



MANUAL DE GESTÃO E COMANDO OPERACIONAL

Guia Básico para Bombeiros

*Sérgio Baptista de Araújo
Ten. Cel. BM RR QOC/78*

**Lisboa, Portugal
2005**

ÍNDICE

Página

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	04
0101 - Missões dos Corpos de Bombeiros	05
0102 - Origem da Estrutura Operacional do CBMERJ	06
0103 - Conceitos Básicos	06
0104 - Dinâmica dos Desastres	07
0105 - Grandes Desastres	08
0106 - Os Incêndios	09
 CAPÍTULO II – A LIDERANÇA E A GERÊNCIA	 11
0201 - Definições Elucidativas	11
0202 - Classificação dos Tipos de Liderança	11
0203 - A Abordagem ao Estudo da Liderança	13
1. Dos Traços	13
2. Do Comportamento	15
3. De Contingência – Situação	20
0204 - Fatores que afetam o comportamento de Liderança	23
 CAPÍTULO III - PRINCÍPIOS GERAIS NA GESTÃO DE DESASTRES	 26
0301 – Considerações	26
0302 - Os Dez Princípios Gerais de Gestão dos Desastres	27
 CAPÍTULO IV - GERENCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE COMANDO NO CBMERJ	 41
0401 - O Chefe da Guarnição	41
0402 - As Atribuições do Chefe da Guarnição	41
0403 - O papel do Chefe da Primeira Viatura Isolada que chega ao local	42
0404 - Análise Inicial do local pelo Chefe da Guarnição	43
0405 – As principais etapas na operação de comando	44
0406 - A Capacitação do Comandante de Operações	47
0407 - O Comportamento do Comandante de Operações como Líder	48
0408 - Técnicas de Comando de Operações	50
0409 - Cultura do Uso de Posto de Comando (PC)	52
0410 – Cadeia de Comando Operacional	55

0411 - Distribuição das Funções nos Eventos	56
0412 - Organização do Local do Evento	59
0413 - Gestão Qualitativa em Comando de Operações de Combate a Incêndio	60
BIBLIOGRAFIA	65

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

O presente manual foi desenvolvido baseado em 27 anos de experiência operacional como oficial do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ), conjugado com o conhecimento adquirido na participação em cursos em diversas corporações no Brasil e no exterior, bem como no estudo de uma vasta literatura existente sobre o assunto.

Tem a presente publicação o sentido de fornecer a todos aqueles que independente da graduação ou do posto, são responsáveis por uma equipe de bombeiros, quer na função de Chefe de Guarnição, Comandante de Socorro ou Coordenador de Operações, os subsídios informativos no tocante ao Gerenciamento das Operações de Bombeiro Militar, entre eles destacamos: os atributos dos integrantes em operações, o preparo e exigência dos serviços, a tomada de decisão sobre pressão, bloqueios à decisão, posto de comando e por fim a organização local do evento, definindo o gerenciamento dos mais diversos níveis e mostrando a necessidade de realização a um constante aprimoramento profissional do gerente das diversas operações (Oficial ou Praça) por meio da ampliação, atualização, complementação e fixação de conhecimentos conseguidos através de cursos, da instrução, do adestramento, e da insubstituível e constante preparação individual.

A leitura deste manual vai interessar não apenas a esses profissionais, mas a todos os que participam na arte de salvar vidas humanas, seja direta ou no exercício de funções de controle e direção.

0101 - MISSÕES DOS CORPOS DE BOMBEIROS

Diz a NFPA que a base de qualquer Organização é a existência de um conjunto de fins e objetivos nítidos que lhe confira sentido e direção. Tais objetivos, normalmente, respondem à indagação de "o quê" e "quanto" a Organização pretende fazer, ou para que existe.

As missões de um Serviço de Bombeiros são:

- *prevenir incêndios;*
- *evitar a perda de vidas humanas e bens uma vez deflagrado o incêndio;*
- *limitar os incêndios a seu local de origem (considera-se que para o cumprimento desses objetivos, os Bombeiros devam produzir e fiscalizar "Códigos de Proteção contra Incêndios);*
- *extinguir incêndios;*
- *realizar busca e salvamento;*
- *realizar ações de Defesa Civil;*
- *prestar socorros em casos de afogamento, inundações, desabamentos, acidentes em geral e em caso de catástrofes e calamidades públicas*
- *produzir normas de orientação técnica de interesse de seus congêneres municipais e particulares, os quais comandará quando em ação conjunta (no caso o Corpo de Bombeiros Estadual).*

Ao longo dos anos, como fruto do desenvolvimento tecnológico da sociedade, bem como da sua expansão demográfica, os Corpos de Bombeiros tiveram significativo aumento dos índices de socorros em termos de quantidade e diversificação, havendo a necessidade da criação e implantação de estruturas complexas, na sua organização pessoal e de recursos, os quais dificultaram por muitas vezes os gerenciamentos em geral. Nesse contexto, por outro lado, tem-se que o ato de comandar e coordenar homens, e gerenciar recursos frente as mais diversas emergências, tornou-se um ato de elevada complexidade, sob efeito dos mais diversos tipos de pressão.

Diversas Organizações de Bombeiros Militares com suas peculiaridades intrínsecas criaram seus próprios modelos de Comando e Coordenação de Operações, formaram uma doutrina e capacitaram seus homens, em especial aqueles em função de Comando. Entretanto o CBMERJ, não fixou desde a sua criação em 1856, uma doutrina nesse sentido. E, mesmo após baixar Normas de Instruções para Oficiais (Bol. Cmdo Geral, 118, 30 Jun 95 e 181, 20 Set 96) as falhas e os vícios continuam sendo passadas de geração para geração de oficiais inseridos nesse contexto.



Fig.. 01 - Posto de Comando Local

0102 - ORIGEM DA ESTRUTURA OPERACIONAL DO CBMERJ

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro tem como base operacional a escola francesa de bombeiros. Entretanto, ao longo do tempo, se viu diante da dicotomia: a escola Francesa tradicional e a escola Anglo Saxônica. Neste conjunto, é importante dentro desta análise compreender a diferença entre ambas, sendo oportuno antes se ter uma idéia sob que condições operacionais foi criado o então Corpo de Bombeiros Provisório da Corte.

Criado em 2 de Julho de 1856 pelo Imperador D.Pedro II, através do Decreto Imperial nº 1775, 34 anos após a declaração da Independência do Brasil de Portugal, o Corpo de Bombeiros Provisório da Corte, procurou tomar como base de constituição a mesma que existia no país outrora colonizador, cuja corporação foi fundada em em 23 de agosto de 1395 pelo Rei D.João I, através de Carta Régia, que promulgava o seguinte:

"... em caso que se algum fogo se levantasse, o que Deus não queira, que todos os carpinteiros e calafates venham aquele lugar, cada um com o seu machado, para haverem de atalhar o dito fogo. E que outrossim todas as mulheres que ao dito fogo acudirem, tragam cada uma o seu cântaro ou pote para acarretar água para apagar o dito fogo..." (mantida transcrição da época).

Entretanto os próprios bombeiros portugueses criados em 1395 sofreram ao longo do tempo significativa influência da França, constituindo-se em uma escola com procedimentos e simbologias muito aproximadas. O Brasil, por outro lado, teve no início

deste século um significativo intercâmbio técnico com a França, que culminou com a vinda da Missão Militar Francesa em 1917 a este país trazendo significativa reestruturação nos vários setores militares da Nação. Como essa missão se caracterizava por uma forte influência da Escola criada por Napoleão Bonaparte que se fundamentava em seus princípios, ou seja, na ação de dividir para conquistar, quando no ataque aos inimigos, o que, por sua vez, era originário das ações das Legiões Romanas sob o comando de Cesar. Filosofia de combate que deu lugar e se estabeleceu como a doutrina das três linhas de ataque em uso em nossa Corporação - Centro, Flanco Esquerdo, Flanco Direito, em uso até a presente data.

Por outro lado, a escola Anglo-Saxônica manteve na estruturação de suas corporações de Bombeiros os sistemas Lineares de Ataque em que havia sempre um ataque frontal de massa procurando atingir inicialmente o foco do incêndio. Isso não significa, entretanto, que não sejam realizados ataques laterais com a finalidade de evitar a propagação dos incêndios, mas é a doutrina básica de capacitação e treinamento de bombeiros nos EUA, Inglaterra, Alemanha e Japão (metodologia herdada após o término da II Guerra Mundial).

1) Escola Francesa

Vantagens

1. Ataques mais rápidos e eficientes, perdas menores do patrimônio
2. Maior compartimentação do local do incêndio evitando sua propagação
3. Menor exposição do Bombeiro a acidentes
4. Menos gastos com equipamentos

Desvantagens

1. Guarnições Maiores
2. Postos de Bombeiros maiores e em menor número
3. Maior demora ao atendimento à emergência (poucos postos)
4. Sistemas de Ataque de Incêndios baseados em linhas em série, mais sujeito a falhas (se a primeira bomba parar todas param)
5. Menor eficiência no salvamento de vítimas dentro dos incêndios
6. Maiores gastos com pessoal

2) Escola Anglo/Saxônica

Vantagens

1. Guarnições Menores

2. Postos Menores
3. Menores gastos com pessoal
4. Viaturas com menos integrantes
5. Sistemas de Ataque em paralelo (sistemas mais confiáveis)
6. Chegada mais rápida ao local do evento em virtude de maior número de postos
7. Maior eficiência no salvamento de vítimas dentro dos incêndios

Desvantagens

1. Maior exposição dos bombeiros a acidentes principalmente desabamentos
2. Exige mais viaturas
3. Exige mais postos
4. Maiores gastos com equipamentos e instalações
5. Ataques mais demorados aos incêndios com conseqüentes perdas maiores do patrimônio

0103 – CONCEITOS BÁSICOS

Comandar - *Dirigir como superior; ordenar; liderar; mandar; estar a cavaleiro de; dominar*

Coordenar - *Dispor de certa ordem; segundo determinado sistema; arranjar; organizar; ligar ou juntar por coordenação*

Operação - *ato ou efeito de operar; complexo de meios que se combinam para a obtenção de certo resultado; execução de medidas consideradas necessárias à execução de um objetivo....militar; manobra ou combate militar [Sic].*

Desastre¹ - *resultado de eventos adversos naturais ou humanos sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais, ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos, culturais e sociais,*

Do estudo da definição, conclui-se que :

- desastre não é o evento adverso, mas a conseqüência do mesmo;
- a intensidade do desastre é medida em função da grandeza dos danos e prejuízos provocados.

Para que exista desastre, é necessário que:

- ocorra um evento adverso de magnitude suficiente para produzir danos e prejuízos;
- o ecossistema seja vulnerável aos efeitos do evento adverso;

¹ Na definição de desastre, aceita internacionalmente, não existe nenhuma idéia restritiva sobre a condição de que o desastre deva ocorrer de forma súbita.

- da interação entre os efeitos físicos, químicos e/ou biológicos do evento adverso e os corpos receptores existentes no sistema vulnerável, resultem danos ou prejuízos imensuráveis.

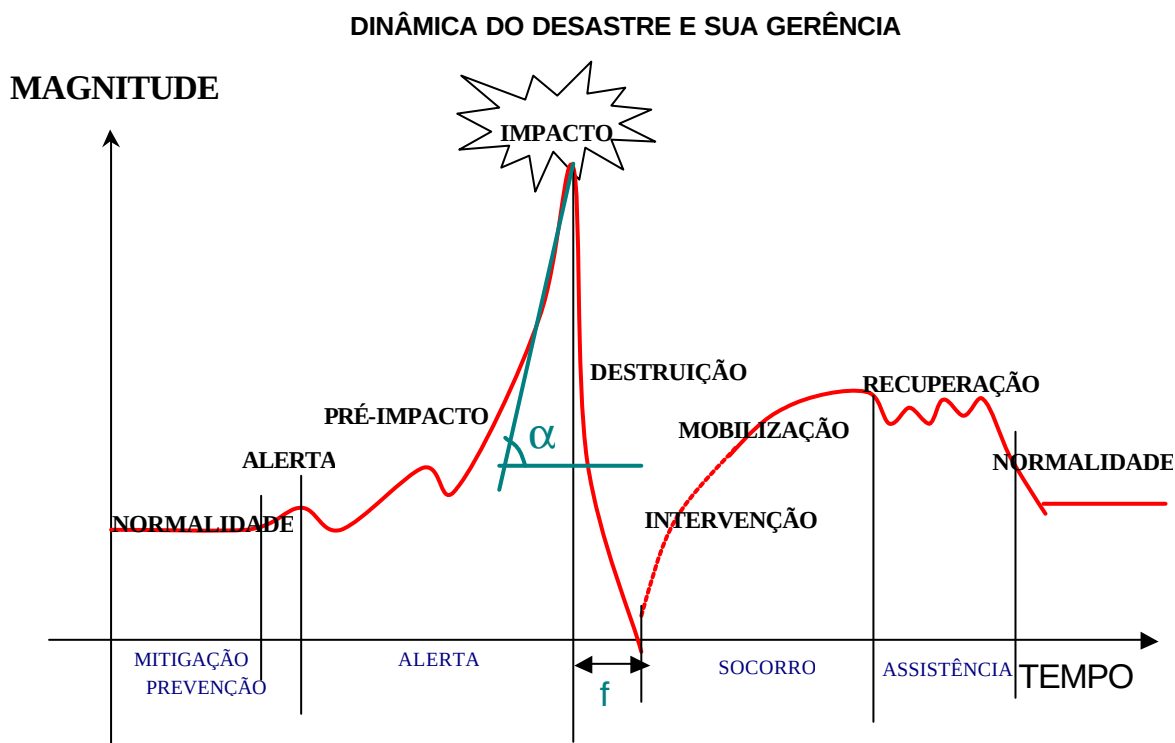
DIFERENÇAS ENTRE INCIDENTE, ACIDENTE, DESASTRE E CATÁSTROFE

INCIDENTE	• Não existe a conjugação dos elementos que caracteriza um acidente - o trio de fatores RFP (Risco – Ferimento – Pânico)
ACIDENTE	• Existe a conjugação dos elementos que caracteriza um acidente - o trio de fatores RFP (Risco – Ferimento – Pânico) • Ocorre o acionamento de um ou mais órgãos de função específica - Bombeiros, Polícia, Serviços Médicos. Não ocorre nenhuma ascendência de comando de uma organização sobre as demais envolvidas • Não há necessidade de coordenação externa para o gerenciamento do acidente
DESASTRE	• Geralmente afeta largas áreas dificultando o acesso às áreas impactadas e causando o colapso de linhas vitais, principalmente as de comunicações • A velocidade do impacto associada aos problemas em redor associadas aos problemas de comunicação geram a dificuldade de um conhecimento global do cenário • O quadro excede a capacidade de resposta e exige coordenação externa para o seu gerenciamento • A resposta inicial não é dada pelos órgãos governamentais de socorro e sim pelos sobreviventes do desastre • Não se caracterizam por grandes acidentes, mas por diferentes tipos de eventos associados
CATÁSTROFE	• Não afeta tão somente a comunidade, mas gera o caos afetando todos os órgãos de resposta destruindo toda a sua estrutura física e lógica de intervenção

0104 – DINÂMICA DOS DESASTRES

A ocorrência dos desastres é vinculada na maior parte das vezes a inúmeros vetores que propiciam o seu acontecimento, em geral se trata da manifestação súbita de um

elemento ruptor da normalidade, manifestando-se de forma impactante e súbita sobre um ambiente vulnerável, um exemplo gráfico da situação pode ser dado pela figura a seguir.



O desastre pode ser representado por uma onda senoidal, o ângulo α caracteriza a tipologia do mesmo, ou seja quanto menor o grau deste, maior tempo decorre entre o pré-impacto e o impacto podendo durar de dias até vários meses, como o caso das erupções vulcânicas, entretanto um grau maior implica em um reduzido tempo entre o pré-impacto e o desastre propriamente dito, podendo durar até milissegundos como o caso de um acidente rodoviário ou um desabamento. O parâmetro f dimensiona as consequências do desastre, quanto maior seu valor no aspecto tempo maior o índice de destruição e a área afetada. Logo após a ocorrência de um desastre a comunidade ou as pessoas mais próximas são em geral os primeiros socorristas (fase intervenção) até a chegada das primeiras organizações de socorro.

Fig. 02 – Anatomia do desastre

0105 - GRANDES DESASTRES

O sistema bem estruturado de socorro de bombeiros que já vem demonstrando eficiência ao longo dos séculos, mostra-se, entretanto, ainda completamente inadequado frente a uma emergência de massa, pelos mais diversos fatores, tais como problemas de comando, coordenação e organização do local do evento, dificuldade de comunicações e de suporte logístico ao local do evento.

Um bom exemplo do fato foi demonstrado no terremoto da cidade do México em 1984, quando os veículos de socorro que primeiro chegavam aos locais, especialmente as

ambulâncias, se viam impossibilitadas de sair do local em virtude da chegada de novos socorros, causando um autêntico "engarrafamento de viaturas de socorro".

Quando um acidente envolve um grande número de vítimas (mais de 10 de acordo com a escola francesa ou mais de 5 de acordo com a americana), a chegada de socorros, tendo em sua composição apenas uma ambulância equipada para o atendimento do evento, se mostra pouco eficaz. A organização do socorro deve, nesses casos, obedecer a uma outra estratégia.

No caso de um Grande Desastre, inúmeros fatores estão presentes e fogem completamente à filosofia que deu origem aos princípios básicos de Socorro. Inicialmente, o material e o pessoal deslocados para o socorro ideal para o atendimento de um pequeno número de vítimas é insuficiente para um grande número de feridos.

O cenário do grande acidente com stress e dificuldades para gerenciar esta nova situação fazem com que as condições de trabalho se transformem em quase caóticas. As condições de pressão, a existência de múltiplos intervenientes, a polícia, as companhias de gás, luz, de limpeza, as autoridades presentes, a imprensa, etc... exigem uma nova organização de socorro para estes casos. Um acidente envolvendo um grande número de vítimas apresenta características próprias. É um acidente brutal, inesperado, que pode provocar destruição material e conseqüências humanas graves como mortos, feridos, desaparecidos e implicados, que permanecerão com trauma psicológico.

Todas essas conseqüências podem trazer seqüelas para as vítimas e/ou seus familiares para o resto da vida. No caso de um acidente envolvendo um grande número de feridos se raciocinarmos do mesmo modo que na emergência convencional, seria necessário um aumento considerável de pessoas, material e viaturas de socorro e ambulâncias proporcionais ao número de feridos. Na maioria das vezes, isso é muito difícil de ser alcançado e praticamente impossível num curtíssimo espaço de tempo, que é um dos pilares doutrinários da Gerência de Grandes Desastres .

Baseado nestes fatos, a emergência, desastre ou catástrofe podem ser definidos como **"INADEQUAÇÃO ENTRE OS MEIOS DISPONÍVEIS E OS NECESSÁRIOS PARA FAZER FACE A UMA SITUAÇÃO DE URGÊNCIA"**.

