015*. Belo Horizonte: GMG/Cedec.

\_\_\_\_\_. (2014a). *Plano de Convivência com a Seca 2014*. Belo Horizonte: GMG/Cedec.

\_\_\_\_\_. (2015). *Plano de Emergência Pluviométrica 2015/2016*. Belo Horizonte: GMG/Cedec.

\_\_\_\_\_. (2016). *Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016*. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte: Diário do Executivo.

\_\_\_\_\_. (2016a). *Lei nº 21.968, de 14 de janeiro de 2016*. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2016-2019. Belo Horizonte: Diário do Executivo.

\_\_\_\_\_. (2016b). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2015-2027: Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais*. Belo Horizonte: SEPLAG/MG.

\_\_\_\_\_. (2016c). *Edital de Chamamento do Programa Minas Mais Resiliente*. Belo Horizonte: GMG/Cedec.

Motta, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Edição Especial Comemorativa, 87-96.

Nogueira, F. R., Oliveira, V. E., & Canil, K. (2014). Políticas públicas regionais para gestão de riscos: o processo de implementação no ABC, SP. *Ambiente & Sociedade*, 17(4), 177-194.

Nunes, D. F. (2013). *Defesa Civil: ações estruturantes frente a desastres*. Especialização em Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Nyanga, E., Nengomasha, C. T., & Beukes-Amiss, C. M. (2018). Disaster preparedness and management at the National Archives and the National Library of Namibia. *Africa Journal Arch & Inf. Science*, 28(1), 77-91.

Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263-1290.

ONU. (2012). *Guia Rio+20 – O Futuro que queremos*. Rio de Janeiro: ONU.

Otrenti, E. (2011). *Avaliação de processos educativos formais para profissionais da área de saúde: revisão integrativa de literatura*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Parsons, M., Glavac, S., Hastings, P., Marshall, G., McGregor, J., McNeill, J., Morley, P., Reeve, I., & Stayner, R. (2016). Top-down assessment of disaster resilience: a conceptual framework using coping and adaptive capacities. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 19(1), 1-11.

Rapeli, M. (2017). Assessment of social services disaster risk management: case Finland. *Journal Contingencies and Crisis Management*, 25(4), 389-398.

Reis, B. S., Barbosa, R. F., & Alves, J. S. (2015). *O FPDC: um indicador para avaliar políticas públicas de resiliência a desastres*. In: Minas Gerais. (2015). *Plano de Emergência Pluviométrica 2015-2016*. Belo Horizonte: GMG/Cedec.

Rosseau, J. J. (2002). *Do contrato social: discurso sobre a economia política*. (7ª. ed). São Paulo: Hemus,

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas na administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.

Senise, I. M. B. P. (2011). *Formação de Estados Federados*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Souza, F. (2013). *Levantamento na literatura sobre os indicadores para atendimento à população atingida por desastres pela Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina*. Especialização em Gestão de Risco com ênfase em Bombeiro, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Tomazevic, N., Tekavcic, M., & Peljhan, D. (2017). Towards excellence in public administration: organization theory-based performance management model. *Total Quality Management*, 28(6), 578-599.

Trosa, S. (2001). *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Brasília: Revan.

UNISDR. (2005). *Marco de Ação de Hyogo para 2005-2015*. Genebra: UNISDR.

\_\_\_\_\_. (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Genebra: UNISDR.

\_\_\_\_\_. (2012). *How to make cities more resilient - a handbook for mayors and local government leaders*. Genebra: UNISDR.

\_\_\_\_\_. (2015). *Marco de Ação de Sendai para 2015-2030*. Genebra: UNISDR.

\_\_\_\_\_. (2016). *Poverty & Death: disaster mortality 1996-2015*. Bruxelas: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters.