

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA
UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
PAULO DINIZ ARRUDA NUNES**

**O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA NA GESTÃO DOS
DESASTRES NATURAIS**

**Florianópolis
2012**

PAULO DINIZ ARRUDA NUNES

**O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA NA GESTÃO DOS
DESASTRES NATURAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização *Lato Sensu* em Gestão de Eventos Críticos da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão de Eventos Críticos.

Orientador: Prof. Me. Charles Fabiano Acordi.

Florianópolis

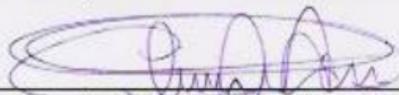
2012

PAULO DINIZ ARRUDA NUNES

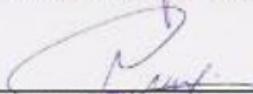
**O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA NA GESTÃO DOS
DESASTRES NATURAIS**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Especialista em Gestão de Eventos Críticos e aprovada em sua forma final pelo Curso de Especialização *Lato Sensu* em Gestão de Eventos Críticos da Universidade do Sul de Santa Catarina.

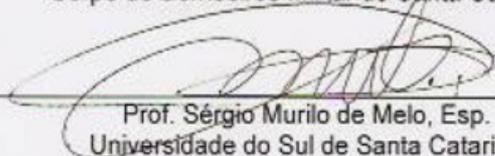
Florianópolis, 27 de novembro de 2012.



Professor e orientador Charles Fabiano Acordi, Me.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Cel BM Gladimir Murer, Esp.
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina



Prof. Sérgio Murilo de Melo, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

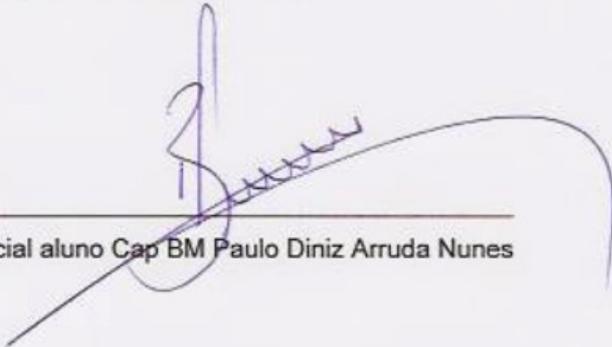
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Diretoria de Ensino do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, as Coordenações de Curso, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 27 de novembro de 2012.



Oficial aluno Cap BM Paulo Diniz Arruda Nunes

À minha esposa, Elizandra Borges Nunes, companheira de todas as horas e que durante o curso, embora distante fisicamente, esteve sempre a meu lado, ouvindo, confortando e apoiando, assinalo o meu mais profundo agradecimento e reconhecimento.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Diniz Rodrigues Nunes (*“in memoriam”*) e Adelice Arruda Nunes, sem os quais não teria chegado até aqui.

A minha esposa, Elizandra, e aos meus filhos Marcos e Manuella, fontes de inspiração e de impulso nas horas de privação, exaustão e desânimo.

Ao meu irmão, Antônio Hugen Nunes, por há duas décadas atrás ter acreditado no meu potencial e auxiliado nos estudos que levaram ao meu ingresso no Corpo de Bombeiros Militar.

Ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina por ter proporcionado a realização do presente curso e à Universidade do Sul de Santa Catarina e aos colegas de curso e professores que envidaram seus esforços no sentido de um curso agradável e útil.

Ao meu prezado amigo e orientador, Capitão BM Charles Fabiano Acordi, Me., que na orientação para a concretização de meu trabalho não economizou esforços e dedicação.

Finalmente, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

“Se queres conhecer o passado, examina o presente que é o resultado;
se queres conhecer o futuro, examina o presente que é a causa” (Confúcio).

RESUMO

As instabilidades provocadas pelos fenômenos naturais, a partir do momento em que passaram a interagir com a ocupação humana, resultaram em adversidades, no que hoje se chama de desastres naturais. Nas últimas décadas os desastres naturais se intensificaram no Brasil, tanto em recorrência quanto em magnitude, figurando o Estado de Santa Catarina entre os mais atingidos, senão o mais. Tal constatação demanda esforços dos órgãos componentes da defesa civil, entre eles o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, no sentido de responder a tais eventos. Esta monografia, mediante pesquisa bibliográfica, analisa e delimita os limites legais para a atuação operacional do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, na gestão dos desastres naturais, pelo desempenho das ações de proteção e defesa civil, estabelecidas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. O presente estudo contextualiza e classifica os desastres naturais, transitando por temas componentes e correlatos, tais como danos, prejuízos, ameaça, vulnerabilidade e risco. Aborda as ações de proteção e defesa civil que constituem o processo da gestão desastres, sendo a prevenção, a mitigação, a preparação, a resposta e a recuperação. Analisa os aspectos legais, consoante o ordenamento jurídico nacional e estadual, para a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, frente às atividades de proteção e defesa civil destinadas à gestão dos desastres naturais. Por fim concluí que a competência para a atuação operacional do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, na gestão dos desastres naturais, é presente nas ações de prevenção, mitigação, preparação e resposta, com ênfase na etapa do socorro da ação de resposta.