De forma figurativa poderíamos apresentar o problema como "o princípio dos Três Mosqueteiros", isto é, na emergência convencional, o princípio é de "todos por um", mas no Grande Desastre, "um por todos". Em conseqüência, uma organização de socorro diferente foi desenvolvida para os casos de Grandes Desastres que passou a ser não mais do domínio da medicina pré-hospitalar, ou da medicina de desastres ou medicina de catástrofes como a definem os americanos e os franceses, respectivamente.

0107 – OS INCÊNDIOS

As situações mais rotineiras de intervenção do Corpo de Bombeiros, em que se vê a necessidade da gestão de múltiplos recursos e procedimentos é, sem sombra de dúvida, o incêndio, o qual pode se manifestar de forma súbita, sem estar associado a elementos sazonais ou que preannuncio a sua ocorrência e, neste ponto, alguns elementos são fundamentais, e estes valores definidos devem sempre estar na mente do Comandante das Operações em situações de incêndios

É importante notar que, em uma situação de incêndio, tem-se uma evolução da combustão segundo a curva abaixo obtida através de experiências de laboratório que visavam simular a ocorrência de incêndios ocorridos em compartimentos (curva ISO de evolução de incêndio em compartimento – International Standards Organization), esta curva demonstra que em geral o incêndio poderá ter uma propagação rápida em 12 minutos se atingirá a temperatura máxima de um incêndio, tendo sido atingido o ponto de autoignição de todos os materiais presentes devido a queima dos próprios gases da combustão (FLASHOVER).

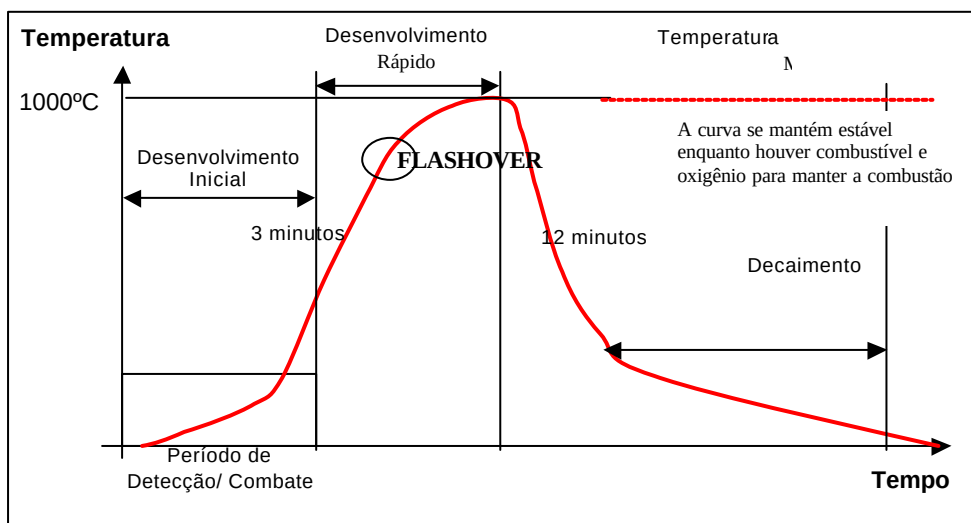


Fig. 03 – Evolução do incêndio

Um outro aspecto a considerar quanto a uma situação de incêndio é que as possibilidades de recuperação da vítima, sem oxigênio, em um incêndio caem proporcionalmente com o aumento do tempo, ou seja, as medidas de resgate e escape têm que ser empreendidas em um tempo máximo de 3 minutos com a finalidade de resguardar tal fator.

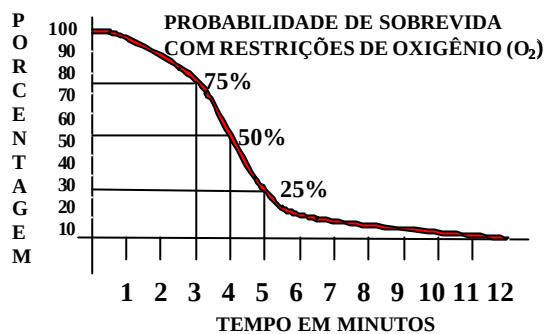


Fig. 04 – Sobrevida com redução da taxa de oxigênio

CAPÍTULO II

A LIDERANÇA E A GERÊNCIA

0201 - DEFINIÇÕES ELUCIDATIVAS

Assim como o gerenciamento, *liderança* tem sido definida de muitas maneiras diferentes por pessoas diversas. Não obstante, o tema central através da maioria das definições é que liderança é um processo de influenciar atividades individuais e grupais em direção ao estabelecimento de meta e sua concepção. Como líder, você trabalha para garantir equilíbrio entre as metas da organização, as suas e as de seu grupo. Em última análise, o líder êxito é o obtém sucesso em fazer com que os outros o sigam. O líder tem de trabalhar efetivamente com muitas pessoas, incluindo superiores, pares e grupo externos. Mas no trabalho com os seguidores ele é a centelha que acende o fogo e o mantém queimando

Há algum tempo tem havido um debate sobre se existe um estilo normativo ou ideal de liderança. Este debate quase sempre está centrado na idéia de que realmente existe um estilo ideal: É um estilo que *envolve* ativamente os subordinados no estabelecimento de metas pelo uso das técnicas de gerenciamento participativo, e enfoca tanto as pessoas *como* a tarefa.

Os pesquisadores de liderança nas décadas de 1940, 1950 e até na década de 1960 (como Kurt Lewin, Douglas McGregor, Rensis Likert, e Robert Blake e Jane Mouton) deram grande apoio à existência de um estilo normativo ou ideal de liderança, incorporando uma abordagem de gerenciamento participativo. A pesquisa inicial sobre a teoria da motivação também apoiou a abordagem do gerenciamento participativo como a ideal. Muitos gerentes julgaram que estes conceitos faziam bastante sentido, pois existiam e existem numerosos casos em que tanto o desempenho como as atitudes haviam melhorado quando fora introduzido o gerenciamento participativo.

Muita gente iguala a gerência e liderança. Os repórteres, por exemplo, comentam sobre o exercício de "liderança" do presidente do Brasil. Eles se referem a coisas tais como novos programas (planejamento), mudanças organizacionais (organização), qualidade dos assessores (preenchimento dos quadros), capacidade para inspirar confiança (direção), e capacidade para fazer mudanças rapidamente quando as coisas saem erradas (controle). Talvez uma explicação para tão ampla interpretação de liderança seja porque às vezes usamos o termo "líder" quando nos referimos à gerência. Embora ambos sejam semelhantes, há algumas diferenças significativas.

Liderança é a capacidade de uma pessoa de influenciar outras para trabalharem em direção a metas e objetivos. *Gerência* envolve liderança, mas também abrange as outras funções de planejar, organizar, preencher os quadros e controlar.

0202 - CLASSIFICAÇÃO DOS TIPOS DE LÍDERES

Uma maneira comum de compreender a liderança é, em termos, o das abordagens básicas usadas pelos líderes: autocrática, democrática (participativa), ou *laissez-faire*.

Líderes autocráticos. Basicamente, os líderes autocráticos tomam a maioria das decisões, ao invés de permitirem que seus seguidores as tomem. Estes líderes geralmente são considerados como “forçadores”, algo como a imagem do instrutor militar de exército ou do perfurador no caso de abertura.

Líderes democráticos ou participativos. Eles envolvem bastante seus seguidores no processo decisório. Usam o envolvimento do grupo no estabelecimento de seus objetivos básicos, estabelecimento de estratégias e determinação de atribuições de cargos.

Líderes Laissez-faire. Basicamente, os líderes *Laissez-faire* são “bonachões” e permissivos, e deixam os seguidores fazerem fundamentalmente o que querem. Você poderia imaginar esta abordagem como semelhante aos professores que lidam com as classes “livremente”, com pouco trabalho para ser feito em casa, aulas que parecem derivar de um assunto para outro à medida que surgem, e pouca direção ou disciplina.

Uma outra maneira de classificar líderes é *examinar sua orientação ou ênfase para que as coisas sejam feitas*. Alguns líderes enfatizam a *tarefa*; outros, seus seguidores ou subordinados conforme você verificará mais adiante neste capítulo; alguns podem enfatizar ambas as coisas.

Líderes orientados para tarefa ou produção. Alguns líderes enfocam os aspectos de “trabalho” da tarefa. Enfatizam planejamento, horário e processamento do trabalho e rigoroso controle de qualidade. Um outro termo usado na descrição desta abordagem é *estrutura da tarefa*.

Líderes orientados para pessoas. Os *líderes orientados para pessoas ou orientados para empregados* enfocam o bem-estar e os sentimentos dos seus seguidores, tem confiança em si próprios e uma forte necessidade de serem aceitos pelos membros de sua equipe. Outros termos comuns para descrever os líderes orientados para pessoas são: *centrado em empregado, centrado em relacionamento ou considerado*.

0203 - ABORDAGENS AO ESTUDO DA LIDERANÇA E DA GERÊNCIA

A pesquisa e as teorias de liderança podem ser classificadas em abordagens *dos traços, do comportamento* e de *contigência-situação* no que tange ao seu estudo. Vamos apresentá-las cronologicamente, já que se envolveram a partir dos estudos de liderança que têm sido ressaltados no decorrer dos anos, como:

dos traços → do comportamento → de contingência-situação

1 - A abordagem dos traços

Os teóricos das abordagens dos traços foram os primeiros a procurar explicar liderança. Acreditavam que os líderes possuem certos traços ou características que fazem com que se elevem acima de seus seguidores. As listas desses traços podiam ser muito longas, mas tendiam a incluir certos atributos como altura, energia, aparência, conhecimento e inteligência, imaginação, autoconfiança, integridade, fluência verbal, equilíbrio e controle emocional e mental, sociabilidade e amizade, impulso, entusiasmo, coragem, e coisas semelhantes.

A maior parte das primeiras pesquisas sobre os traços procurou (1) comparar as características das pessoas que se tornaram líderes com a de seus seguidores e (2) identificar as características e traços possuídos por líderes efetivos. Os estudos comparando os traços de líderes e não líderes, muitas vezes, verificaram que os líderes se inclinavam a ser mais inteligentes, algo mais altos, mais abertos e mais autoconfiante do que os outros e tinham maior necessidade de poder. Porém não foram encontradas combinações específicas de traços que distinguíssem o líder ou líder potencial dos seguidores. O pressuposto subjacente aos pesquisadores dos traços parece ter sido que os *líderes nascem líderes, não são feitos*.

Tem havido pesquisa considerável para comparar os traços dos líderes que são e dos que não são efetivos. Foram estudados muitos traços para determinar se estes se relacionavam a liderança efetiva. A pergunta principal era "Poderiam estes traços diferenciar os bons dos maus líderes?". A pesquisa não demonstrou que certos traços podem distinguir os líderes capazes dos incapazes. Mesmo assim, continuam a ser feitas pesquisas sérias nestas áreas.

Existem algumas limitações evidentes na abordagem dos traços. Por exemplo, sabemos que pessoas como Alexandre, o Grande, Napoleão, Joana D'Arc, Abrahan Lincoln, Florence Nightingale, Jerônimo, Mahatman Gandhi, Mao Tsé-Tung, Adolf Hitler, Winston Churchill, Vince Lombardi e Martin Luther King eram algo diferentes dos outros. E, no entanto, parece não haver traços comuns de liderança encontrados em todos eles. De fato, alguns, como Hitler e Lincoln, tinham traços bastantes diferente. Do mesmo modo, existem muitos casos em que o líder logra êxito em uma situação, mais não em outra. Finalmente, conquanto todos os traços enrolados possam ser desejáveis nos líderes. Nenhum parece ser absolutamente essencial.

Traços Constatados como Relacionados à Liderança Efetiva

1. *Habilidades sociais e interpessoais*
2. *Habilidades técnicas*
3. *Habilidades administrativas*
4. *Efetividade com liderança e realização*
5. *Proximidade social, amizade*
6. *Habilidades intelectuais*
7. *Manutenção de grupo de trabalho coeso*
8. *Manutenção de coordenação e trabalho de equipe*
9. *Modificação e aplicação em tarefa*
10. *Impressão geral (halo)*
11. *Apoio ao trabalho do grupo*
12. *Manutenção de padrões de desempenho*
13. *Disposição de assumir responsabilidade*
14. *Equilíbrio e controle emocionais*
15. *Controle de grupo informal*
16. *Natureza estimulante*
17. *Conduta ética, integridade pessoal*
18. *Comunicação, verbalização*
19. *Ascendência, domínio, poder de decisão*
20. *Energia física*
21. *Experiência e atividade*
22. *Maturidade e cultura*
23. *Coragem, ousadia*
24. *Indiferente, distante*
25. *Criativo, independente*
26. *Conformador*

2 - A abordagem do comportamento (comportamental)

Tornou-se evidente que a abordagem dos traços não era capaz de explicar o que causava a liderança efetiva; por isso, a atenção transferiu-se para o estudo do comportamento dos líderes. Nesta abordagem há algumas implicações importantes. Primeiro, o enfoque sobre o que os líderes *fazem*, e não sobre o que *são*, leva a supor que há uma maneira “melhor” de liderar. Segundo, embora alguns traços sejam estáveis, muitos já estão conosco quando

nascemos, mas o comportamento é aprendido. Note que muitos dos traços que aparecem no item anterior, números 1, 2, 3, 5, 18, 22 e assim por diante, não são inatos. São aprendidos.

A abordagem comportamental considera a orientação ou identificação do líder. Supõe-se que o líder é: (1) orientado para o empregado. (2) orientado para tarefa ou produção ou (3) alguma combinação de ambas as coisas:

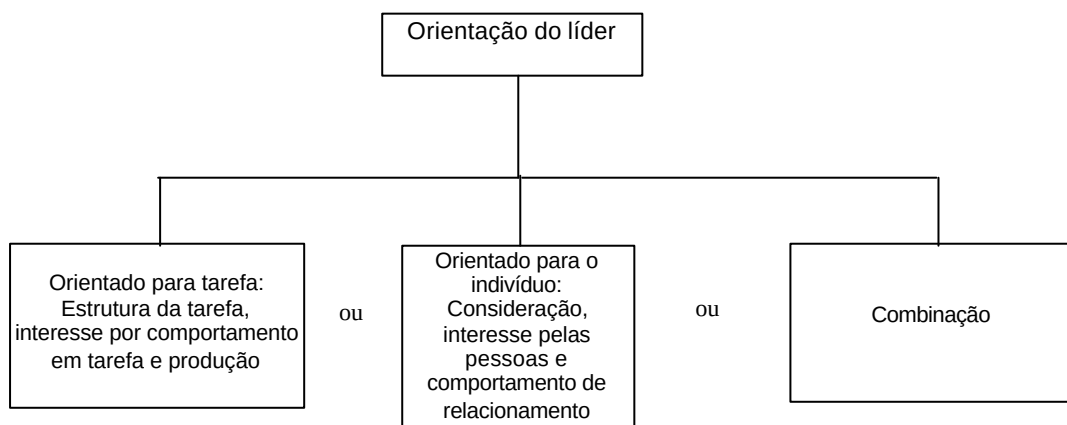


Fig. 05 – Orientação do líder

Assim, o ponto de vista comportamental é que o processo de liderança deve focar não somente o trabalho a ser desempenhado, mas também as necessidades de satisfação dos membros do grupo de trabalho.

A pesquisa e as teorias comportamentais mais populares são (1) os estudos do sociólogo Kurt Lewin, (2) a Teoria X e a Teoria Y do autor Douglas McGregor, (3) os estudos de Michigan do psicólogo social Rensis Likert e (4) a *grade* gerencial de Blake e Mouton. (A *grade* gerencial é mais uma ferramenta de diagnóstico do que uma teoria, porém é discutida aqui.)

a) Pesquisa de Lewin

A pesquisa de Lewin sobre comportamento de pequeno grupo atualmente é clássica. Esta pesquisa, efetuada na década de 1930, influenciou muito o modo de pensar dos pesquisadores que vieram depois, fazendo-os concentrar-se na noção de um estilo ideal de liderança.

Quatro equipes de meninos foram organizadas e estruturadas com liderança democrática, autocrática e *laissez-faire*. (consulte as definições no item 0202, se precisar rever estes estilos.)

No ambiente autocrático, os meninos não faziam planejamento de longo prazo e havia considerável agressão. O trabalho prosseguia tão interessante quanto no grupo democrático quando o líder estava presente, mas a qualidade não era tão boa. Além disso, o trabalho parava todas as vezes que o líder adulto deixava o grupo de trabalho.

O trabalho continuava no ambiente democrático mesmo quando o líder não se encontrava presente. A produtividade era mais baixa no clima de liderança *laissez-faire*, em que cada um fazia o que bem quisesse, e os meninos se tornavam frustrados. Dois dos meninos no ambiente autocrático foram embora porque tinham se tornado bodes expiatórios. Os resultados deste experimento demonstraram claramente que, pelo menos nesta situação, o estilo de liderança democrático participativo produzia as melhores consequências.

b) Teoria X e teoria Y de McGregor

A estratégia de liderança do uso efetivo do gerenciamento participativo proposta no livro clássico de McGregor, *The Human Side of Enterprise*, causou um tremendo impacto nos gerentes. A primeira edição foi publicada há cerca de duas décadas, mas os conceitos ainda são ensinados atualmente nos programas de desenvolvimento de gerência. O conceito mais propagado é a tese de McGregor de que as estratégias de liderança são influenciadas pelos *pressupostos do líder acerca da natureza humana*. McGregor resumiu o resultado de sua experiência como consultor em dois conjuntos contrastantes de suposições feitas pelos gerentes industriais.

Os pressupostos da Teoria X. De acordo com o primeiro conjunto de suposições, a *Teoria X*, os gerentes acreditam no seguinte:

1. O ser humano médio tem um desgosto inerente pelo trabalho e o evitará, se for possível.
2. Por causa desta característica humana, a maioria das pessoas tem de ser forçada, controlada, dirigida ou ameaçada de punição para que faça o esforço apropriado para atingir os objetivos organizacionais.
3. O ser humano médio prefere ser dirigido, deseja evitar responsabilidade, tem relativamente pouca ambição e, acima de tudo, deseja segurança.

Os pressupostos da Teoria Y. Os gerentes que aceitam as suposições da *Teoria Y* acreditam no seguinte:

1. O dispêndio de esforço físico e mental no trabalho é tão natural quanto se divertir ou descansar.

2. O controle externo e a ameaça de punição não são os únicos meios de causar esforço para a consecução dos objetivos organizacionais. As pessoas exercem autodireção e autocontrole para alcançar os objetivos com os quais se comprometeram.

