

A DEFESA CIVIL NACIONAL E A REATIVIDADE

José Ananias Duarte FROTA (1); Joel de A. NOBRE (2); Luiz Claudio Araújo COELHO (3)

(1) Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – FAMETRO, Rua Conselheiro Estelita, 500 – Centro – Fortaleza/CE, (85) 3101 2223, e-mail: duartefrota@yahoo.com.br

(2) Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – FAMETRO, Rua Conselheiro Estelita, 500 – Centro – Fortaleza/CE, (85) 3101 2223, e-mail: joelksa@hotmail.com

(3) Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – FAMETRO, Rua Conselheiro Estelita, 500 – Centro – Fortaleza/CE, (85) 3101 2223, e-mail: bleve@bol.com.br

RESUMO

Discute-se neste artigo a realidade da defesa civil brasileira, tendo o marco regulatório de suas atividades como eixo de reflexão, pois o Brasil também é afetado por desastres naturais, como se pode perceber pelas catástrofes instaladas nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Alagoas, para ficar nos casos recentes. Essa situação se estende de um ponto a outro do país, denunciando a carência de políticas públicas efetivas para o enfrentamento dessa problemática. É dever do Estado garantir a segurança global da população brasileira diante dos desastres. Isso significa estabelecer condições mínimas para o exercício pleno dos direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal, dentre os quais o direito à vida, à saúde, à segurança pública e à incolumidade, em todas as circunstâncias. Para tanto, desenvolve-se uma pesquisa qualitativa de cunho descritivo-exploratório. Mostra-se que não adianta reconstruir cenários de desastre sem investir na prevenção, pois o resultado sempre será repetido: destruição, mortes, desabrigados e desalojados. Conclui-se que somente com um conjunto de ações articuladas se conseguirá romper práticas seculares, marcadas pela cultura da reatividade. Dentre essas ações, destacam-se a formação das coordenadorias regionais de defesa civil, a criação do grupo de apoio a desastres, a profissionalização dos agentes de defesa civil e a constituição de fundos nacionais, estaduais e municipais de desastres.

Palavras-chave: Desastres. Defesa civil. Prevenção. Sistema Nacional de Defesa Civil.

1 INTRODUÇÃO

Em 2005, mais de 200 milhões de pessoas foram afetadas pelas secas, inundações, ciclones, terremotos, incêndios florestais e outras ameaças (ONU, 2007). Em 2008, cerca de 320 desastres mataram 2,3 mil pessoas e afetaram 211 milhões de vidas ao redor do mundo (ONU, 2009). Segundo Veyret (2007), a urbanização acelerada, a degradação ambiental, a fragilidade da capacidade de resposta das comunidades e a pobreza permitem ocorrências com essas proporções.

O Brasil também é afetado por esses eventos, como se pode perceber pelas catástrofes instaladas nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Alagoas, para ficar nos casos recentes. Há tempos as cidades brasileiras sofrem os efeitos dos desastres naturais, principalmente os de origem hídrica. Essa situação se estende de um ponto a outro do país, denunciando a carência de políticas públicas efetivas para o enfrentamento dessa problemática.

As dificuldades decorrentes da escassez ou excesso de chuvas atingem principalmente os moradores de áreas de risco, cuja vulnerabilidade poderia ser reduzida por meio de investidas governamentais. Na realidade, os gestores da máquina pública mantêm uma postura de alheamento durante os períodos de normalidade, mobilizando o aparato estatal somente nos momentos em que o desastre já está instalado, trazendo prejuízo para a vida da pessoas e destruição de seus pertences.

Diante disso, questiona-se o que vem a ser um desastre? Será apenas aquilo que provoca a comoção social? Ou fatos que causam prejuízos econômicos? Os desastres ocorrem em qualquer lugar, a qualquer hora ou dependem de algum fator deflagrador?

Define-se o desastre como “o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequente prejuízo econômico e social” (BRASIL, 2007, p. 8). Coelho (2005, p. 35) elucida que o “desastre é a consequência de eventos adversos, ou seja, ele ocorre como desdobramento de um ou mais eventos adversos, que podem ser a manifestação de um fenômeno da natureza, uma ação/omissão humana ou mesmo a combinação de ambos”.