Palavras-chave: Desastres naturais. Gestão. Corpo de Bombeiros. Proteção e defesa civil.

ABSTRACT

From the moment they began to interact with human occupation, the instabilities caused by natural phenomena resulted in hardships, in what are now called natural disasters. In the last decades the natural disasters have intensified in Brazil, both in magnitude and in recurrence, being the state of Santa Catarina among the most affected, if not the most affected one, such findings demand efforts of the components of civil defense agencies, including the Fire Brigade of Santa Catarina, in order to respond to such events. This monograph, by bibliographical research, analyzes and defines the legal limits for the performance of operational Firefighters of Santa Catarina, in the management of natural disasters, by the performance of protective actions and civil defense, established by the National Politics of protection and civil defense. This study contextualizes and categorizes natural disasters, moving through component themes and related themes, such as damages, losses, threats, vulnerability and risk. Discusses the actions of civil protection and defense that constitute, the process of disaster management, being them, the prevention, mitigation, preparation, response and recovery. Analyzes the legal aspects, consonantly with the national and the state legal systems for the actuation of Firefighters of Santa Catarina, to the activities of civil protection and defense for the management of natural disasters. Finally I concluded that responsibility for the actuation of operational Firefighters of Santa Catarina in the management of natural disasters, is present in the actions of prevention, mitigation, preparation and response, with emphasis on the stage of emergency response action.

Keywords: Natural Disasters. Management. Fire Department. Civil Protection and defense.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Deslizamento de terra na região do Morro do Baú, em Ilhota – SC.....	23
Figura 2 – Desastre natural (fenômeno natural adverso atuando sobre um ambiente vulnerável).....	25
Figura 3 – Redução/eliminação do risco de desastre natural pela atuação sobre a ameaça. Impossibilidade.....	29
Figura 4 – Redução do risco de desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade I.....	30
Figura 5 – Redução do risco de desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade II.....	30
Figura 6 – Eliminação do risco de desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade I.....	31
Figura 7 – Eliminação do risco de desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade II.....	31

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo de ocorrências de desastres naturais no Brasil nas décadas de 1990 e 2000.	15
Gráfico 2 - Comparativo de desastres naturais no Brasil, por natureza da ocorrência, de 1991 a 2010.....	32
Gráfico 3 - Desastres naturais mais recorrentes em Santa Catarina no período de 1991 a 2010.....	33

LISTA DE SIGLAS

CBMSC – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

FT – Força Tarefa

PNPDEC – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

SINDEC – Sistema Nacional de Defesa Civil

UNISDR - United Nations International Strategy for Disaster Reduction

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 OBJETIVOS.....	17
1.1.1 Objetivo Geral.....	17
1.1.2 Objetivos específicos.....	17
1.2 JUSTIFICATIVA.....	17
1.3 PROBLEMA.....	19
1.4 HIPÓTESES	21
1.5 PROCESSOS METODOLÓGICOS.....	21
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	22
2 DESASTRES NATURAIS.....	23
2.1 CONCEITUAÇÃO.....	23
2.2 DANOS E PREJUÍZOS.....	26
2.3 AMEAÇA, VULNERABILIDADE, RISCO E SUAS INTER-RELAÇÕES	26
2.3.1 Ameaça.....	26
2.3.2 Vulnerabilidade.....	27
2.3.3 Risco.....	28
2.3.4 A inter-relação entre ameaça, vulnerabilidade e risco.....	29
2.4 CLASSIFICAÇÃO DOS DESASTRES NATURAIS.....	31
2.4.1 Classificação dos desastres naturais quanto a natureza ou causa primária	32
2.4.2 Classificação dos desastres naturais quanto à intensidade.....	34
2.4.3 Classificação dos desastres naturais quanto à evolução.....	35
3 AS AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E A GESTÃO DOS DESASTRES	38
3.1 PREVENÇÃO.....	38
3.1.1 Avaliação de riscos de desastres.....	39
3.1.2 Redução de riscos de desastres.....	40
3.2 MITIGAÇÃO.....	41
3.3 PREPARAÇÃO.....	42
3.4 RESPOSTA.....	44