3. O comprometimento para os objetivos é uma função da recompensa associada a sua consecução.

4. Sob condições apropriadas, o ser humano médio aprende não somente a aceitar como também a procurar responsabilidade.

5. A capacidade para exercer um grau relativamente alto de imaginação, engenhosidade e criatividade na solução de problemas organizacionais é amplamente, não estreitamente, distribuída na população.

6. As potencialidades intelectuais do ser humano médio são apenas parcialmente utilizados sob as condições da vida moderna.

c) Estudos de Michigan de Likert

A pesquisa de liderança foi levada a efeito durante numerosos anos no Instituto de Pesquisa Social na Universidade de Michigan. Likert e seus associados estudaram liderança em vários ambientes diferentes de trabalho para ver se podiam ser descobertos princípios ou conceitos válidos de liderança.

Basicamente, constataram que os supervisores que praticavam *supervisão geral* e eram *centrados nos empregados* tinham moral mais elevado e maior produtividade do que os que praticavam *supervisão próxima* e eram mais centrados em tarefa. Essencialmente, o estilo de liderança de supervisão próxima costuma refletir as suposições da Teoria X sobre as pessoas, ao passo que a supervisão geral reflete os pressupostos da Teoria Y.

Supervisão próxima. A Supervisão de perto baseia-se muito nos pressupostos da Teoria X; isto é, os que supervisionam de perto não confiam nas pessoas. Acreditarem em instruções detalhadas e em "ficar de olho nas coisas", muitas vezes fazendo o mesmo tipo de trabalho daqueles que supervisionam.

Os subordinados orientados para realização acham frustrante e desmoralizante trabalhar sob supervisão próxima, especialmente durante períodos prolongados. Em consequência, os setores em que isso ocorre tendem a apresentar uma rotatividade maior de pessoal.

A supervisão próxima não é muito efetiva quando o trabalho exige qualquer tipo de iniciativa ou criatividade por parte dos subordinados. Mas pode funcionar bem como recém chegados no setor ou com aqueles de baixo **QI**, ou em curto prazo em um setor em que os custos têm sido excessivos, ou precisa ser realizado um trabalho de emergência.

Supervisão geral. Likert constatou que, quando perguntados sobre a característica mais importante de seus cargos, os líderes que praticavam supervisão geral salientavam as relações humanas e o desenvolvimento dos subordinados. Por conseguinte, estes supervisores eram tidos como centrados em empregado. Isto não significa que ignoravam os requisitos de produção e tarefa de seus setores. Ao contrário, enfatizavam trabalhar com e através das pessoas de um modo que os bons resultados ocorressem naturalmente.

Da pesquisa publicada, vemos quatro características principais dos gerentes que usam supervisão geral. Eles (1) supervisionam por resultados, (2) enfatizam treinamento e desenvolvimento dos subordinados pelo processo de delegação de autoridade e supervisão por resultados, (3) passam metade ou mais de seu tempo planejando e organizando o trabalho do departamento e coordenando com os demais departamentos e supervisores e (4) são mais acessíveis para conversar sobre os problemas departamentais ou pessoas dos subordinados.

d) Grade gerencial de Blake e Mouton

A grade gerencial desenvolvida por Robert Blake e Jane Mouton enfoca orientações dos gerentes quanto à tarefa (produção) e subordinados (pessoas), bem como as combinações de interesses entre os dois extremos.

A figura abaixo mostra uma *grade* com interesse por produção no eixo horizontal e interesse por pessoas no eixo vertical: ela expõe cinco estilos básicos de liderança. O primeiro número se refere à orientação do líder para produção ou tarefa; o segundo, à orientação para pessoas ou empregados. Deve-se notar que, teoricamente, com o sistema de nove pontos empregado pela *grade*, podem ser identificadas 81 combinações de interesses.

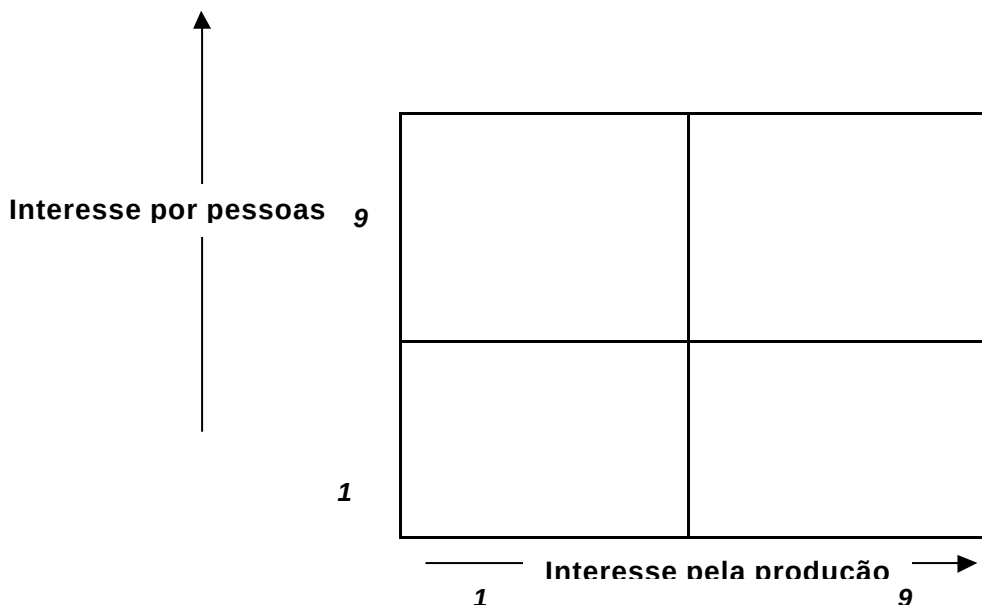


Fig. 6 – Grade gerencial

O *gerente 9,1* é descrito como um chefe severo, um autocrata, com algumas das características de supervisor próximo, cujo perfil foi delineado nos itens anteriores. A ênfase está em que a tarefa seja cumprida - se necessário, com a aplicação de pressão.

O *gerente 1,9* usa liderança permissiva, porque a ênfase está em manter os empregados felizes e satisfeitos (é a abordagem de relações humanas das décadas de 1930 a 1950?). Os gerentes deste tipo tendem a evitar pressão para que o trabalho seja realizado.

O *gerente 1,1* tem sido descrito como um abdicador. Este é um extremo do estilo da gerência *laissez-faire* identificado por Lewin, conforme itens 202 e 203.

O *gerente 5,5* coloca um pouco de ênfase em produção, mas também compreende que as pessoas não podem ser ignoradas. Algumas vezes, ele usará uma abordagem de negociação implícita ("Coce as minhas costas que eu coçarei as suas") para que o trabalho seja realizado.

O *gerente 9,9* aceita que o entendimento e o acordo mútuos sobre as metas da organização são - e os meios de alcançá-los - o núcleo da direção do trabalho. Ele tem alto interesse tanto pelas pessoas como pela produção e usa a abordagem participativa, de equipe, para que o trabalho seja realizado.

Diferentemente dos pesquisadores de Michigan, que acharam os supervisores centrados em empregados mais produtivos do que os centrados em produção, Blake e Mouton realçam que um alto interesse tanto pelos empregados *como* por produção é o tipo mais efetivo de comportamento de liderança. Os gerentes em muitas organizações em que os dois pesquisadores trabalharam concluem que um líder 9,9 (gerência de equipe), interessado tanto por pessoas como por produção, está usando o estilo ideal, ou o melhor modo de gerenciar.

3 - A abordagem de contingência-situação

Assim como a abordagem dos traços foi inadequada para explicar liderança, o mesmo ocorreu com a abordagem comportamental. Hoje a maioria dos pesquisadores conclui que não há um único estilo de liderança que seja certo para cada gerente sob todas as circunstâncias. Em lugar disso, a abordagem de *contingência-situação* prescreve que o estilo a ser usado é contingente a fatores tais como a situação, as pessoas, a tarefa, a organização e outras variáveis ambientais.

As teorias mais populares da contingência a serem discutidas são (1) o contínuo de liderança de Tannenbaum e Schmidt, (2) a teoria da contingência de Fiedler e (3) a teoria do ciclo de vida de Hersey e Blanchard.

a) Contínuo de liderança de Tannenbaum e Schmidt

Em uma edição de 1958 da *Harvard Business Review*, apareceu um artigo intitulado “Como Escolher um Padrão de Liderança”, de Robert Tannenbaum e Warren Schmidt. O artigo encontrou tanta popularidade entre os gerentes que foi reproduzido em 1973 como um “clássico”, juntamente com um comentário retrospectivo pelos autores. O artigo original tinha sido muito bem recebido porque sancionava uma faixa de comportamentos ao invés de oferecer uma escolha entre dois estilos de liderança - democrático e autocrático. Isso ajudou os gerentes na análise de seu próprio comportamento dentro de um contexto de outras alternativas, sem rotular qualquer estilo como certo ou errado.

O que envolve. O conceito de Tannenbaum e Schmidt é apresentado como um *contínuo de liderança*. Os autores defendem, principalmente, o ponto de vista de que existem diversas trajetórias alternativas que um gerente pode seguir no trabalho com e através das pessoas. Concluem que, ao tomar esta decisão, *os gerentes precisam considerar as forças em si mesma, nos subordinados e na situação*.

As forças *no gerente* incluem (1) sistema de valores, (2) confiança nos subordinados, (3) as próprias inclinações para liderança e (4) sentimentos de segurança ou insegurança.

As forças *nos subordinados* incluem (1) sua necessidade de independência, (2) sua necessidade de responsabilidade crescente, (3) seu interesse e no fato de realmente disporem do conhecimento para atacar o problema e (4) suas expectativas no que tange à partilha em tomada de decisão.

As forças *na situação* incluem (1) o tipo de organização, (2) a efetividade do grupo, (3) a pressão do tempo e (4) a natureza do problema em si. O ponto chave é que o gerente de sucesso é aquele que tem uma alta média de acertos na avaliação do comportamento apropriado a seguir em uma dada situação.

b) teoria da contingência de Fiedler

Uma teoria complexa e interessante de liderança é o *modelo de continência* de Fred Fiedler. Basicamente, a teoria mantém que a efetividade de um grupo ou de uma organização depende da interação entre a personalidade do líder e a situação. A situação é definida em termos de duas características: (1) o grau em que o líder tem poder, controle e influência sobre a situação e (2) o grau de incerteza com que o líder se depara perante a situação.

c) Teoria do ciclo de vida de Hersey e Blanchard

Uma outra teoria de liderança que tem atraído muita atenção é o que Paul Hersey e Kenneth Blanchard chamam de *teoria do ciclo de vida*. Fiedler, Hersey e Blanchard utilizam

uma abordagem situacional, enfatizando o uso de um estilo adaptável. Isso depende do diagnóstico que o líder faz da situação.

conceitos básicos. O conceito básico da teoria do ciclo de vida é que as estratégias e o comportamento de um líder devem ser situacionais, com base principalmente na maturidade ou imaturidade dos seguidores. As definições a seguir devem ajudá-lo a entender a teoria.

Maturidade é a capacidade dos indivíduos ou grupos de estabelecer metas elevadas, mas factíveis, e sua disposição e capacidade para assumir a responsabilidade. Estas variáveis de maturidade, resultantes de educação e/ou experiência, devem ser consideradas somente em relação à tarefa específica a ser realizada.

Comportamento de tarefa é a extensão em que os líderes têm probabilidade de organizar e definir os papéis de seus seguidores, a fim de explicar que atividades cada um tem de desempenhar e quando, onde, e como as tarefas devem ser realizadas. conta com configurações de organização bem definidas, canais de comunicação e maneiras de realizar as tarefas.

Comportamento de relacionamento trata dos relacionamentos pessoais do líder com indivíduos ou membros de seu grupo. Envolve a quantidade de apoio dado pelo líder e a extensão em que este se empenha em comunicação interpessoal e comportamento facilitador.

O estilo do líder deve mudar à medida que aumenta a maturidade dos seguidores.

A teoria na prática. Hersey e Blanchard usaram o exemplo do relacionamento dos pais com seus filhos a fim de ilustrar sua teoria. Provavelmente resultarão consequências negativas se os pais tenderem a usar somente uma liderança durante os anos de desenvolvimento de seus filhos. Especificamente, haverá rebelião e os filhos ou fugirão em muitos comportamentos rebeldes e anti-sociais se os pais se inclinarem a usar somente um estilo muito diretivo de liderança (alta tarefa e baixo relacionamento). O ponto em que os filhos têm a probabilidade de se rebelar é o início da adolescência. Por outro lado, o resultado é freqüentemente filhos que justificam o rótulo de “garotos estragados”, com pouco apreço e regras, regulamentos ou direitos dos outros.

0204 - FATORES QUE AFETAM O COMPORTAMENTO DE LIDERANÇA

Conforme as teorias anteriores demonstraram, há muitos fatores envolvidos em uma situação de liderança. Mary Parker Follett, que desenvolveu a *lei da situação*, disse que as três variáveis críticas que afetam o estilo do líder são (1) o líder, (2) os seguidores e (3) a situação. Todas se acham inter-relacionadas e interagem, como está demonstrado na figura abaixo.

Follett também acreditava que os líderes deveriam ser orientados para os grupos e não para o poder.

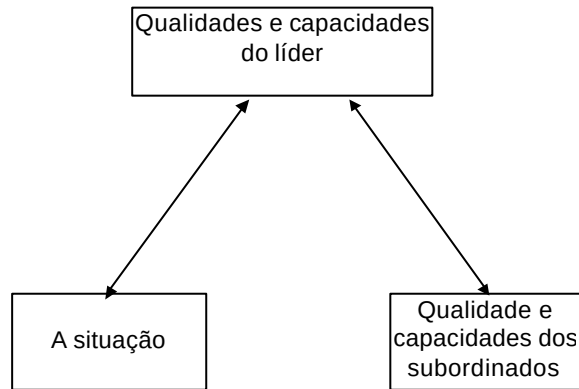


Fig. 07 – O relacionamento entre o líder, os subordinados e a situação

A pesquisa mostrou que a liderança é tão complexa que há muitas variáveis inter-relacionadas. As mais significativas podem ser classificadas como *macrofatores*, conforme se vê na figura a seguir

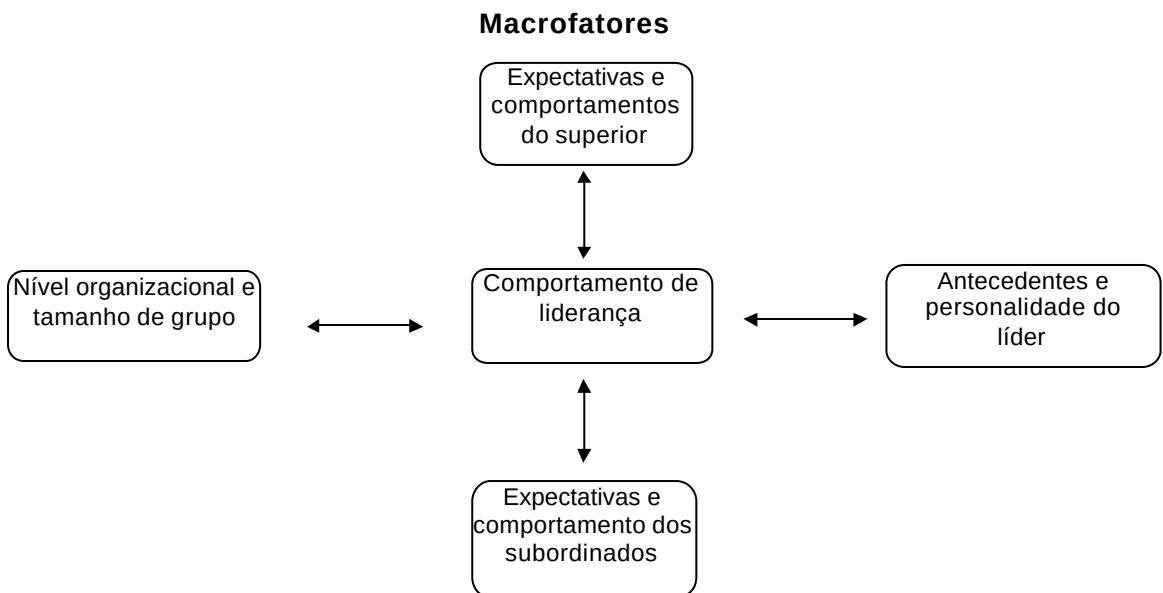


Fig. 08 - Fatores que influenciam o comportamento de liderança

ANTECEDENTES E PERSONALIDADE. Os antecedentes e a personalidade afetam a preferência de uma pessoa por um estilo de liderança. Certamente as personalidades das pessoas são posições de liderança. Por exemplo, você recebeu amor, encorajamento, elogio, aprovação? Foi tratado com justiça e teve disciplina coerente? Tudo isso pode afetar significativamente a escolha de um estilo de liderança no porvir.

COMPORTAMENTO E PERSONALIDADE DOS SUPERVISORES. Há muito tempo que os consultores de gerência estão conscientes de que o comportamento de supervisão e as expectativas dos gerentes dos níveis altos e intermediários também influenciam os estilos de liderança dos gerentes e supervisores que lhes prestam contas. De fato, a principal estratégia de um consultor é mudar o estilo impróprio e sem resultados dos gerentes de níveis mais elevados para uma abordagem mais adequada que cause alterações nos gerentes de nível mais baixo.

NÍVEL DA ORGANIZAÇÃO E TAMANHO DE GRUPO. O nível da organização tende a influenciar o comportamento de liderança. Parece haver mais oportunidade para gerenciamento participativo nos níveis mais altos do que nos mais baixos. Este fenômeno ocorre porque na maioria das organizações os cargos de baixo nível são simplesmente mais estruturados ou mais detalhados. Temos observado que as empresas que usam a Administração por Objetivos –APO, encontram dificuldade em levá-la para os níveis mais baixos na organização, porque os cargos são demasiadamente estruturados.

CAPÍTULO III

PRINCÍPIOS GERAIS PARA UMA GESTÃO DE DESASTRES

0301 - CONSIDERAÇÕES

A Gerência de Desastres já se mostrou eficiente em inúmeros acidentes graves envolvendo grande número de pessoas. Contrariamente, a não observação dos princípios básicos desta nova área foi responsável por erros e incorreções que resultaram em lentidão e ineficiência das operações de socorro, diminuição da eficácia do socorro prestado às vítimas e "engarrafamento" no setor de admissão dos hospitais por erro de evacuação das vítimas do lugar do desastre. Isso implica em transferir a catástrofe do local do acidente para a porta dos hospitais.

A originalidade do conceito da Gerência de Desastres repousa em sua simplicidade e em seu pragmatismo:

- a) organização do socorro através de uma cadeira única de comando com uma organização de salvamento e outra de socorro médico;
- b) cada uma dessas duas cadeiras com missões definidas e distintas;
- c) organização de um Posto de Comando no local do desastre;
- d) evacuação ordenada dos feridos levando-se em conta a prioridade do tratamento definitivo e a capacidade da rede hospitalar existente. Isso implica em uma coordenação de todos os agentes envolvidos no socorro, tais como: bombeiros, médicos, policiais, , órgãos públicos como iluminação, gás, limpeza, etc...