Nem sempre um evento adverso será causador de um desastre, mesmo que tenha esse potencial. Entretanto, ele pode desencadear situações de alto risco, que mal gerenciados podem dar origem a um desastre. Um local ermo assolado por um tornado, por exemplo, não caracteriza um desastre. É preciso que o evento atinja uma localidade vulnerável e supere a capacidade de resposta da comunidade.

Portanto, o desastre não é o evento adverso propriamente dito, mas as consequências resultantes do evento, cuja magnitude produz danos e prejuízos ao ecossistema como um todo. Dessa forma, faz-se necessário reduzir os riscos e as vulnerabilidades instaladas nas cidades brasileiras para dificultar que os eventos adversos desencadeiem os desastres.

É dever do Estado garantir a segurança global da população brasileira diante dos desastres. Isso significa estabelecer condições mínimas para o exercício pleno dos direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal, dentre os quais o direito à vida, à saúde, à segurança pública e à incolumidade, em todas as circunstâncias.

Para a efetivação dessa atribuição, a União instituiu o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) através do Decreto Federal n.º 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, que estabelece que os órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as entidades privadas e a comunidade, responsáveis pelas ações de defesa civil em todo o território nacional, serão coordenados pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), do Ministério da Integração Nacional.

O SINDEC articula os entes políticos em nível federal, estadual e municipal, e tem a responsabilidade de planejar e promover a defesa permanente contra os desastres, prevenir e minimizar seus danos, socorrer e assistir as populações afetadas, reabilitar e reconstruir cenários deteriorados, atuar na gestão dos riscos e na redução das vulnerabilidades. Apesar de sua natureza sistêmica, o SINDEC tem uma estrutura centralizadora e hierarquizada, que impede a flexibilidade e a adaptabilidade necessárias para o enfrentamento dos ambientes hostis e mutáveis dos desastres.

Incumbe ao SINDEC, portanto, a responsabilidade de preparar o País para enfrentar quaisquer eventualidades, sejam comoções internas ou situações emergenciais provenientes de fenômenos naturais, sejam catástrofes ou acidentes de grandes proporções. Cabe ressaltar que o envolvimento de todas as esferas

de governo, articuladas do nível municipal ao estadual e deste ao federal, mostra-se crucial para a gestão de riscos de quaisquer naturezas.

As atividades desse sistema objetivam, de modo categórico, reduzir os riscos de desastres que pairam sobre as cidades brasileiras. Em termos globais, a redução de risco compreende uma série de ações complementares e encadeadas, desprovidas de hierarquia ou de centralidade, embora sejam interdependentes e cíclicas, importando tão somente que se complete todas as etapas do ciclo. Assim, tem-se a prevenção, a preparação para emergências e desastres, a resposta e a reconstrução e recuperação como fases da redução de risco.

Pretende-se, desse modo, promover a discussão acerca da realidade da defesa civil brasileira, tendo o marco regulatório de suas atividades como eixo de reflexão. É oportuno destacar que esse marco é constituído pelo decreto n.º 5.376, que dispõe sobre o SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil.

Espera-se que esse breve estudo possa contribuir para o fortalecimento das instituições de defesa civil e a consequente tomada de consciência da população brasileira sobre os desastres.

2 TRAÇADO METODOLÓGICO

O presente estudo se assenta na modalidade de pesquisa qualitativa, de cunho descritivo-exploratório. Segundo André (2005), as abordagens qualitativas de pesquisas se fundamentam numa perspectiva que valoriza o papel ativo do sujeito no processo de produção de conhecimento e que concebe a realidade com uma construção social. A referida autora revela que há uma valorização do sujeito no desenvolvimento da pesquisa facilitando com isso a produção do conhecimento através da análise da realidade.

A partir do acesso, seleção e leitura de bibliografia temática, procurou-se construir uma primeira aproximação ao objeto de estudo: a realidade da defesa civil brasileira. Assim, os pesquisadores puderam se instrumentalizar de dados atuais que permitiram maior compreensão da realidade (LAKATOS; MARCONI, 2005).