3.5 RECUPERAÇÃO.....	45
4 ASPECTOS LEGAIS DA ATUAÇÃO DO CBMSC NAS ATIVIDADES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DESTINADAS À GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS.....	47
4.1 O CBMSC E AS AÇÕES DE RESPOSTA NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS	53
4.2 O CBMSC E AS AÇÕES DE PREVENÇÃO/MITIGAÇÃO NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS.....	53
4.3 O CBMSC E AS AÇÕES DE PREPARAÇÃO NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS.....	55
4.4 O CBMSC E AS AÇÕES DE RECUPERAÇÃO NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS.....	58
5 CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

Na evolução do planeta Terra as instabilidades e os fenômenos naturais sempre estiveram presentes, sendo eles parte da dinâmica de transformação a que o planeta é desde e sempre submetido. Essa evolução é em geral lenta, porém permeando-a, há eventos súbitos e de extrema violência, portanto catastróficos (VIEIRA, 2010).

A interação humana com esses eventos naturais, a partir de sua introdução nesse ambiente susceptível às catastrofes naturais, determina o que hoje se define como desastres naturais (MASATO *et al*, 2006).

Segundo Marcelino (2007), levantamentos feitos durante as últimas décadas, apontam que os desastres naturais estão ocorrendo mundialmente com mais frequência e com maior intensidade, com aumento correspondente nos danos e prejuízos.

No Brasil observa-se que a tendência também é no sentido de maior recorrência e de maior violência dos desastres naturais, também acompanhado do crescimento dos danos e dos prejuízos.

Tal afirmação pode ser em parte reforçada pelo Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010, volume Brasil, quando informa que “Os dados comprovam o discurso frequente sobre o aumento da ocorrência de desastres ao nos permitir observar os seguintes números: total de desastres, 31.909 | Década de 1990, 8.671 (27%) | Década de 2000, 23.238 (73%)” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2012a, p. 28).

O reforço informado pelo citado atlas quanto a constatação do aumento da quantidade e da intensidade das ocorrências, é citado como parcial apenas, visto que os registros dos desastres pelas entidades de defesa civil até então não foram ou não são fidedignos, conforme se vê:

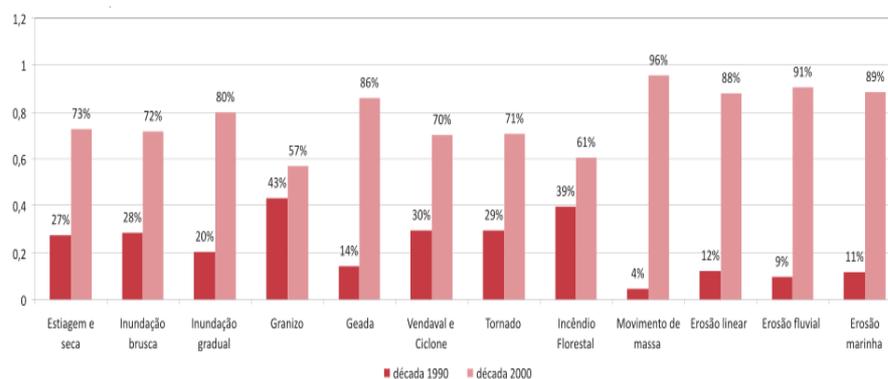
Os números, entretanto, não permitem afirmar que os desastres aumentaram em 73% nos últimos 10 anos, uma vez que é sabida a histórica fragilidade do Sistema de Defesa Civil em manter atualizados seus registros. Como tendência, é possível apenas afirmar que tanto os desastres têm potencial crescimento, como o fortalecimento do sistema, a fidelidade aos números e o compromisso no registro também crescem com o passar dos anos. Ainda assim, para efeito de comparação, a diferença de registros entre cada ano é apresentada por tipo de desastre, de maneira a estabelecer uma relação entre o aumento de ocorrências e o aumento de

registros, a partir de uma média (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2012a, p. 28).

Admite-se, assim, que os desastres em nosso país estão mais recorrentes, mais intensos e ocasionando maiores consequências, em danos e prejuízos. Mesmo que esses volumes a maior se obtenham pela comparação de dados atuais mais exatos com dados anteriores menos precisos, não se desconfigura o problema, ao menos *a priori*, posto que as quantidades informadas, sendo mais ou menos exatas, não exime a preocupação que disso resulta.

O gráfico seguinte mostra e ratifica de forma bastante nítida o aumento do registro de desastres naturais no Brasil, quando compara, por tipo de desastre natural, os quantitativos registrados na década de 2000 com os da década de 1990.

Gráfico 1 - Comparativo de ocorrências de desastres naturais no Brasil nas décadas de 1990 e 2000.



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010, volume Brasil (2012, p. 28).