Depende também da existência prévia de uma logística e de material adequado assim como de uma rede de comunicação dentro da área do desastre e com as unidades de socorro envolvidas, inclusive com os hospitais da área. Finalmente, o pessoal operacional deve ter formação específica para atuação em casos deste porte.

A catástrofe ou o grande desastre representa então uma agressão coletiva cujas conseqüências são mais importantes que a soma das conseqüências individuais. A resposta a uma tal situação não pode ser outra senão que vinda das instituições governamentais responsáveis pela segurança e socorro à população. Esta resposta só pode ser efetiva se baseada em planos de ação previamente estabelecidos que otimizam as ações dos meios disponíveis. Tratar o maior número de vítimas possível e não a mais grave, o mais rapidamente possível, é o princípio básico da Gerência de Desastres e de Medicina de Desastres e Catástrofes.

Por razões que não parecem totalmente claras, nem sempre é explicitamente reconhecido ou aceito que o planejamento e a gestão dos desastres comunitários são dois processos diferentes. Talvez isto se deva ao fato de que os mesmos funcionários públicos da comunidade em geral estejam envolvidos em ambas as atividades. Ainda assim, em certas linhas, a diferença seria óbvia. Os pesquisadores, em geral, reconhecem que o planejamento de uma pesquisa é diferente da gestão de um projeto que se apoie naquela pesquisa. Sob outro aspecto, só recentemente a Agência Federal de Gestão de Emergência (Federal Emergency Management Agency - FEMA) nos Estados Unidos, começou a enfatizar o desempenho sobre os critérios do planejamento na avaliação das repartições de gestão de emergências regionais. Aparentemente, a diferença não é óbvia para todos.

Deixando esse problema de lado, a boa gestão de desastres comunitários pode ser avaliada fundamentalmente em termos de determinados critérios derivados da pesquisa. Muita da referência bibliográfica relevante no que tange a esses tópicos é mais implícita do que explícita, embora bastante extensa. Coletivamente, indica que a gestão é boa se forem atendidos os 10 critérios a seguir, os quais se relacionam sequencialmente um ao outro. Deve-se observar, também, que embora parte do planejamento possa, de forma geral, ser avaliado antecipadamente, um julgamento específico sobre a gestão só poderá ser feito após o impacto do desastre. Contudo, saber o que constitui uma boa gestão pode ser útil até para os funcionários operacionais no meio de uma crise gerada por desastre - e naturalmente, finda a ocasião, esse conhecimento pode ser usado para fazer as mudanças para enfrentar os futuros desastres.

0302 – OS DEZ PRINCÍPIOS GERAIS DE GESTÃO DE DESASTRES

Neste item, levanta-se o que se considera importante na gestão das ocorrências de desastre. O ponto de partida situa-se no fato de que o fundamental não é a gestão, mas a “boa” gestão, afinal, é possível se ter maus exemplos da mesma. Assim, para que de forma inteligente se avalie o grau de prontidão no que diz respeito à gestão de desastres, impõe-se a seguinte pergunta: “o que é a boa gestão?”

Os 10 princípios gerais de gestão de desastres serão apresentados, pois considera-se que a avaliação da gestão de um desastre tem de usar critérios além daqueles aplicados no planejamento da prontidão.

1. RECONHECER CORRETAMENTE A DIFERENÇA ENTRE NECESSIDADES E DEMANDAS GERADAS PELO AGENTE E PELA REAÇÃO

Há muito a bibliografia da pesquisa no DRC (Disaster Research Center - Centro de Pesquisa de Desastres Universidade de Delaware - Estados Unidos) parte da premissa de que existem sempre dois tipos diferentes de necessidades que devem ser levantados na reação a um desastre (Dynes, Quarantelli & Kreps, 1981, primeira edição publicada em 1972). Há necessidades que resultam diretamente do agente de desastre em questão. A seguir há também as demandas que resultam da reação em si das organizações à crise. Falando de outra forma, há problemas criados pelo desastre em si e há problemas gerados pelo esforço organizado no atendimento ao desastre.

Os primeiros, as demandas “geradas pelo agente”, derivam do agente específico do desastre. Por exemplo: uma inundação pode criar uma necessidade de prontidão anterior ao impacto relativa a sacos de areia de proteção contra a elevação das águas, ou a expressão potencial à radiação pode criar uma demanda de exames médicos às possíveis vítimas. As necessidades geradas pelo agente vão variar consideravelmente, em consequência do impacto do desastre e da natureza específica do agente (embora, como será discutido no segundo critério, as demandas possam ser atendidas pela realização de determinadas funções genéricas).

No entanto, as demandas “geradas pela reação” são comuns a todos os desastres, porque produzidas pelo próprio esforço das organizações de resposta na gestão de um desastre comunitário. O período de crise de uma situação calamitosa, inevitavelmente, leva a um “ataque em massa” pelas organizações a agirem na ocasião. Isto implica a necessidade de uma mobilização eficaz de pessoal e recursos, delegação de tarefas adequada e divisão de trabalho, fluxo de informações adequado, um considerável exercício de tomada de decisões e, principalmente, esforços bem-sucedidos na coordenação de tudo o que está se passando (todos estes aspectos serão discutidos do terceiro ao sétimo critério). Essas demandas existem em todos os desastres e são um tanto independentes de qualquer agente específico que os cause.

A boa gestão do desastre reconhece diferenças entre as necessidades e as demandas geradas pelo agente e pela reação. As primeiras, como são mais específicas do agente do desastre em questão, necessitam de uma abordagem mais tática ou situacional, e uma resposta a elas só pode ser planejada antes do impacto até certo ponto. As últimas, as demandas geradas pela reação, podem ser abordadas de forma mais estratégica e planejadas antecipadamente. Embora compreender o que está envolvido não possa alterar o aparecimento dos dois tipos de demandas, possibilita um planejamento melhor, uma resposta operacional melhor e melhor aprendizado com o desastre. Na realidade, deixar de reconhecer que os dois processos são diferentes pode ser tomado como indicativo de uma gestão fraca ante desastres. Havendo maior enfoque sobre os efeitos de um agente de

desastre, deixa-se de lado o ponto de que problemas ainda mais importantes pode e certamente surgirão, na gestão da reação. Por exemplo: havendo problemas de saúde mental, eles resultam muito mais das demandas de reação que do agente (Quarantelli, 1985^a).

2. EMPREENDER FUNÇÕES GENÉRICAS DE FORMA ADEQUADA

Embora desastres diferentes possam variar largamente em seus impactos efeitos, com alguns deles diretamente vinculados ao agente envolvido, ainda assim é possível visualizar funções comuns que tenham de ser empreendidas na gestão dessas ocasiões. Falando de outra forma, as necessidades ou demandas específicas podem diferenciar bastante em ocasiões separadas, mas alguns padrões ou funções de resposta, comando, ainda assim terão de ser realizadas em todos os casos. Por exemplo: em um terremoto ou furacão específico, pode haver milhares de pessoas sem teto a abrigar, enquanto em outros acontecimentos poderá haver apenas um pequeno número. Contudo, é extremamente raro que um desastre comunitário importante não crie uma certa necessidade de abrigo para os desabrigados (Quarantelli, 1994).

Assim, embora as questões específicas tanto em termos de necessidades como de respostas variem de um desastre para outro, alguns pesquisadores discutem corretamente, diga-se - que há funções comuns ou genéricas em todos os desastres. A saber, determinadas atividades terão de ser empreendidas, em um sentido geral, embora suas necessidades ou demandas variem de caso a caso. Perry, por exemplo, escreveu:

As funções genéricas são ações ou atividades que podem ser úteis em diversos eventos desastrosos. A evacuação, por exemplo, será necessária em inundações, furacões, erupções vulcânicas, acidentes em fábricas de energia nuclear ou acidentes com materiais perigosos. As funções genéricas são desenvolvidas e planejadas na fase anterior ao impacto, "embora algumas decisões tenham de ser adaptadas às demandas da situação". (Perry, 1991:218)

Ele parte para a discussão de seis funções genéricas: alertas, evacuação, abrigo, assistência médica emergencial, busca e resgate e proteção da propriedade. Seria raro o desastre em que quaisquer dessas atividades estivessem ausentes (embora os alertas

pudessem não ocorrer nos desastres repentinos, como a maioria dos abalos sísmicos e grande parte das explosões de material químico tóxico). Possivelmente há outras ações que possam ser acrescentadas, como avaliação dos danos ou restauração dos serviços públicos essenciais (discussão em Kreps, 1991:41-42), mas poucos pesquisadores discutiram que há determinadas funções genéricas e, pelo menos, as seis mencionadas.

Dada a natureza genérica, uma avaliação sempre deveria ser relação ao empreendimento das funções, especialmente quanto a sua adequação. Como exemplos de importantes questões que possam ser levantadas, apresentamos as seguintes: a necessidade da função foi reconhecida? A função foi empreendida sem muitos problemas? As pessoas às quais elas se dirigiam (isto é, as vítimas do desastre) ficaram satisfeitas com a função oferecida? Se a resposta for sempre um sim, é possível que houve pelos menos uma gestão adequada das funções genéricas.

3. ENVOLVER DELEGAÇÃO DE TAREFAS E DIVISÃO DO TRABALHO APROPRIADAS

Uma das principais conseqüências de qualquer desastre é a criação de várias tarefas antigas e novas que as organizações da comunidade precisam recorrer. Pessoas são mortas e feridas; casas e outras construções são avariadas ou destruídas; sobreviventes têm de ser evacuados, em seguida abrigados e alimentados; os serviços públicos necessitam ser restaurados; os incêndios precisam ser apagados e as rodovias, reparadas. A lista é bem longa. Porém, imediatamente após o impacto e logo no início do período de crise, a natureza das tarefas requeridas e o escopo do envolvimento organizacional normalmente são desconhecidos, pouco claros e/ou confusos. Malgrado esta incerteza, há uma grande urgência de agir que traz várias conseqüências para as atividades organizacionais.

Algumas das tarefas costumam ser empreendidas por organizações específicas, posto que fazem parte da responsabilidade daquele grupo já antes do impacto (os bombeiros combatem o incêndio, por exemplo). Mas até isso pode ser complicado, devido à convergência de várias organizações de fora da comunidade impactada. Para exemplificar, em um desastre estudado pelo DRC, (Disaster Research Center - Centro de Pesquisa de Desastres Universidade de Delaware - Estados Unidos), um total de 68 corpos de bombeiros diferentes apareceu em cena. Há tarefas que, antes do impacto, não são responsabilidade de ninguém, como busca o resgate de larga escalada de acidentados em massa, o estabelecimento de quem estará nas listas de pessoas perdidas, a instituição e o uso de um sistema para impedir a entrada de qualquer um em determinadas áreas afetadas, descobrir e prestar assistências a muitos animais abandonados etc.

As quatro possibilidades demonstradas derivam da consideração do fato de que algumas organizações comunitárias têm tarefas dentro do período de crise que são essencialmente as mesmas que empreendem durante os períodos de rotina ou antes do impacto. Outros grupos, porém, têm basicamente tarefas novas. Além disso, algumas organizações mantêm um conjunto similar de relacionamento social interno do dia-a-dia na ocasião do desastre, enquanto outras desenvolvem um conjunto completamente novo. Uma classificação cruzada dessas dimensões de tarefas e relacionamentos fornece a tipologia apresentada anteriormente (Quarantelli, 1967).

ORGANIZAÇÕES		TAREFAS	
		REGULARES	NÃO REGULARES
R E L A C I O N A M E N T O S	ANTIGOS	Tipo 1 Organizações Estabelecidas	Tipo 3 Organizações Estendidas
	NOVOS	Tipo 2 Organizações Expandidas	Tipo 4 Grupos Emergentes

Fig. 09 - Tipos de Organizações

Tudo o que foi visto mostra a complexidade da divisão do trabalho e da delegação de tarefa que surgirá em qualquer desastre de qualquer magnitude. Claramente, a boa gestão de desastre é aquela que envolve a gestão adequada de tarefa e divisão do trabalho. Adequado, neste contexto, significa que todas as tarefas necessárias são empreendidas de forma relativamente rápida e com poucos problemas, e que há alguma divisão de trabalho dentre as organizações a reagir ao problema. Em segundo lugar, dentre outras, implica o reconhecimento de que haverá grupos do Tipo 4 operando, tanto quanto grupos já estabelecidos, usando a estrutura social regular para empreender antigas tarefas (por

exemplo: o corpo policial direcionando o tráfego e mantendo a segurança na comunidade). Uma resposta que tente envolver, apenas, as organizações estabelecidas é uma clara indicação de que houve uma gestão de desastre de baixa qualidade.

4. PERMITIR O PROCESSAMENTO DE INFORMAÇÕES ADEQUADO

Na maioria das vezes, os problemas do fluxo de informações não vêm da escassez de equipamento, das instalações avariadas nem de outras formas de destruição que resultem na inoperância da tecnologia da comunicação. Eles decorrem mais de problemas no processo de comunicação em si, do próprio fluxo de informação.

Há, necessariamente, várias correntes de informações fluindo durante o período de crise de um desastre. O fluxo de informações é o seguinte:

- dentro de cada organização a atuar;
- entre as organizações;
- dos cidadãos às organizações; e
- das organizações aos cidadãos.

Este fluxo de informações pode se tornar problemático por ocasião de desastres.

É comum durante o desastres o canal de informações na organização ser mais complexo. Para exemplificar, é normal que:

- várias pessoas ocupem uma posição de trabalho previamente mantida por uma só pessoa;
- funcionários públicos assumam tarefas não rotineiras; e/ou
- funcionários públicos sejam transferidos para trabalhar em posições de emergências temporárias na organização.

Estes e outros fatores podem levar à criação de situações em que os canais normais de fluxo de informação sejam insuficientes para assegurar a chegada de todas as informações relevantes aos membros do grupo que deveriam ser informados das atividades do grupo. Há aspectos problemáticos similares no fluxo de informações entre as organizações, do cidadão para a organização e da organização para o cidadão (Drabek, 1985; Quarantelli, 1985b).

Dada essa condição, é possível avaliar a adequação do fluxo de informações em um desastre. Se organizações e/ou cidadãos não obtiverem as informações de que necessitam, claramente a gestão do desastre não foi o que deveria ter sido. Naturalmente

pode haver informações adequadas em qualquer dos quatro fluxos citados, de forma que devem ser julgados independentemente um do outro.

5. PERMITIR O EXERCÍCIO ADEQUADO DE TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão tem chances de ser afetada de forma negativa por determinados acontecimentos típicos de crise dos desastres. Os quatro problemas comuns são os seguintes:

- perda de pessoal
- conflito sobre a responsabilidade relativa às novas tarefas relacionadas ao desastre;
- choques sobre domínios organizacionais entre grupos estabelecidos e emergentes; e
- manifestação das diferenças jurisdicionais organizacionais.

O primeiro problema decorre da forte tendência dos funcionários-chave de continuarem a trabalhar demais em uma crise. Mas o pessoal que fica trabalhando horas a fio vai eventualmente entrar em colapso por exaustão ou ineficiência na tomada de decisão. E, mais importante ainda, quando esses funcionários são, eventualmente, substituídos por outros, seus sucessores carecerão das informações necessárias para a tomada de decisão adequada, em parte porque os dados fundamentais não terão sido registrados formalmente. Uma tomada de decisão adequada requer conhecimentos relevantes. Os funcionários com as informações apropriadas nem sempre estarão fisicamente capazes de trabalhar além de um determinado ponto. Se esses funcionários ocuparem posições fundamentais de tomada de decisão, a capacidade de resposta ao desastre da organização poderá ficar seriamente prejudicada.

Determinar quem detém a autoridade organizacional para tomar decisões sobre o desempenho das novas tarefas relacionadas ao desastre pode ser outro problema grave. Quando há tarefas novas a serem empreendidas, é inevitável que se levantem questões sobre as organizações que devem estabelecer as determinações para elas. Por exemplo: a responsabilidade de decidir quem realiza a busca e o resgate de larga escala ou sepultamento em massa dos mortos não é, normalmente, padrão do cotidiano das organizações estabelecidas, o que leva a não haver decisões ou a uma tomada de decisão infeliz.

Os problemas de tomada de decisão que envolvem o desempenho das tarefas tradicionais levantam-se, por vezes, entre as organizações estabelecidas e grupos de fora

ou emergentes. Para exemplificar, a “área de segurança”, em sua maior parte, é considerada uma função tradicional da polícia regional. Porém, surgem conflitos quando uma polícia de outra região ou pessoal militar se desloca para a área do desastre e também trabalha na segurança. Ações desta ordem são tidas, pela polícia local, como uma tentativa de usurpar sua autoridade. Esta questão, às vezes, se manifesta em discussões sobre quem tem o direito de tomar decisões na questão da emissão de passes de entrada em uma área restrita. A situação torna-se ainda mais complexa quando a organização rival é um grupo de fora da comunidade ou emergente. Repartições de socorro ou assistência, por exemplo, podem prestar serviços durante um desastre comunitário. Embora possam estar exercendo sua função legal ao fornecer os referidos serviços, elas em geral são vistas como intrusas no território das agências locais. Se o grupo de socorro externo estiver empreendendo as mesmas tarefas no desastre, há probabilidades de se levantarem questões sobre sua legitimidade, autoridade e tomada de decisão.

Da mesma forma, os desastres comunitários costumam cortar fronteiras jurisdicionais das organizações locais, o que cria um grande potencial de conflitos. Durante períodos em que não há crises, a autoridade e a responsabilidade vagas, não claras ou coincidentes podem, em geral, ser ignoradas. Durante os desastres, já não é o caso. Como as situações calamitosas por vezes necessitam de decisões firmes, as questões jurisdicionais não resolvidas vêm à tona no período de emergência.

Um aspecto da boa gestão de desastre é a tomada de decisão adequada; outro é que os problemas indicados acima são evitados. Questões como essas são importantes na avaliação de uma reação, muito mais do que se as decisões são tomadas pelos indivíduos nas posições de autoridades designadas formalmente.

6. ENFATIZAR O DESENVOLVIMENTO DA COORDENAÇÃO COMO UM TODO

Controle não é coordenação. As organizações dedicadas às emergências que operam com um modelo de “comando de controle” sobre como deveria ser tratada a reação num desastre são particularmente vulneráveis na equiparação das duas. Ao formular a partir de um modelo militar inadequado, faz-se um pressuposto incorreto de que a integração da reação comunitária como um todo pode ser mais bem alcançada impondo-se uma estrutura autoritária e centralizada na situação de crise. A difusão do Sistema de Comando de Ocorrência (Incident Command System - ICS) como modelo a ser usado na gestão de desastres é uma manifestação contemporânea do pensamento segundo o qual tais ocasiões devem ser “controladas”. Ainda assim, indicam as pesquisas que o ICS não é um bom meio de tentar administrar a situação, malgrado sua recente e maníaca adoção por certas organizações americanas voltadas às emergências (Wenger, Quarantelli & Dynes, 1990).