Ainda no campo da tipologia, também realizou-se uma pesquisa documental, cuja principal característica reside na constituição da fonte de dados: documentos, escritos ou não (LAKATOS; MARCONI, 2005). Desse modo, foram utilizadas leis, decretos, resoluções e portarias referentes ao SINDEC e à defesa civil brasileira.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Brasil, o gerenciamento dos desastres se concentra enfaticamente na fase de resposta. Essa postura denota a cultura de reação instalada nos órgãos que compõe a defesa civil nacional. Embora seja voltada para a promoção do enfrentamento do desastre e do socorro às vítimas, a cultura reativa não diminui as vulnerabilidades existentes na comunidade, fato que conduz a novos eventos de mesmo matiz. Carchedi (2006) denuncia que problemas dessa ordem sequer constituem preocupação para os gestores públicos.

Experiências internacionais indicam que os gastos com a reconstrução podem ser reduzidos, desde que haja investimentos na prevenção dos desastres e na preparação das comunidades. A defesa civil deve ser pensada sob uma nova racionalidade técnica que permita o nascimento de uma cultura prevencionista para redução dos riscos e das vulnerabilidades.

A prevenção pode ser considerada a etapa mais nobre de todo o ciclo de defesa civil, não só por ser menos dispendiosa, mas principalmente por ser a mais técnica e humana. Além de evitar as perdas patrimoniais, na fase de prevenção se pode anular as possibilidades de ocorrência de mortes.

Essa fase se desdobra em duas frentes: a análise e a redução dos riscos de desastres (BRASIL, 2007). Duarte, Margarida e Nascimento (2008) esclarecem que a eliminação dos riscos não é o objetivo da prevenção, porque, em muitos casos, inexistem mecanismos de controle sobre os elementos deflagradores dos eventos adversos.

O estudo e a pesquisa destinada ao levantamento de áreas de risco possibilitam a elaboração de mapas temáticos que podem identificar as ameaças, vulnerabilidades e riscos de desastres. Desta forma, o poder público pode canalizar meios e recursos para reduzir a probabilidade de efetivação dos eventos adversos e seus efeitos.

Durante a análise dos riscos, busca-se avaliar e hierarquizar os riscos, identificando as áreas mais vulneráveis, bem como as alternativas para fortalecimento da comunidade. Essa atividade requer: o estudo das ameaças de desastres, o estudo do grau de vulnerabilidade do sistema e dos corpos receptores e a síntese conclusiva da análise.

Identificados e avaliados os riscos, passa-se à busca de medidas que tenham por objetivo a redução destes. Por meio dessa ação, as vulnerabilidades da comunidade são diminuídas, importando no aumento da segurança global das pessoas.

Essas medidas podem ser agrupadas em dois grupos distintos: medidas estruturais e medidas não-estruturais.

As medidas estruturais são caracterizadas pelas intervenções construtivas. Duarte, Margarida e Nascimento (2008) citam como exemplo as barragens, os açudes, a melhoria das estradas, a construção de galerias de captação de águas pluviais.

Por sua vez, as medidas não-estruturais são aquelas que abrangem o planejamento da ocupação e/ou utilização do espaço geográfico, a edição de normas e regulamentos de segurança e as mudanças culturais e comportamentais. Observando pelo aspecto essencialmente preventivo, as medidas não-estruturais devem se prioritárias. Duarte, Margarida e Nascimento (2008) destacam os seguintes exemplos de medidas com esse viés: microzoneamento urbano e rural, implementação de legislação de segurança e de normas técnicas relacionadas à redução dos riscos de desastres, promoção da mudança cultural e comportamental e de educação pública, objetivando a redução das vulnerabilidades das comunidades em risco e a promoção de apoio ao planejamento e gerenciamento da prevenção de desastres (análise e redução de riscos de desastres) nas comunidades com baixos níveis de capacitação técnica.

Considerando a existência dos mapas temáticos de risco e as peculiaridades da área estudada, surge a noção dos riscos e vulnerabilidades a que estão sujeitas a população em risco. Dessa forma, o próximo passo é envolver instituições e comunidades no sentido de buscarem capacitação para o enfrentamento dos desastres.