O desenvolvimento da coordenação organizacional é seriíssimo, senão há boa gestão. Poucas organizações deixam de concordar, em princípio, que a coordenação é necessária durante desastres. Porém, o termo “coordenação” nem é autoexplicativo nem uma gestão de consenso.

A coordenação também é difícil entre organizações que trabalham em tarefas comuns, porém novas. Mesmo as repartições locais, acostumadas a trabalhar juntas, como a polícia e o corpo de bombeiros, podem encontrar dificuldades quando, de repente, tentam integrar suas atividades na realização de tarefas novas relacionadas a desastres, como feridos em massa. Embora policiais e bombeiros possam estar acostumados a recolher alguns corpos em acidentes de trânsito ou incêndio, um número maior, em um desastre de grande porte, colocará problemas de coordenação. Em parte é a novidade de muitas tarefas relacionadas ao desastre que gera relacionamentos tensos entre organizações que, antes, trabalhavam juntas em harmonia. Da mesma forma, nas operações diárias, pode haver um desenvolvimento gradual, quase sempre na base do erro e do acerto, de um relacionamento de trabalho cooperativo entre dois grupos envolvidos na realização de um objetivo comum. Mas esses desenvolvimentos calmos de relacionamentos cooperativos são uma impossibilidade, dadas as demandas imediatas durante a fase de crise de um desastre comunitário.

Muitas outras questões na região de desastre discutidas anteriormente dependem, em grande parte, de como lidam os funcionários-chave com o problema geral de integração das reações organizacionais e comunitárias a um desastre. Um bom começo está na ênfase à cooperação, em oposição ao controle ou em insistir que “alguém tem de estar no comando”. As três áreas específicas de problema que mencionamos só podem ser parcialmente tratadas mediante um planejamento anterior ao impacto. Grande parte vai depender não apenas do exercício de tato e sensibilidade dos funcionários-chave envolvidos, mas da disposição de não enfatizar as reivindicações organizacionais de liderança nem as demandas territoriais, acentuando as ações necessárias para o bem maior da comunidade. Apelo a símbolos maiores e a interesses humanitários são capazes de levar pessoas e grupos a cooperarem, em especial na ocorrência de um desastre comunitário de altas proporções. A boa gestão de desastre pode ser julgada a partir dos tipos de esforços empreendidos na coordenação e na relativa ausência dos problemas mencionados.

7. MISTURAR OS ASPECTOS EMERGENTES ESTABELECIDOS

Qualquer desastre, mesmo de magnitude moderada, será marcado pela presença de fenômenos emergentes, por vezes de grupos, por vezes de comportamentos, ou ambos. Haverá grupos emergentes que vão se empenhar na busca e no resgate, avaliar as avarias,

tratar dos mortos, distribuir suprimentos e apresentar as queixas dos sobreviventes quanto à moradia e reconstrução (Drabek, 1986:132-149). Contudo, as referidas improvisações aborrecem muitos na área de gestão de desastre, posto que, basicamente, tratase de organizações burocráticas.

Os fenômenos emergentes, isto é, novos acordos e atividades sociais são uma característica universal das reações a desastres, embora a manifestação possa se situar em uma faixa de comportamento dos pequenos aos grandes empreendimentos em grupo. Assim, os gerenciadores do desastre devem considerar o surgimento dos fenômenos como certo e incorporar a probabilidade desta ocorrência em seu pensamento e ação. apenas partir do princípio de que isso vai ocorrer já é útil, pois a pesquisa mostrou claramente que um dos aspectos mais perturbadores para as pessoas que atendem uma emergência em desastres é o aparecimento de fenômenos, que não haviam previsto em seu planejamento. É impossível antever tudo, mas não há nenhuma boa razão para se deixar de prever o provável, tal como o aparecimento da emergência.

Naturalmente é deveras importante não partir do princípio de que os fenômenos emergentes sejam necessariamente disfuncionais, ruins ou de qualquer forma inadequados para a ocasião de crise. Há uma forte tendência entre os gerenciadores de desastre no sentido de pensar que, como não planejaram ou não estão controlando alguns fenômenos, isso pode não ser bom. Raramente é assim. No geral, o novo comportamento ou grupo pode representar a forma mais eficiente de lidar com um problema, o que não equivale a dizer que a emergência sempre represente a melhor solução; mas ela representa, sim, um esforço para solucionar problemas e, na pior das hipóteses, costuma ser um tanto eficaz.

Nosso ponto geral é que haverá emergência nos desastres. Assim, o comportamento precisa se mesclar, da melhor maneira possível, com outras atividades relevantes. Se isto for feito, a gestão do desastre na situação provavelmente será boa pelas razões indicadas.

8. PROVER UM SISTEMA DE COMUNICAÇÃO DE MASSA COM INFORMAÇÕES ADEQUADAS

Uma das características notórias das sociedades modernas é que elas dispõem de sistemas de comunicação de massa complexos, com diversos meios de divulgação.

Porém, para nossos objetivos, a importância dos sistemas de comunicação de massa modernos é que afeta qualquer desastre comunitário, inclusive seus efeitos - e o que será necessário na ocasião é cada vez mais dependente daquilo que fornece este sistema. Assim, uma boa gestão do desastre encoraja o desenvolvimento de padrões de relacionamentos que sejam aceitáveis e benéficos às organizações presentes aos grupos da

mídia e aos cidadãos em geral. Um indicador desse relacionamento é o padrão cooperativo da interação entre os funcionários de organizações e da comunidade e os representantes da mídia.

Uma indicação adicional é que os cidadãos acreditam que estão recebendo do sistema de comunicação de massa local um quadro relativamente correto daquilo que está acontecendo. Ademais, onde esses relacionamentos são bons, a imprensa fica satisfeita com a qualidade de informações que são transmitidas pelos responsáveis que, por sua vez, desejam difundir determinadas informações relevantes sobre o desastre.

Se não houver satisfação de todos os três setores - funcionários, imprensa e cidadãos - a gestão do desastre não é tão boa quanto deveria ser. E, ainda mais importante do que a satisfação, é que todos os três segmentos da comunidade estejam obtendo as informações de que necessitam, de forma que todos possam agir adequadamente. Parte disto resulta do fato de que, em muitas sociedades ocidentais, as normas no mundo do jornalismo praticamente ditam um relacionamento adverso entre imprensa e funcionários do governo.

9. TER UM CENTRO DE OPERAÇÕES DE EMERGÊNCIA (EOC - EMERGENCY OPERATIONS CENTER) QUE FUNCIONE BEM

O fundamental de uma boa resposta a uma crise, como um todo, é um Centro de Operações de Emergência (Emergency Operations Center - EOC) que funcione bem. Como observa Perry “o EOC atua como a coordenação máxima (...) aponta para todos os trabalhos da reação”. Tão importante quanto, segundo observa, “O EOC é uma função, um local e uma estrutura” (Perry, 1991:204).

A reação organizada no momento da crise em um desastre é claramente auxiliada se as organizações, locais ou outras, que atuem, estiverem conscientes e representadas em um local comum, tal como um EOC com pessoal e equipamentos adequados. O fluxo de informações necessário será bastante facilitado para a atividade de coordenação. Em um nível, o local - em especial as instalações físicas em si mesmas - é de importância relativa. No mínimo, modos de comunicação adequados, microcomputadores, espaço de trabalho adequado e determinados recursos, como mapas e estoque, são necessidades. Porém, as instalações físicas em si não podem substituir nem compensar fatores sociais inadequados. Por exemplo: um EOC equipado com alta tecnologia é inútil se as organizações não enviarem pessoal de ligação para ele.

Um EOC é um sistema social; se as funções relevantes e genéricas estiverem sendo realizadas, o local e as instalações físicas são relativamente pouco importantes. O

que realmente importa é que o pessoal de ligação organizacional tenha conhecimentos e certas responsabilidades de tomada de decisão em suas próprias organizações.

Havendo uma representação apropriada, o EOC poderá reunir e distribuir toda informação relevante necessária para a realização de qualquer tarefa. Não apenas cada organização deveria ter um certo conhecimento do que as outras estão fazendo, mas há também a necessidade de haver uma coordenação geral das atividades de reação. Malgrado os relacionamentos problemáticos entre os grupos locais, poderá haver dificuldades nos relacionamentos entre as organizações e repartições locais e de fora. No todo, um EOC funcionando das maneiras indicadas acima é, em geral, outra indicação da boa gestão pró-desastre. Não vale dizer que tudo vai se passar em harmonia. O clima social de um EOC é bastante estressante: há pressão no sentido de agir, informações limitadas e incertas, mudanças de prioridades e sobreposição de linhas de autoridade e responsabilidade (Perry, 1991:210).

Se todos os critérios discutidos anteriormente forem alcançados, é muito provável que haja uma boa gestão de um desastre. Mas, no máximo, pelas razões indicadas, haverá apenas uma correlação parcial, qualquer que fosse o plano de prontidão. Contudo, se todos os 10 critérios discutidos aqui forem bem conduzidos, haverá provavelmente bom planejamento e boa gestão do desastre.

Qualquer avaliação da prontidão ante desastres, o planejamento e a gestão devem funcionar em um mundo real, não ideal. Os conceitos idealistas fornecem as metas. Se o desejo é aperfeiçoar o planejamento e a gestão de desastres, é preciso ser realistas, tanto em termos de reconhecimento do que realmente existe como daquilo que, realisticamente, pode ser alcançado. Assim, tentase estabelecer parte desta realidade, tal como tem sido descrita e analisada pelos pesquisadores da ciência social na área de desastres.

10. TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA SOCIAL: DE SOCIEDADES DESENVOLVIDAS PAR SOCIEDADES EM DESENVOLVIMENTO

No geral, a pesquisa da qual derivam os 10 princípios gerais de gestão de desastre apresentados foi realizada em sociedades altamente urbanizadas e industrializadas. Poderiam os critérios se aplicar igualmente à gestão de prontidão dos países em desenvolvimento? Até que ponto são aplicáveis os critérios estabelecidos acima a todos os sistemas sociais?

Os países desenvolvidos, em relação àqueles em desenvolvimento, do ponto de vista organizacional, podem ser visto como diferentes em termos das seguintes linhas:

- as sociedades em desenvolvimento não dispõem de estruturas organizacionais tão complexas como os sistemas desenvolvidos; simplesmente há menos infra-estrutura em muitos desses países;

- muitos dos funcionários públicos de escalão fazem seu estudo e treinamento nas sociedades desenvolvidas; assim, socializaram-se aos ideais profissionais dessas sociedades, apegando-se menos a seus contextos e normas locais;

- essas estruturas organizacionais complexas, tal como existem, tendem a funcionar do alto para baixo; embora a maioria das organizações seja mais reativa do que “proativa”, este aspecto é especialmente válido nos países em desenvolvimento, com forte tendência no sentido de que as iniciativas venham somente do escalão mais alto;

- em muitas organizações, nos países em desenvolvimento, há uma forte ênfase das estruturas ou formas sobre as funções ou tarefas; assim, os meios com frequência tornam-se fins, o que é visto na proliferação de papelada e planos;

- existe relativamente pouca prontidão para desastre e organizações de gestão para este fim distintas e separadas; ao lado da falta de grupos com responsabilidades relevantes, há também a falta de constituição legal, que dederia certa pressão e apoio político;

- e, quanto mais afastadas da sede nacional das sociedades em desenvolvimento, tanto mais rara a existência de repartições específicas para desastre; ainda que, de vários sentidos, o bom planejamento e a boa gestão de desastre precisem ter raízes no âmbito da comunidade local.

Se esta é a estrutura organizacional nos países em desenvolvimento, quais seriam algumas de suas implicações no que tange à prontidão para desastre?

O que se pode concluir? Sabe-se que as dimensões discutidas são importantes no contexto das sociedades mais modernas, do Japão à Itália, mas realmente não se sabe quais, especificamente, são importantes da mesma maneira em outros lugares. Esta visão não parece muito útil. Contudo, é um passo à frente sobre aquele que parte do princípio de que o que se aplica às sociedades desenvolvidas é totalmente válido para os países em desenvolvimento, ou que afirma, como às vezes faz, que as lições das sociedades do tipo ocidental não teriam maiores aplicações nos sistemas não-ocidentais. Entende-se que não é uma questão de ou/ou, mas do que pode ou não ser extrapolado de um tipo de sociedade para outro.

CAPÍTULO IV

GERENCIAMENTO DE OPERAÇÕES DE COMANDO NO CBMERJ

0401 – O CHEFE DA GUARNIÇÃO

Na vida militar o primeiro homem com autonomia de comando é o militar com graduação de cabo, ainda que chefia uma fração de tropa.

Especialmente nos Corpos de Bombeiros, não raro são os cabos que comandam socorros no primeiro atendimento nos mais remotos destacamentos. Por isso, imprescindível se faz, que estes possuam os conhecimentos mínimos básicos de comando de socorro.

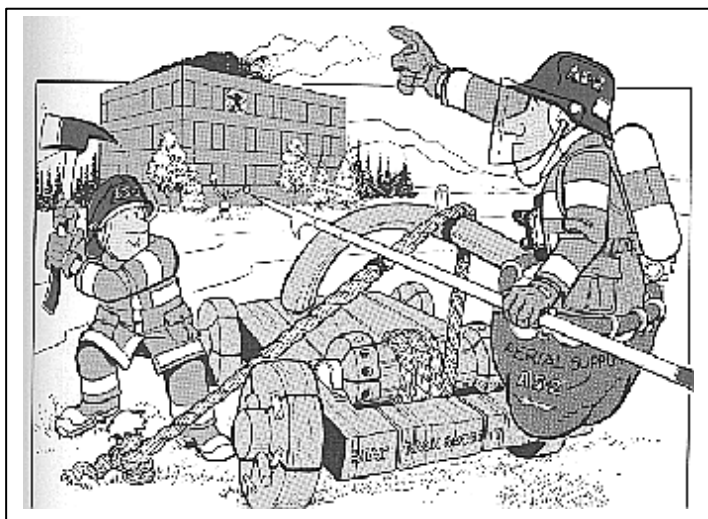


Fig. 10 - A abordagem de um evento deve ser o mais realista possível

0402 – AS ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DA GUARNIÇÃO

Tem-se como básicas as seguintes atribuições de um chefe da guarnição:

- 1) Dinamizar, incentivar e zelar pela segurança da guarnição...
- 2) Responsabilizar-se pela execução das tarefas cometidas pela guarnição...
- 3) Manter a unidade da guarnição: - O grupo é uma equipe de trabalho liderada pelo seu chefe
- 4) Incentivar a "agressividade" da guarnição, sem histerismo, mas com firmeza no combate e execução das tarefas...
- 5) Certificar-se que a guarnição está equipada de acordo com a tarefa que lhe está distribuída, com:
 - Equipamentos de proteção individual...

- Ferramentas adequadas à execução das tarefas..

0403 – PAPEL DE CHEFE DA PRIMEIRA VIATURA ISOLADA QUE CHEGA AO LOCAL

É o primeiro elemento a desempenhar a tarefa de comandante das operações..

O seu papel é extremamente importante haja vista que todo o trabalho seguinte se baseia na avaliação e desenvolvimento da ação deste comandante ...

Imediatamente deve...

- 1) Realizar o reconhecimento sumário e desenvolvimento das primeiras tarefas..
- 2) Ser o responsável pelas decisões estratégicas iniciais ...
- 3) Ser o responsável pelas primeiras comunicações:

Não esquecer dos seguintes elementos de reconhecimento...

- 1) Extensão do Incidente
- 2) Análise da situação:
 - Combustível envolvido
 - Possibilidades de propagação
 - Eventualidade de vidas em perigo
 - Riscos especiais
 - Capacidade dos meios envolvidos face à situação
- 3) A solicitação de reforços

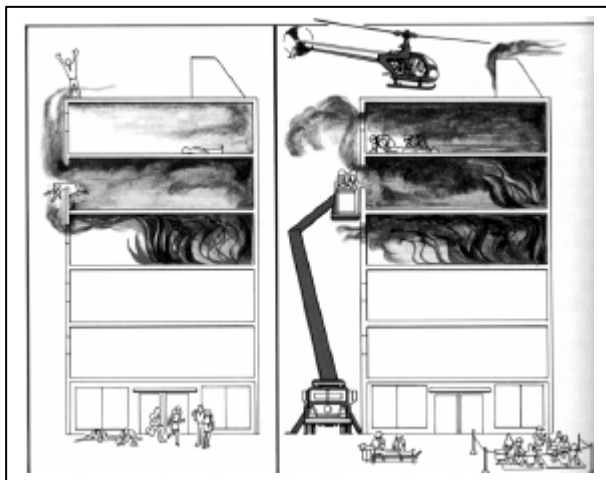


Fig. 11 - Em um evento significativo devem ser analisadas todas as variáveis

RECOMENDAÇÕES:

É importante lembrar que em qualquer momento há só uma pessoa a comandar

O comando da operação deve ser passado sucessivamente dos elementos menos graduados para os mais graduados...

0404 – ANÁLISE INICIAL DO LOCAL PELO CHEFE DA GUARNIÇÃO

Para a formulação do plano inicial, o Chefe de Guarnição (qualquer patente ou graduação) deverá responder às seguintes perguntas:

- 1) Quais são os meus problemas?
- 2) Onde estão os meus problemas?
- 3) Qual deles necessita de ser considerado em primeiro lugar?
- 4) Há alguma situação de particular urgência?

Respondidas estas questões os Chefes de Guarnição terão os seguintes elementos básicos de reconhecimento e ação:

1) AÇÕES A SEREM EMPREENDIDAS

- Busca e Salvamentos
- Ventilação
- Estabelecimento dos meios de ação
- Montagem acessos
- Proteção das Exposições
- Abertura acessos
- Abastecimentos
- Ataque e proteção

2) CIRCUNSCRIÇÃO

- Domínio
- Extinção

3) RESCALDO**5) VIGILÂNCIA (PREVENÇÃO)**

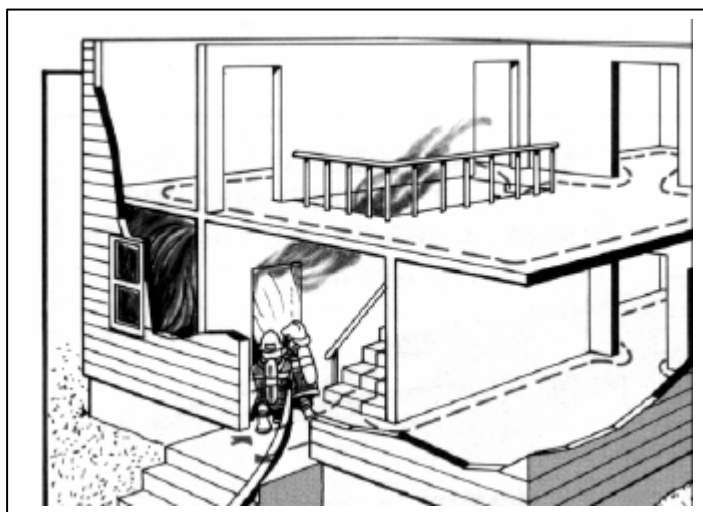


Fig. 12 - Um combate a incêndio deve ser complementado com uma busca de possíveis vítimas

0405 – AS PRINCIPAIS ETAPAS NA OPERAÇÕES DE COMANDO

O ato de comandar estabelece algumas premissas básicas quanto a sua aplicação, de uma forma mais geral podemos tê-lo associado aos fundamentos do processo decisório que em resumo são:

- **Análise da Missão**
- **Estudo da Situação**
- **Emissão de Ordens**

Entretanto em situações reais, principalmente no gerenciamento de emergências, o qual é um processo dinâmico, com várias informações das mais variadas formas chegando ao mesmo tempo, e pressionados pelo fator tempo, nem sempre haverá condições para este processo. Portanto quatro etapas, dentro de um processo mnemônico, que estabelece uma linha de conduta que pode ser aplicada:

1. **PARE** - concentre seu pensamento na situação ou emergência que tenha que solucionar;
2. **PENSE** - verifique os fatores positivos e negativos das condições impostas (riscos, público etc.)
3. **DECIDA** - tome uma decisão, coerente com a missão de socorro, a qual provavelmente não será ideal, mas terá que ser consciente;

4. **FAÇA** - execute a sua decisão, realizando ajustes nesta execução por meio de decisões de conduta, mas sem esquecer seu objetivo.

Em termos práticos, pode-se fazer o experimento de em qualquer situação de emergência, realizar um rápido planejamento visando a sua solução. Pode ser observado que 1 (um) minuto é o bastante e que 30 (trinta) segundos poderão ser o suficiente, desde que nesta fração de tempo pense apenas na resolução do que precisa ser feito.

Uma vez não cumpridas quaisquer das etapas anteriormente mencionadas poderá estar o Comandante de Operações sujeito as falhas conhecidas como Bloqueios à Decisão.

Cada caso coloca o Comandante de Operações diante de uma situação por vezes indefinida. Compreendemo-la como uma situação, conjunto de fatos, circunstâncias e condições no local do incêndio e ao seu redor que podem, por um lado, influir nos acontecimentos e, por outro lado, nos serviços de extinção e salvamento.

Devemos de imediato avaliar os seguintes parâmetros:

1 Situações Gerais

- ☐ Local
- ☐ Hora
- ☐ Tempo

2 O Evento

- ☐ Objeto do evento
- ☐ A vizinhança do evento
- ☐ Pessoas e animais na área do evento
- ☐ tipo do material envolvido
- ☐ Condições de construção no evento
- ☐ Tempo de duração do evento
- ☐ Causas do evento

3 Equipamentos Próprios e Viaturas

- ☐ Pessoal: - quantidade e capacidade
- ☐ Aparelhamento: - viaturas e equipamentos
- ☐ Água (meio de extinção): - fonte de obtenção, e quantidade disponível.

4 Outras Ações no local do socorro

As ações a serem empreendidas pelo Comandante de Operações são basicamente, na seguinte ordem:

- 1) compartimentar a área de ocorrência do evento.
- 2) Isolar a área e as vítimas do impacto dos riscos associados (eletricidade, produtos químicos, desabamentos etc.).
- 3) Proceder as ações de controle emergencial:
 - 3.1) proceder a localização (busca) da(s) vítimas;
 - 3.2) assegurar ou estabilizar as condições de Suporte Básico de Vida (S.B.V.) da(s) vítima(s) – Respiração, Circulação, Vias Aéreas;
 - 3.3) realizar a retirada das vítimas por ações de:
 - resgate – retirada de local impróprio para sobrevivência;
 - resencarceramento – liberação do corpo ou de parte do corpo da(s) vítima(s);
 - desalojamento – retirada de local de alojamento com iminente risco;
 - controle Psicológico – ação de estabilização e suporte emocional à(s) vítima(s) com trauma psicológico;
 - triagem Médica – estabelecendo as prioridades de remoção do local do evento em função da gravidade;
 - remoção – transporte da(s) vítima(s) para o Centro de Atendimento de Emergência Médica adequado.
- 4) Minimizar as vulnerabilidades associadas aos riscos presentes no local sobre a(s) vítima(s), equipe(s) de socorro, propriedade(s) e meio ambiente.
- 5) Evitar propagação do evento ou de seus riscos e/ou vulnerabilidades.
- 6) Reavaliar os procedimentos, definindo novas ações complementares ou corretivas quando necessário.
- 7) Fazer uma supervisão geral do local do evento .
- 8) Realizar o encerramento das operações, uma vez extintos todos os riscos e mitigadas as vulnerabilidades sobre vítima(s), equipe(s) de socorro, propriedade(s) e meio ambiente.

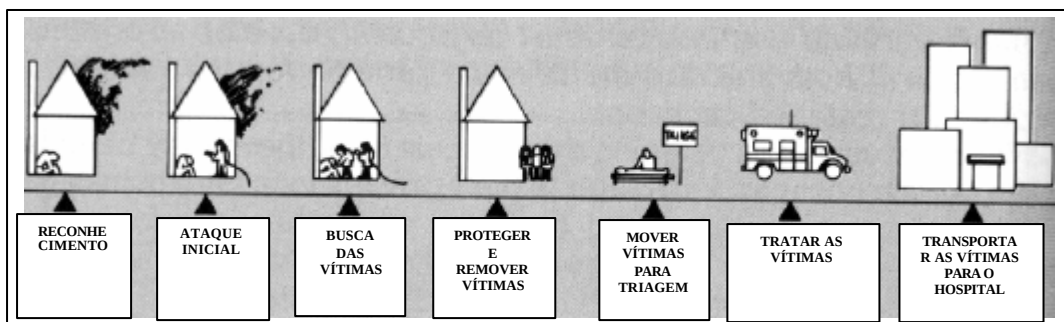


Fig. 13 - Ações sistemáticas a serem empreendidas durante um combate a incêndio

0406 - A CAPACITAÇÃO DO COMANDANTE DE OPERAÇÕES

Apesar de todo bombeiro não poder ser um comandante em potencial, o mesmo deve estar preparado para assumir esta responsabilidade, quando esta ocorrer. As principais funções de um comandante, no local do socorro ou em qualquer operação de comando, são as tomar decisões e fazer a distribuição de recursos e funções. Isto requer uma base de conhecimentos alicerçados (essencialmente o trabalho de sala de aula) e leitura externa (pesquisa), bem como os treinamentos de ordem prática e os simulados. Este conhecimento será temperado com experiências passadas e a aplicação do senso comum durante a tomada de decisão. Um bombeiro que já tenha trabalhado em vários socorros ao longo dos anos de sua carreira, sob um comandante competente terá acumulado uma base de experiência para recorrer quando colocado em uma função de comando. Esta experiência de ações passadas deve habilitar ao uso de sólido julgamento em operações que conduz a emitir ordens sensíveis para concluir com sucesso a operação.

No comando de uma operação há um diferente conjunto de responsabilidades e as circunstâncias podem requerer uma ação rápida, impulsiva e não raro empírica, deve ser lembrado que a finalidade principal é a de conduzir e comandar, e não agir.

O Comandante de Operações em eventos em que estejam envolvidas mais de duas guarnições de UBM's distintas deve escolher uma posição de comando efetiva e estabelecer um Posto de Comando para que as guarnições envolvidas com a gestão do evento, e outros Comandantes de Socorro tenham um local de referências para planejamento, decisão, coordenação e controle das ações de Comando.

0407 - O COMPORTAMENTO DO COMANDANTE DE OPERAÇÕES COMO LÍDER

Existe, ao longo do tempo, uma considerável discussão sobre Liderança, tendo-se uma corrente que a defende como congênita, ou seja que vem com a pessoa desde o seu nascimento, ou melhor ainda herança genética, a outra corrente que defende a liderança como adquirida ao longo da vida, como fruto da experiência e do aprendizado. Seguindo esta segunda linha, no escopo deste manual, prescreve-se abaixo alguns fundamentos para o seu desenvolvimento:

a) O comportamento de um líder.

A pessoa no comando de um socorro é um líder, os líderes eficientes dão apoio positivo dos seus subordinados quando as coisas vão mal. Quando o líder apoia o grupo, o

grupo apoia o líder. A cena do socorro não é lugar para ensinar ou disciplinar. A disciplina fora de cena é aplicada de modo a manter ainda intacto o orgulho daquele que errou.

Atribuições de tarefas no local do socorro devem ser feitas de acordo com a necessidade, não como punição.

Os líderes efetivos sabem que eles podem cometer enganos, mas eles estão aptos a compreender quando cometeram um e mudarão as táticas ou estratégia para se adaptarem a situação. Além disso, os erros de um líder são erros inéditos e não repetições de erros anteriores.

O líder efetivo deve manter-se calmo diante de qualquer situação adversa no local do socorro. Esta calma é quase imparcial, mas há ainda uma sensibilidade às necessidades e situações de subordinados e vítimas.

O líder efetivo é auto-confiante e esta vem do conhecimento de si próprio, dos outros e da atitude certa a tomar. Quando alguém tem esta base de conhecimento, pode tomar a decisão na hora devida. Lembre-se que uma pessoa em comando é antes de tudo um tomador de decisões.

b) Tomada de Decisões

Existem vários dispositivos de memorização de tomada de decisão para fazer a pessoa em comando lembrar de como usar o processo linear de raciocínio em uma cena de emergência.

- **Identificar o problema**
- **Formar um objetivo baseado em informações e recursos conhecidos**
- **Selecionar uma ou mais alternativas a partir de opções disponíveis**
- **Tomar a atitude adequada**
- **Analisar**

c) Identificação do Problema

A identificação do problema é o resultado do julgamento. A avaliação ou formação do conceito começa com a presteza e a aproximação: localização do acidente (autoestrada, fábrica, casa), natureza do acidente relatado (acidente de veículo, acidente industrial, queda de escada), e natureza dos ferimentos relatados (hemorragia, membro preso em máquina, fratura).

A avaliação continua na chegada ao local do socorro. Os fatos devem ser determinados; é importante a distinção entre fatos e conjecturas. Esta é também a hora de avaliar a equipe sob seu comando - o primeiro teste de treinamento, preparação e liderança

(comando). Equipes de atendimento a emergências, incluindo o Comandante de Operações, são orientadas por apoio e devem lembrar ou serem lembradas para aproximar-se de uma situação cautelosamente até que o Comandante de Operações tenha toda informação necessária para tomar uma decisão. A ação imediata pode mais frequentemente complicar do que aliviar um problema. Deve ser lembrado quanto à identificação do problema principal, e das circunstâncias acompanhantes.

d) Seleção de uma ou mais alternativas a partir de opções

Análise da situação e formação de objetivos darão ao Comandante de Operações uma quantidade de ações alternativas para atingir a meta. Este é um estágio crucial na tomada de decisões, porque aí é onde o plano de ação é determinado. Quando há o planejamento de um curso de ação, que nem sempre o modo mais rápido é o melhor modo. O Comandante de Operações deve também confiar na habilidade de tomar decisões baseadas em informações transferidas para outras pessoas.

Uma vez tomada a decisão, as outras alternativas devem ser mantidas em mente, deve o Comandante de Operações estar preparado para mudanças bruscas no cenário. O equipamento pode falhar, as condições das vítimas podem piorar, as condições do tempo podem mudar. Deve-se antecipar as mudanças e tudo que possa dar errado e manter planos alternativos prontos para rápido emprego.

e) Tomada a atitude adequada

Especialmente em operações de grandes proporções, a comunicação e a coordenação devem estar disponíveis para que as ordens sejam claras e concisas de modo que sejam compreendidas por todos e que todos saibam suas responsabilidades. Estas devem possibilitar ao subordinado:

- 1) Tomar conhecimento e compreender, sem margem de dúvidas, o que fazer.
- 2) Sentir que, a partir deste momento, ele é responsável pela ação dele exigida.
- 3) Estar firmemente resolvido a alcançar a meta das ordens, isto é, executar as mesmas.

f) Analisar

O processo do plano de ação implementado deve ser estrita e continuamente monitorado pelo Comandante de Operações. Avaliando sua progressão como planejado, bem como a pertinência e a adequação do plano. O socorro pode não estar, progredindo como planejado, mas ainda assim pode ser, por vezes, pertinente e adequado.

O plano implementado de ação pode ter três resultados negativos: novas variáveis introduzidas, situações piores, nenhum efeito. Quando qualquer um desses ocorre, o Comandante de Operações deve escolher outra alternativa para atingir a meta. Ele não pode hesitar em traçar novos planos. O orgulho pessoal não tem lugar no local do socorro.

0408 - TÉCNICAS DE COMANDO DE OPERAÇÕES

Não é admissível o Oficial Bombeiro que não possua os pré requisitos bem como os atributos necessários, ao perfeito cumprimento de sua função de comando.

A técnica de comando pode ser aprendida e aperfeiçoada por meios de contínuos treinos e muita dedicação.

Para comandar é necessário a observância de determinadas regras:

- a) **Quem faz** - comando da ordem.
- b) **O que faz** - metas a executar.
- c) **Onde fazer** - local da execução.
- d) **Como fazer** - maneira de execução.

Neste contexto devem ser observados os seguintes itens:

1) As ordens só devem ser dadas quando se souber o que se quer, isto é, quando tiver tomado uma decisão firme. Estas podem ser verbais ou por sinais (apitos, luzes, puxões de corda etc.);

2) O Comandante de Operações deve procurar colocar-se sempre na posição do homem ou dos homens sob seu comando. Não se esqueça que, em tais circunstâncias, os seus comandados estão sob forte influência psicológica proveniente do próprio local do evento.

3) O conteúdo da ordem deve ser claro, lógico, constituído corretamente, inequívoco e, se possível, breve;

4) A ordem deve ser completa considerando a capacidade de percepção e a experiência profissional de seus comandados, evitando-se as ordens supletivas. Estas confundem e solapam a autoridade do Comandante de Operações;

5) Não devem ser dadas ordens simultaneamente. As ordens devem se restringir ao que for necessário, no momento ;

6) As ordens devem ser exequíveis, isto é, as metas das ordens devem ser alcançáveis;

7) As ordens não devem ser justificadas. Os preferem, no momento, ser esclarecidos somente de maneira breve, clara e inequívoca - o que devem fazer e nada além.

8) O Comandante de Operações deve procurar falar alto, calmo, claro e com precisão, sendo assim os seus comandados poderão segui-lo perfeitamente.

9) Devem ser usadas as mesmas vozes de comando que em serviço de treinamento. O Comandante de Operações não pode esperar ser compreendido se, em caso de ação, usar, de repente, ordens diferentes.

10) O Comandante de Operações não deve deixar ser levado pela exaltação. Quanto maior a sua calma e quanto mais segura a sua atitude, tanto maior é a ação de sua personalidade sobre o comandado da ordem e com maior exatidão serão executadas as mesmas.



Fig. 14 - A organização do local do evento é fundamental para o sucesso da operação

0409 - CULTURA DO USO DO POSTO DE COMANDO

A ausência de um Posto de Comando dificulta de sobremaneira as comunicações no local de incêndio conforme a figura abaixo, fazendo com que o Comandante de Operações, tenha que se manter constantemente deslocando de um lugar para outro bem como, pela falta dos equipamentos de comunicação, deva se valer de gestos ou apitos para poder comandar.



Fig. 15 - Incêndio do Mercadão de Madureira

O Posto de Comando poderá ter desde uma estrutura bem simples a um arranjo bem complexo. Ele é montado sempre que as dimensões do evento ou a complexidade da operação assim o exijam, em via de regra ele deve ser montado sempre que o primeiro oficial superior (Comandante do Grupamento, ou Diretor de Serviço) comparecer ao local.

O oficial Coordenador de Operações deverá ter em mente a estruturação de um P.C. como na figura a seguir:

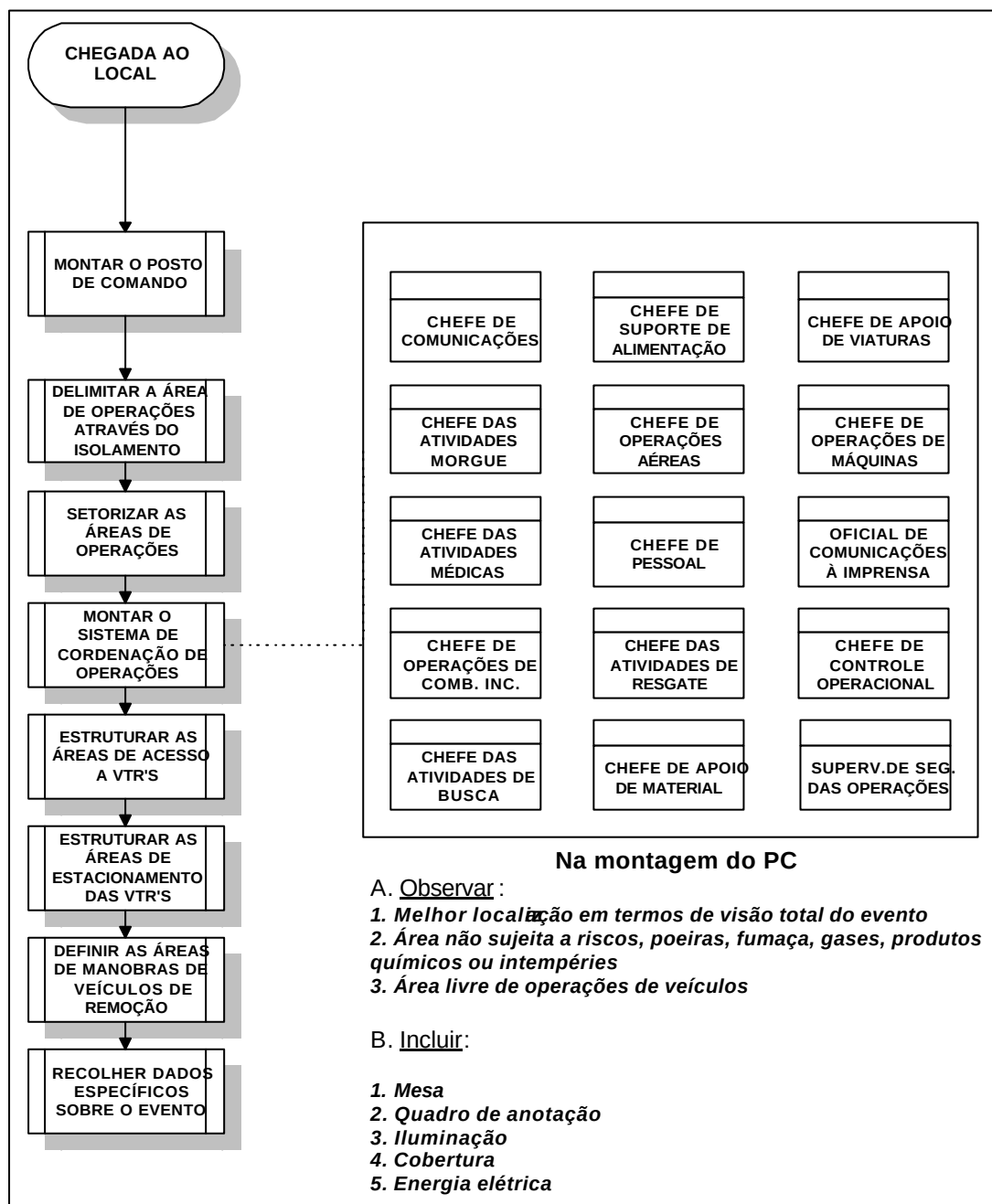


Fig. 16 - Estruturação do Posto de Comando

A montagem de um posto de comando se faz necessário em situações de grande emergência, pois em uma pequena emergência não se registra muita dificuldade por estar em contato com o Comandante de Operações, pois a atuação é direta e o comando centralizado.