As comunidades devem estar preparadas para conviver com os desastres naturais. Não se pretende fazer uma afirmação apocalíptica, mas o fato é que eles sempre existiram e de alguma forma atingiram essa ou aquela comunidade com maior ou menor intensidade. Logo, conhecendo-se os desastres que mais comumente acontecem, deve-se preparar as pessoas para o seu enfrentamento.

Assim, a preparação para emergências e desastres tem como objetivo o desenvolvimento de projetos e ações que melhorem, primeiramente, a capacidade de atendimento das emergências (BRASIL, 2007). Aqui o foco ainda é a dinamização de ações preventivas.

Esses projetos devem ser elaborados com o intuito de se promover o desenvolvimento institucional, de recursos humanos e científicos, a mudança cultura, a motivação e a articulação empresarial, a elaboração de bancos de dados com informações e estudos epidemiológicos sobre desastres, o planejamento operacional e de contingência, a mobilização e o aparelhamento e apoio logísticos.

A resposta aos desastres se traduz no atendimento propriamente dito, ou seja, o socorro, a assistência às vítimas da emergência e a reabilitação do cenário do desastre (BRASIL, 2007). Operacionalmente é a fase mais crítica, que demanda maior urgência e volume de recursos.

A fase de socorro engloba as atividades para identificar, acessar e estabilizar as vítimas afetadas pelo desastre. Essas atividades ocorrem com mais intensidade nas áreas próximas aos locais de impacto. Nesse período se executa os trabalhos de contenção dos efeitos dos eventos adversos, o isolamento de áreas de riscos, a atuação direta sobre o evento, a busca e o salvamento, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico cirúrgico de emergência (DUARTE; MARGARIDA; NASCIMENTO, 2008).

A assistência às populações vitimadas compreende as atividades logísticas, assistenciais e de promoção da saúde. Nesse período ocorrem o suprimento de água potável, provisão de alimentos, suprimento de vestuário, administração de abrigos, triagem sócio-econômica, cadastramento de famílias afetadas, ações para reforçar a coesão familiar e comunitária, o saneamento básico de caráter emergencial, ações integradas de saúde, dentre outras (DUARTE; MARGARIDA; NASCIMENTO, 2008).

O processo de restauração das áreas afetadas pelos desastres e de retorno das comunidades a uma situação próxima à normalidade, após o restabelecimento das condições mínimas de segurança e de habitabilidade, caracterizam as ações de reabilitação de cenários. É nesse período que se realiza a avaliação de danos e de

prejuízos, vistoria técnica das estruturas atingidas, emissão de laudos técnicos e desmontagem de edificações comprometidas, suprimento e distribuição de energia elétrica, abastecimento de água potável, esgoto sanitário, limpeza urbana, sepultamento de pessoas e animais, limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação do ambiente e recuperação de unidades habitacionais de baixa renda (DUARTE; MARGARIDA; NASCIMENTO, 2008).

Por fim, a reconstrução em por finalidade restabelecer em plenitude os serviços públicos, a economia local, o moral social e o bem-estar da população (BRASIL, 2007). A reconstrução deve promover a diminuição das vulnerabilidades da comunidade, reduzindo a probabilidade de ocorrência do evento adverso ou garantindo que as consequências sejam menores (DUARTE; MARGARIDA; NASCIMENTO, 2008).

Diante do exposto, verifica-se que a administração de desastres requer um amplo envolvimento dos governos federal, estadual e municipal, o empresariado e a sociedade brasileiro como um todo. De modo diverso se manterá a força da cultura reativa já denunciada. É preciso que os gestores entendam que a prevenção permite o fortalecimento da comunidade e a diminuição gradativa das consequências dos eventos adversos.

Embora o governo brasileiro tenha editado o marco regulatório para a administração de desastres, muitos aspectos críticos continuam sem efetividade, permanecendo apenas inscritos na previsão legal. Observa-se nessa opção do governo federal uma inspiração reativa, que concebe desacertados os investimentos na prevenção.

Outro ponto nevrálgico na defesa civil brasileira diz respeito à implantação das coordenadorias regionais e a criação do grupo de apoio a desastres.