Estabelece-se o P.C., na vizinhança do sinistro, de modo que os equipamentos de apoio não causem congestionamento, a uma certa distância da fumaça, do calor e dos desabamentos, para que possa ser facilmente visto e localizado pelos chefes de guarnições.

Quando usamos um Posto de Comando, as considerações mais importantes a que devemos dar atenção são:

1- Sua localização que deve ser notificada ao COCBMERJ e a todos os Comandantes de Socorro.

2- Deve-se ter um desenho da planta arquitetônica, ou esboço da ocupação de projeto do prédio envolvido e da área na redondeza para uso, mostrando o prédio incendiado, a posição dos equipamentos no trabalho e a disponibilidade das fontes de abastecimento de água. Um esboço, que também pode ser desenhado num quadro negro e colocado na posição mais conveniente, fornecerá ao Diretor de Serviço um quadro geral que o auxiliará a decidir sobre as táticas a serem empregadas.

3- Devem ser registradas as mensagens enviadas e recebidas, a hora de chegada dos equipamentos, o atendimento dos Comandantes e das operações relacionadas com o incêndio. Devem ser feitas cópias de qualquer esboço ou plantas que sejam delineadas no quadro de giz, que poderiam, por outro lado, ser perdidas, quando apagadas, a fim de que estejam disponíveis mais tarde, quando houver informações sobre o incêndio.

4- Todos os Comandantes de Socorro ou guarnições que chegam ao incêndio, devem apresentar-se ao Posto de Comando, pois o mesmo forma o centro inteligente e administrativo da região do incêndio e age como um centro de ligação para todos os Comandantes, assim sendo, oficiais superiores ao chegarem no local, serão capazes de averiguar quem está no comando e obter informações sobre o progresso do fogo, a disposição dos equipamentos; o estado das fontes de abastecimento de água, etc.

5- O Posto de Comando pode fornecer, aos Oficiais responsáveis pelo apoio logístico, relações públicas, transporte, providencias de socorro, etc., a informação necessária, e pode ser usado para dar aos representantes da Imprensa, Rádio, Televisão e outras partes interessadas, alguns detalhes do incêndio, quando são autorizados.

6- O Posto de Comando também tornará possível comunicações adequadas a serem mantidas com o centro de operações da OBM apropriada.

7- O Posto de Comando deve estar posicionado no ponto em que o Comandante de Operações tenha maior visão do evento, devendo estar, entretanto, afastado do público com a finalidade de evitar as constantes interferências daquele.

0410 – A CADEIA DE COMANDO OPERACIONAL

A base de todo gerenciamento de desastres deve repousar sobre uma cadeia de comando previamente estabelecida por intermédio de Norma de Procedimento Operacional (NPO), que vem a regulamentar e padronizar todas as atividades operacionais da Corporação, reduzindo a probabilidade de falhas, evitando a confusão e o emprego de recursos de forma inadequada quando da ocorrência de um desastre mais significativo.

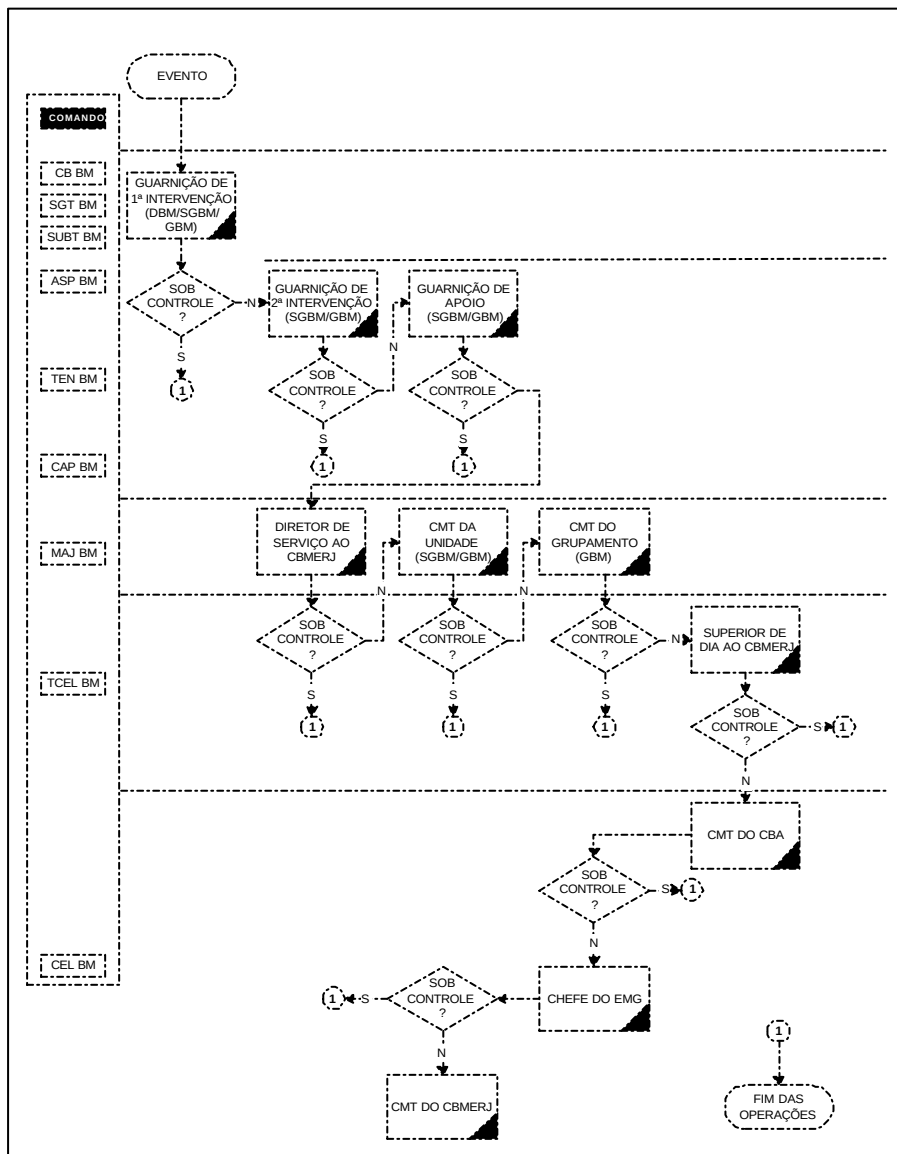


Fig. 17 - Estruturação da Cadeia de Comando Operacional

0411 – DISTRIBUIÇÃO DAS FUNÇÕES NOS EVENTOS

Em eventos de grandes dimensões deve se dar principal atenção ao aspecto do local do evento; neste entram os fundamentos relativos à Gerência de Desastres de Grande Porte

e da Medicina de Catástrofes, entretanto alguns fundamentos são pertinentes a um maior aprimoramento do Comandante de Operações e o seu conseqüente emprego nestas situações.

O local do evento deve ser o quanto antes, uma vez tratando-se de um evento de dimensões significativas, dividido no mínimo em 2 e no máximo em 4 Setores Operacionais (S.O). O pessoal deve estar sob um comando específico em nível setorial, o qual se encarregará de manter-se ligado com o P.C., e informará sobre o andamento das operações. As atividades coordenadas de cada um desses setores será de em um contexto inicial composto de atividades de:

- a) **Busca e Salvamento.**
- b) **Combate à Incêndio.**
- c) **Emergências Médicas**

Entretanto, com a evolução da situação, podemos ter um modelo mais complexo, o que os Norte Americanos chamam de **ICS** (Incident Command System), o qual é baseado no antigo modelo prussiano (alemão) de Estado Maior Operacional. A sua estrutura básica é assim definida:

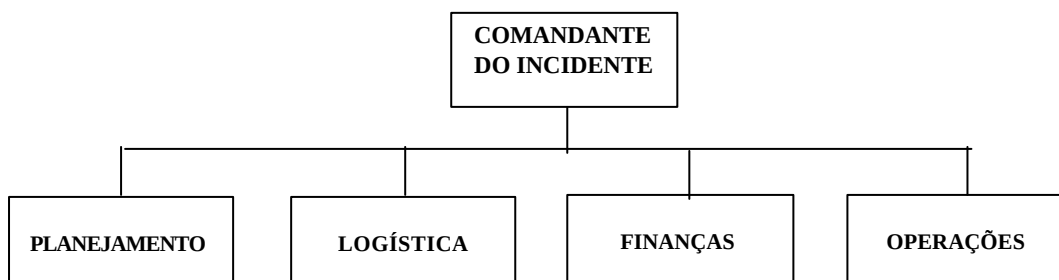


Fig. 18 – Modelo Básico do ICS

Em uma adaptação para a nossa realidade estariam contempladas as seguintes funções:

1. **Comandante de Operações** – Aquele responsável pelo gerenciamento e coordenação de todas as atividades no T.O. (Chamado nos EEUU de Incident Commander).
2. **Chefe de Comunicações** – Responsável por todos os sistemas de comunicações da operação.

3. **Chefe das Atividades Morgue** – Responsável por todas as atividades envolvendo o reconhecimento e a remoção de cadáveres.
4. **Chefe das Atividades Médicas** – Responsável pela triagem das vítimas, seu atendimento e remoção para os hospitais de referência.
5. **Chefe das Atividades de Combate a Incêndio** – Responsável pelo comando das atividades de extinção, ventilação e abastecimento.
6. **Chefe das Operações de Busca** – Responsável pelas atividades de localização de vítimas.
7. **Chefe das Atividades de Resgate** – Responsável pelo resgate das vítimas localizadas.
8. **Chefe de Suporte de Alimentação** – Responsável pela alimentação de todo contingente envolvido na operação quando o tempo de envolvimento desta ultrapassar 6 horas.
9. **Chefe de Operações Aéreas** – Responsável pela coordenação, operações e emprego das aeronaves no espaço aéreo do evento.
10. **Chefe de Apoio de Material** – Responsável pelo suprimento de material operacional e apoio ao evento.
11. **Chefe de Apoio de Viaturas** – Responsável pelo emprego, coordenação, acionamento e controle das viaturas no local do evento.
12. **Chefe de Operações de Máquinas** – Responsável pelo emprego, coordenação, acionamento e controle das máquinas específicas no local do evento.
13. **Oficial de Comunicações a Imprensa** - Conhecido como oficial de Relações Públicas (no sistema ICS é representado pelo PIO – Public Informations Officer), mantém estreito contato com a imprensa e com as pessoas diretamente envolvidas com as consequências do evento, como os familiares, proprietários etc.
14. **Chefe de Controle Operacional** – É o responsável junto ao Comandante de Operações das anotações e controle dos outros elementos do sistema de gerenciamento;
15. **Supervisor de Segurança das Operações** – É o responsável pela segurança das operações, especialmente de todo o efetivo envolvido;

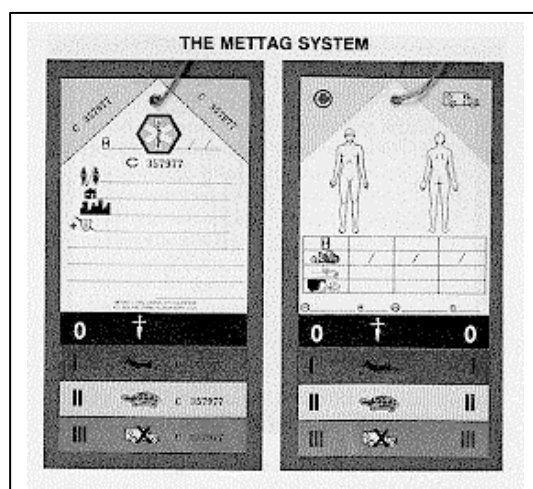
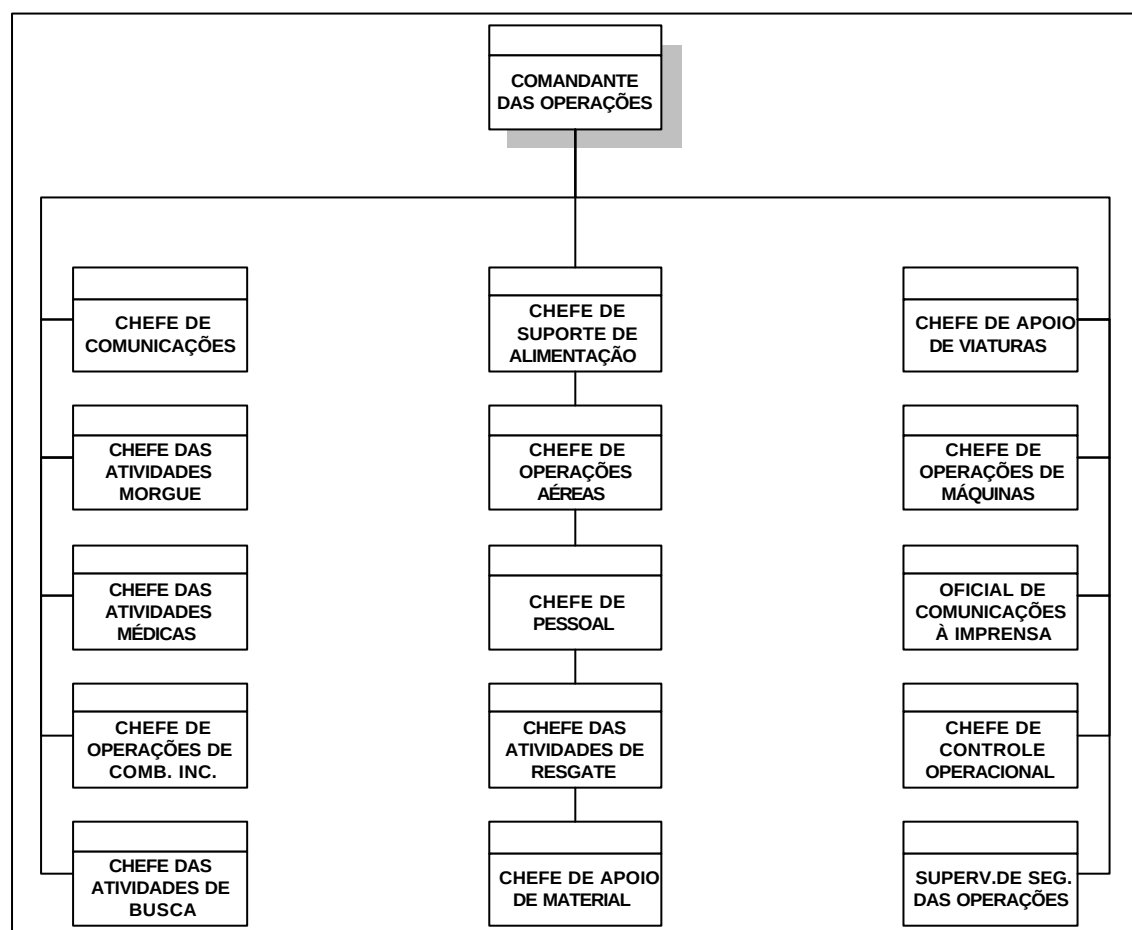


Fig. 20 – Cartão de triagem de Vítimas

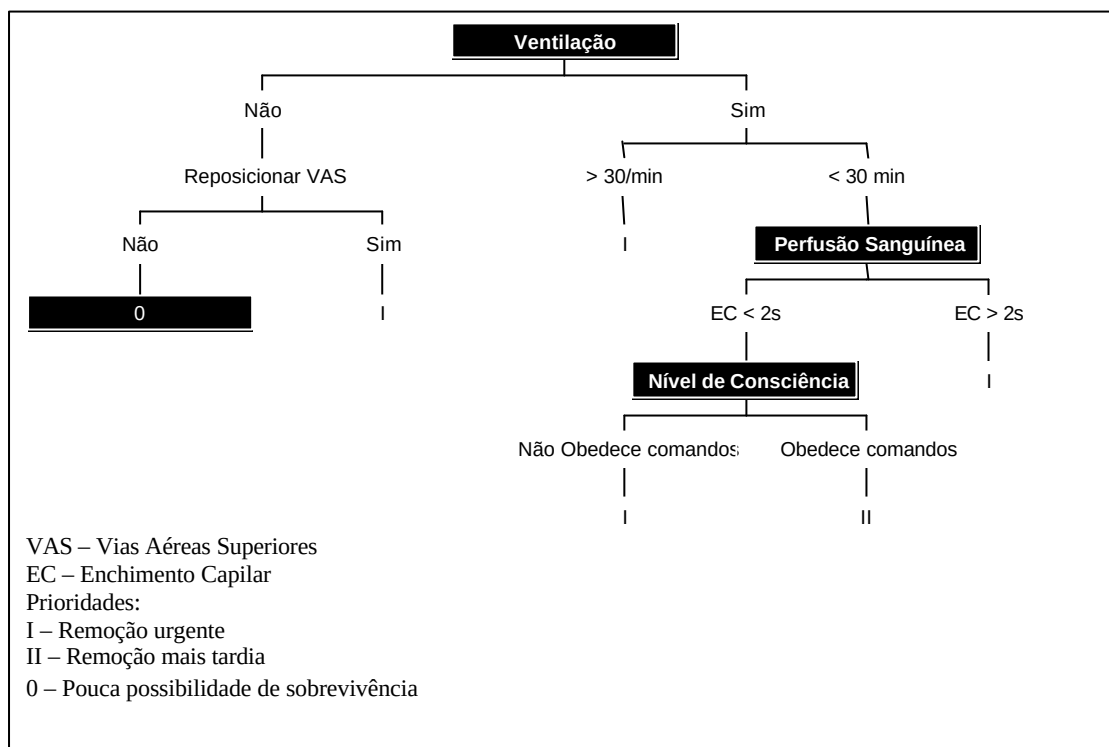


Fig. 21– Procedimento de triagem de vítimas

0412 – ORGANIZAÇÃO DO LOCAL DO EVENTO

O local deve ser ao longo do tempo de envolvimento das guarnições, e das ações de socorro, configurado e ajustado ao perfeito funcionamento, acesso e ação coordenada entre as várias organizações que trabalharão no local.

Alguns pontos são dignos de destaque sendo um deles a importância da manutenção das vias de acesso, com um controle adequado devendo haver um acesso específico para viaturas de socorro e outro para ambulâncias. Outro ponto a ser considerado é o da construção do heliponto, o qual deve ser construído em uma área livre de obstáculos, longe de fiação elétrica e com uma dimensão triangular de cerca de 30m de lado, em virtude de ser este o espaço previsto para o pouso das maiores aeronaves de asa rotatória em uso no país, para tal finalidade, o Aerospatialle Super Puma CH34 (Força Aérea Brasileira e Marinha Brasileira).

Deve ser também levado em conta um acesso especial para a retirada das vítimas, para o Posto de Triagem (P.T.M.), para a devida classificação e remoção.

Para uma melhor visualização deve-se observar a figura seguinte a qual aborda todos os aspectos discutidos neste capítulo.

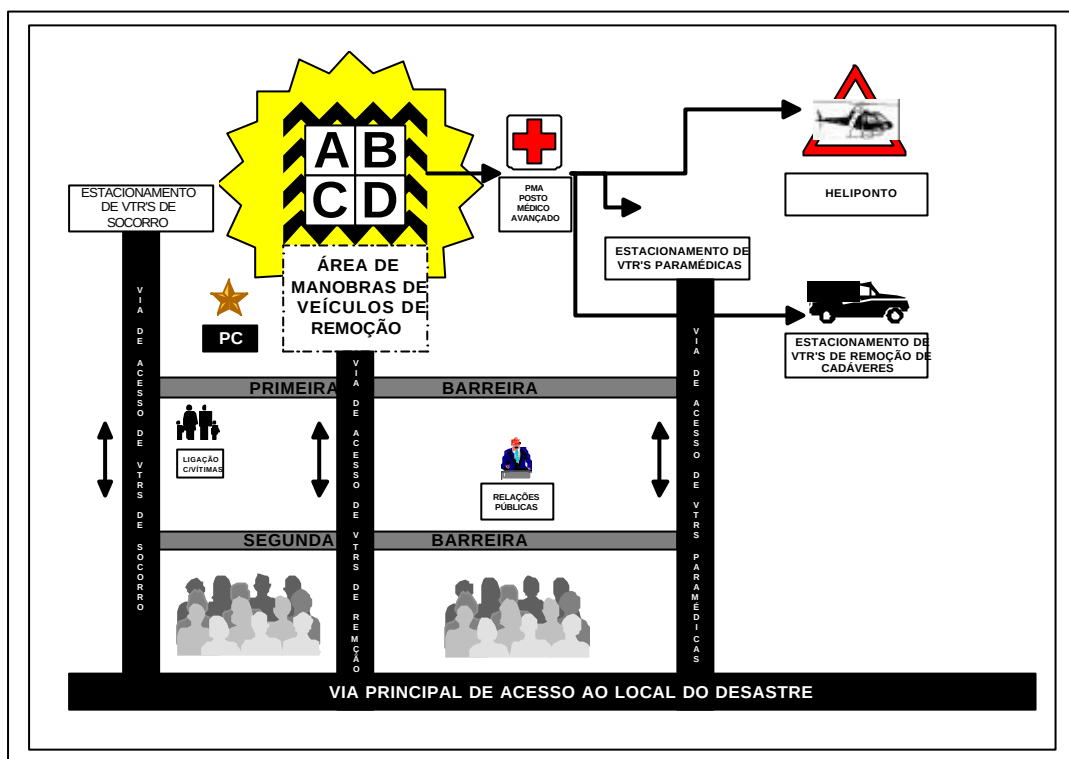


Fig. 22 - Organização do local do evento

0413- GESTÃO QUALITATIVA EM COMANDO DE OPERAÇÕES DE COMBATE A INCÊNDIO

Planejar e executar uma macro-estratégia, como parte de uma gestão qualitativa em comando de operações, de combate a incêndio é uma das obrigações de uma cidade. Para tanto, além do sistema viário e do sistema de abastecimento de água, o Corpo de Bombeiros exerce papel primordial. Deste modo o Corpo de Bombeiros deve definir como pretende atender as ocorrências ou, mais coloquialmente deve definir o seu “jeitão operacional”.

Dentro deste amplo contexto, uma das partes a ser equacionada é a que trataremos aqui, ou seja, a organização dos recursos no local do incêndio e o comando das ações, que podemos chamar de **Procedimentos de Comando em incêndios**. Para a definição destes procedimentos, além da leitura já citada, adotamos o conceito do ciclo **PDCA** (*Plan Do, Check, Act*) expresso por Vicente Falconi Campos em seus livros sobre Qualidade Total.

Por último, queremos destacar a importância de se ter um modelo de procedimento. Diante de um incêndio, onde quase tudo nos é desconhecido, pessoas em estado emocional extremo e a possibilidade de que pessoas possam estar morrendo, isto tudo cria uma intensa pressão, principalmente quanto à necessidade da urgência de uma decisão sobre o que fazer.

Diante destas circunstâncias é difícil de ser racionar com clareza. O uso de um modelo de raciocínio nos permite estabelecer, em pouco tempo, um plano e implementar as ações necessárias.

Análise da Situação

É o passo inicial, sempre. Assim como nenhum médico receita algum medicamento sem primeiro saber a clareza o que está acontecendo com o paciente, os bombeiros também não podem ir agindo a esmo sem ter claro qual é a situação com que se defrontam. É preciso ter uma visão global do cenário do incêndio, sob risco de deixar passar despercebidos fatores que podem implicar em graves riscos para as pessoas, o patrimônio ou o meio ambiente envolvidos na ocorrência.

Para uma boa análise da situação deve-se definir cinco “blocos” de dados, ou seja: condições gerais, características da edificação, tipo e gravidade do incêndio, recursos disponíveis para o combate, e perigos existentes.

- **Condições Gerais** - No “bloco” Condições Gerais interessa saber: a) Condições de Clima (Há chuva? Há vento?); b) Condições do Local (É de fácil acesso? Existe riscos de propagação para as vizinhanças?); e c) Condições de horário (É horário de pico no trânsito? Um possível reforço pode chegar rapidamente? Está anoitecendo?).

- **Características da Edificação** - Neste “bloco” interessa saber o tipo de ocupação (É uma indústria que trabalha com plásticos? madeira? É um hospital?). O tipo de construção (Estrutura de concreto? Bem compartimentada? Bons meios de escape? É uma edificação de grande altura? De grandes áreas?).

- **Tipo e gravidade do incêndio** - Neste caso interessa saber as características de construção e da carga de incêndio permitem prever uma propagação ou um desabamento. Qual é a localização do incêndio? (no subsolo? no 15º pavimento?). Existe risco de *backdraft* ou *flashover*? É assim por diante.

- **Recursos disponíveis para o combate** - É importante saber quantas e quais viaturas e equipamentos estão disponíveis, quantos homens e qual a experiência e o grau de treinamento que eles têm. Qual a quantidade de água disponível e a que distância ele está?

- **Perigos** - Quando falamos dos perigos a serem considerados em um incêndio, falamos de perigos que podem ameaçar: a) a vida e a saúde das pessoas ocupantes da edificação sinistrada ou bombeiros, e também animais; e b) o patrimônio, que pode ser a própria edificação, seu conteúdo ou também viaturas e equipamentos dos bombeiros; c) o meio ambiente.

É comum ver-se a utilização dos termos perigo e risco como sinônimos, mais é conveniente diferenciados. Podemos entender perigo como uma ameaça concreta, material,

enquanto que na idéia de riscos entra um componente de probabilidade. Portanto quando normalmente falamos que há um “risco de propagação” na verdade estamos falando que há um perigo de propagação cuja probabilidade de ocorrer é elevada.

Os possíveis perigos a que estão expostos variam de ocupação para ocupação. Assim por exemplo, pode-se estar mais exposto ao perigo de materiais radioativos em um incêndio em hospital do que numa loja comercial. Devemos, portanto, nos perguntar: a perigo de propagação dentro da edificação ou as suas vizinhanças? Há perigo de desabamento ou colapso das estruturas? Há perigo de pânico? Há pessoas incapacitadas de se auto locomover? Há vazamentos de gases tóxicos? Há vazamentos de produtos químicos? Há perigo de choques elétricos ou exposição a materiais radioativos? Caberiam mais comentários sobre cada um destes perigos, o que deve ser objeto de outros estudos.

Avaliação do risco

Para avaliação dos riscos devemos considerar dois fatores:

a) a **probabilidade** de exposição ao perigo. A probabilidade de uma propagação em função da falta de compartimentação e da intensidade do incêndio, ou de um desabamento em função da intensidade do incêndio e da baixa resistência ao fogo da estrutura, somados aos sinais que ela está dando, como por exemplo, acentuada flecha em vigas, etc.

b) a **gravidade** (ou severidade) da exposição ao perigo. Uma vez constatada a possibilidade de exposição ao perigo devemos avaliar a sua gravidade.

Em função destas duas variáveis temos uma gradação de riscos que podemos variar desde aqueles “muito baixos” (desprezíveis) até aqueles com grande probabilidade de ocorrer e neste caso suas conseqüências seriam de extrema gravidade. Estes são os “grandes riscos” cuja eliminação é prioritária.

Tanto a avaliação da gravidade como da probabilidade, em situação de incêndio, são avaliações objetivas onde há experiência, treinamento e os conhecimentos adquiridos em estudos de casos ajudam para fazer uma avaliação mais adequada. É evidente que, quanto menor a experiência e o conhecimento, maior deve ser a margem de segurança com que se deve trabalhar.

Tomada de decisão

Colhidas as informações é necessária “processar os dados”. Um computador processa os dados conforme um modelo que lhe foi determinado. Este modelo pode ser uma simples operação aritmética de somar ou as temperaturas referentes a solução de uma equação algébrica. Estes são os “roteiros” para processar os dados que o computador deve seguir. Para “processar os dados” referentes a um incêndio, também podemos seguir um roteiro. Nele, para

a tomada de decisão diante de um incêndio, nós temos que eliminar os riscos de maior gravidade: há vida, ao meio ambiente e ao patrimônio. Cabe ao comandante da operação, diante do conjunto de dados coletados e avaliados, estabelecer as suas prioridades. E com elas estará respondendo à pergunta: “O que devo fazer”?

Após ser definido o que fazer, para completar o plano de ação, deve-se analisar quais são as alternativas que existem para executar o que foi estabelecido. Por exemplo: Para a retirada de uma pessoa do terceiro pavimento de uma edificação, temos pelo menos três alternativas, sendo uma pela escada do prédio, outra por escada prolongável e outra com a plataforma aérea. Feitas as escolhas do que fazer e de como fazer, está definido o plano.

Ações operacionais

Definido o plano, o próximo passo é o encaminhamento das ações operacionais, que podem ser divididas em três aspectos:

- **Ordens** - Uma vez estabelecido o plano, que se materializa quando o comandante da operação define os comandantes de setores e as suas tarefas e mantém o contato permanente com eles.

- **Áreas de trabalho** - Outro aspecto que deve ser lembrado para melhor organizar o cenário das operações é estabelecer três áreas distintas de trabalho (restrita, de acesso limitado e de suporte) a exemplo do que se costuma fazer com ocorrências de Produtos Perigosos.

- **Planilha tática** - Quando o número de guarnições passa de três, é conveniente o comandante ter uma “planilha tática”, que nada mais é de uma folha onde ele anota os dados necessários para controlar o andamento dos trabalhos de combate. Esta planilha é tanto mais necessária quanto mais guarnições existirem e quanto mais complexo for o combate a um incêndio. É conveniente que esta planilha seja uma impresso padrão com os dados básicos a se conhecer em um incêndio.

Controle

A comunicação e a segurança do pessoal são dois itens importantíssimos para o controle da operação. Na verdade o comandante da operação deve realizar um monitoramento da execução do plano. Ele deve verificar se o desenvolvimento das ações está atingindo os resultados imaginados.

Reavaliação, ajuste e encerramento

Durante a fase do controle é preciso avaliar se as operações estão desenrolando-se dentro do planejamento. Caso isto esteja ocorrendo, OK, o plano deve ser mantido. Caso tenham ocorrido imprevistos ou novas ameaças, pode-se estar adiante de quatro situações:

- **Pequeno ajuste** - Percebem-se problemas pontuais. O plano deve ser mantido e o setor apoiado com recursos ou é preciso um pequeno ajuste no plano;

- **Ajuste médio** - Quando se percebe que o andamento da situação do setor deixa a desejar, é preciso manter a comunicação ativa com o setor e considerar a necessidade de mais recursos para possível grande mudança no plano.

-**Mudança de plano** - Quando o andamento da situação está totalmente distinto do imaginado e não há previsão de que ele venha a se ajustar, o plano atual deve ser abandonado e um novo plano organizado. É preciso dar ciência disto a todos e o comandante deve ser controle ativo de toda a operação.

-**Situação se deteriorou totalmente** - O pessoal deve abandonar suas posições e recuar da “zonas restritas” ou para a “zona de acesso limitada” ou a ser reagrupado para uma reavaliação completa.

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, B et al. *The Social Organizations of Search and Rescue: evidence from the Guadalajara Gasoline Explosion. Paper não publicado, 1993.*

AUF DER HEIDE, E. *Disaster Response: principles of preparation and coordination.* St. Louis, MO: C.V. Mosby, 1989.

CLARKE, L & JAMES, S. *SOCIAL Organization and risk: some current controversies. annual Review of Sociology*, 19:375-399, 1993.

BRUNACINI, Alan V. – *Fire Command – National Fire Protection Association, – Massachussets – USA, 1984*

CUTTER, S. (Ed.) *Environmental Risk and Hazards.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1994.

DRABEK, T. Emergent structures. In: DYNES, R.; DE MARCHI, B. & PELANDA, C. (Ed.) *Sociology of Disasters: contributions of sociology to disaster research.* Milão: Franco Angeli, 1987. p. 259-290.

DRABEK, T. *Human System Responses to Disasters: an inventory of sociological findings.* N.Y.: Springer Verlag, 1986.

DRABEK, T. Managing the emergency response. *Public Administration Review*, 45:85-92, 1995.

DRABEK, T. & HOETMER, G. (Ed.) *Emergency Management: principles and practice for local government.* Washington D.C.: ICMA, 1991.

DYNES, R. R. & TIERNEY, K. (Ed.) *Disasters, Collective Behavior and Social Organizations.* Newark, DE: Newsletter of University of Delaware, 1994.

DYNES, R. R. Disaster reduction: the importance of adequate assumptions about social organization. *Sociological Spectrum*, 13:175-192, 1993.

DYNES, R. R.; DE MARCHI, B. & PELANDA, C. (Ed.) *Sociology of Disasters: contributions of sociology to disaster research.* Milão: Franco Angeli, 1987.

DYNES, R.R & QUARANTELLI, E. L. Helping behavior in large scale disasters. In: SMITH, D. H. & MACAULAY, J. (Ed.) *Participation in social and Political Activities.* São Francisco, CA: Jossey-Bass, 1980. p. 339-354.

DYNES, R.R.; QUARANTELLI, E. L. & KREPS, G. *A Perspective on Disaster Planning.* Newark, DE: Disaster Research Center, University of Delaware, 1981.

KREPS, G. Organizing for emergency management. In: DRABEK, T. & HOETMER, G. (Ed.) *Emergency Management Principles and Practice for local Government.* Washington, DC.: ICMA, 1991. p. 30-54.

KREPS, G. Response to social crisis and disaster. *Annual Review of Sociology*, 10:309-33-, 1984.

LAGADEC, P. *States of Emergency: Technological, failures, and social destabilization*. Londres: Butterworth-Heinemann, 1990.

OLIVER-SMITH, A Anthropological perspective in disaster research. In: QUARAENTELLI, E. L. & POPOV, K. (Ed.) *Proceedings of the United States-Former Soviet Union Seminar on Social Science Research on Mitigation for and Recovery from Disasters and large Scale Hazards*. University of Delaware, 1993. p. 94-117.

PAT JONES - Urban Search and Rescue training in Australia - Australian Journal of Emergency management vol. 12 nº 3 Spring 1997, página 22)

PERRY, R. Managing disaster response operations. In: DRABEK, T. E. & HOETMER, G. (Ed.) *Emergency Management: principles and practices for local government (Princípios e práticas de Gestão de Emergência para o Governo Local*. Washington, D.C.: Associação Internacional de Gestão da Cidade, 1991 p. 201-223.

QUARANTELLI, E. L. & PELANDA, C. (Ed.) *Proceedings of the Italy-United States Seminar on Disaster Research Center*, University of Delaware, 1989.

QUARANTELLI, E. L. & POPOV, K. (Ed.) *Proceedings of the United States-former Soviet Union Seminar on social Science Research on Mitigation for and Recovery From Disaster and Large Scale Hazards. Volume I: The American Participation*. Newark, Disaster Research Center, University of Delaware, 1993.

QUARANTELLI, E. L. An assessment of conflicting views on mental health: the consequences of traumatic events. In: FIGLEY, C. R. (Ed.) *Trauma and its Wake: the treatment of post-traumatic stress disorder*. N.Y.: Brunner/Mazel, 1985a. p. 173-215.

QUARANTELLI, E. L. Disaster and catastrophes: their in and consequences for social change. *Paper não publicado*, 1984.

QUARANTELLI, E. L. *Emergency Behavior at the Emergency time Periods of Disasters. Final Report*. Newark. 1983.

QUARANTELLI, E. L. *Evacuation Behavior and Problems: findings and implications from the research literature*. Newark: disaster Research Center, University of Delaware, 1984.

QUARANTELLI, E. L. *Organizacional Behavior in Disasters and Implications for disaster Planning*. Newark: Disaster Research Center, university of Delaware, 1985b.

QUARANTELLI, E. L. Organizations under stress. In: BRICTSON, Robert (Ed.) *Symposium on Emergency Operations*. Santa Monica, CA: System Development corporation, 1967. p. 3-19.

RALPH M. STOGDILL, *Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research* (Nova Iorque: Free Press, 1974), p. 81.

ROGERS, G. role Conflict in crises of limited forewarning. *Journal of applied socieology*, 3:33-49, 1986.

SIEGEL, GARY - ELEVATOR RESCUE - Fire Engineering vol. 151 nº11 pág. 11)

WENGER, D; QUARANTELLI, E. L. & DYNES, R. R. Is the incident command system a plan for all seasons and emergency situations? *Hazard Monthly*, 10 (Março): 8-9,12, 1990.