Em um país de dimensões continentais, a centralização do órgão articulador do SINDEC representa uma barreira para o enfrentamento dos desastres. Em que pese a necessidade do acompanhamento das atividades de defesa civil, a concepção sistêmica sofre um abalo com essa disposição, posto ser próprio desse modelo gerencial a auto-regulação, a flexibilidade e a adaptabilidade. Nesse sentido, mostra-se contraproducente para a defesa civil a manutenção de um órgão central. Somente por meio das coordenadorias regionais se conseguirá romper os liames da cultura reativa.

Com relação ao grupo de apoio a desastres, considera-se que sua inexistência aporta uma séria debilidade ao SINDEC. É vital que se crie um grupo de profissionais, vinculados à SEDEC, permanentemente capacitados para o enfrentamento de desastres em qualquer rincão do país. A Força Nacional de Segurança Pública, criada em 2004 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, poderia servir de paradigma para a constituição desse grupo. A criação de uma Escola Nacional de Defesa Civil (CARCHEDI, 2006) com vistas a capacitação dos profissionais e a padronização de procedimentos seria também uma via segura para o alcance desse desiderato.

Outro grave problema na estrutura da defesa civil brasileira surge com a alternância do gestor municipal. Os membros das comissões municipais de defesa civil são nomeados em cargos comissionados para o exercício das atividades de enfrentamento dos desastres. A profissionalização do setor se mostra urgente para que as ações de defesa civil não sofram solução de continuidade, tendo que reiniciar suas atividades a cada quatro anos. É preciso que se reconheça formalmente a profissão de agente de defesa civil, em nível técnico e superior, com a definição clara de suas competências e atribuições.

Finalmente, mostra-se profícua a criação de fundos de defesa civil descentralizados e diluídos por todas as esferas de governo. Aqui se propõe o modelo adotado para a constituição do Sistema Único de Saúde, permitindo que os recursos financeiros sejam administrados pelas comissões municipais de defesa civil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a prevenção dos desastres ocupa a periferia dos debates patrocinados pelo governo federal. Casos assemelhados aos que ora acontecem em Pernambuco e Alagoas são reprises de fatos idênticos às ocorrências de Santa Catarina e Ceará, em 2008 e 2009. A ausência de foco nas ações preventivas, relegadas a segundo plano, e a estrutura espartana e centralizadora da SEDEC fragilizam todo o Sistema Nacional de Defesa Civil.

É preciso que se inicie uma ampla discussão nacional, envolvendo as universidades, os órgãos de imprensa, as comunidades e os governos, com o intuito de se produzir mudanças urgentes na conjuntura atual. Não

adianta reconstruir cenários de desastre sem investir na prevenção, pois o resultado sempre será repetido: destruição, desabrigados, desalojados e mortes.

Somente com um conjunto de ações articuladas se conseguirá romper práticas seculares, marcadas pela cultura da reatividade. Dentre essas ações, destacam-se a formação das coordenadorias regionais de defesa civil, a criação do grupo de apoio a desastres, a profissionalização dos agentes de defesa civil e a constituição de fundos nacionais, estaduais e municipais.

REFERÊNCIAS

ANDRE, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. **Política nacional de defesa civil**. Brasília: SEDEC, 2007.

CARCHEDI, Luiz. **Gerenciamento de Desastres**. São Paulo, 16 jun, 2006. Disponível em: <<http://resgate.com.br/index.php?op=NEArticle&sid=574>>. Acesso em: 20 jun 2010.

CASTRO, Antonio Luiz Coimbra de. **Manual de planejamento em defesa civil**. Brasília Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Defesa Civil, 1999.

COELHO, Luiz Cláudio Araújo. **Gerenciamento das ações de resposta às situações críticas – uma nova postura operacional**. (Monografia de Especialização). Fortaleza: UECE, 2005.

DUARTE, Luiz Ricardo; MARGARIDA, Caroline; NASCIMENTO, Cristiane. **Os Conseg e a redução de riscos**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2008.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 6.ed – São Paulo: Atlas, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ESTRATÉGIA INTERNACIONAL PARA REDUÇÃO DE DESASTRES. Hyogo framework for action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters**. Genebra: ONU, 2007.

_____. _____. **Reducing disaster risks through Science: issues and actions**. Genebra: ONU, 2009.

VEYRET, Yvette. **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2007.