Nessa mesma linha o Estado de Santa Catarina figura no cenário nacional entre os estados mais afetados por desastres naturais, senão o mais, em número de registros, medida que pode se comprovar pela constatação de que no período de 1991 a 2010, dos 70 (setenta) municípios mais atingidos por desastres no país, 34 (trinta e quatro) deles são municípios catarinenses, assim como também o são os 7 (sete) municípios que mais recorrência de desastres apresentaram (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2012a).

Portanto, é fato e é inquietante que o Estado de Santa Catarina tem sido vitimizado com frequência pelos desastres naturais, destacando-se no cenário nacional, inclusive.

Segundo Herrmann et al ([2008?], p. 3), são fatores que influenciam nas ocorrências de desastres naturais no Estado de Santa Catarina:

No Estado de Santa Catarina, o relevo, a altitude, a continentalidade e a maritimidade são os fatores que apresentam maior interação com os sistemas atmosféricos tornando-os estáveis ou instáveis. A influência desses fatores determinam as variações climáticas locais e a suscetibilidade aos riscos e desastres climáticos.

Além dos fatores supra referidos, apresentam-se outros como agregados para a formação dos desastres no estado catarinense, dentre eles a ocupação desordenada e a incipiência das políticas públicas ambientais.

O Estado de Santa Catarina tem convivido com o incremento dos acidentes naturais nas últimas décadas, em função da ocupação desordenada das áreas de preservação permanente e da falta de uma política ambiental adequada por parte do poder público (MENEZES, 2009, p. 25).

Verificado a inevitabilidade da ocorrência de desastres naturais no Estado de Santa Catarina e constatado o incremento nas suas recorrências e intensidades, é necessário que a Defesa Civil esteja eficientemente preparada para fazer frente a esses episódios perniciosos.

O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), assim como os corpos de bombeiros das demais unidades da Federação, como órgão de socorro, está constitucionalmente e necessariamente inserido nas atividades de defesa civil (BRASIL, 1988), e conseqüentemente no processo de gestão de desastres.

Esse processo de gestão dos desastres reclama da Defesa Civil, por meio dos órgãos e entidades públicas que a compõe, e da própria sociedade organizada, a adoção de medidas a serem praticadas antes, durante ou após a ocorrência dos desastres, formando o ciclo das ações de redução de desastres, definidos pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) como sendo as atividades de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (BRASIL, 2012).

Para a adequada consecução dessas ações, por serem amplas, abrangentes e complexas, requer-se uma participação multidisciplinar e de múltiplos órgãos e entidades que compõem o sistema de defesa civil, de forma que é esperado que cada uma dessas instituições tenha claramente definida suas atribuições no processo de gestão dos desastres.

Destarte, busca-se neste trabalho verificar, dentre as ações de defesa civil, as atribuições que legalmente tocam ao CBMSC no processo da gestão dos desastres naturais, a fim de responder no trabalho monográfico o que cabe ou não cabe, legal e operacionalmente ao CBMSC desenvolver, para tentar definir com isso, quais os limites legais da atuação operacional do CBMSC na gestão dos desastres.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o arcabouço jurídico nacional e estadual, em relação a atuação operacional do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, na gestão dos desastres naturais.

1.1.2 Objetivos específicos

1.1.2.1 Realizar uma contextualização histórica e conceitual acerca dos desastres naturais.

1.1.2.2 Descrever as ações de proteção e defesa civil destinadas a gestão para a redução dos desastres (prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação).

1.1.2.3 Verificar a inserção do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina no ordenamento jurídico nacional e estadual, para as atividades inerentes a proteção e defesa civil, e determinar àquelas que lhe são pertinentes na gestão dos desastres naturais.

1.2 JUSTIFICATIVA

As ocorrências dos desastres naturais demandam providências dos órgãos e entidades públicas e da própria sociedade organizada, a serem adotadas antes, durante ou após a ocorrência dos desastres, todas voltadas para a redução dos desastres.

As providências precedentes aos desastres se consubstanciam por ações nos campos da prevenção, da mitigação e da preparação.

A prevenção caracteriza-se pelas ações que objetivam diminuir tanto a ocorrência quanto o grau dos desastres, utilizando-se de medidas destinadas a atuar sobre as ameaças e sobre as vulnerabilidades, buscando minimizar os danos e os prejuízos a que as comunidades serão expostas no caso de um desastre.

A preparação deve ser obtida pelas ações que buscam exatamente se estar pronto para absorver os impactos que não se conseguiu prevenir ou aqueles que, embora houvesse medidas preventivas, não se conseguiu evitar. Aqui se insere o conceito de resiliência das comunidades, ou seja, a capacidade que as comunidades possuem em enfrentar e se adaptar aos eventos adversos que as atingem.

A mitigação aplicada aos desastres representa as ações que se destinam a amenizar a situação das comunidades atingidas, o que parece estar presente não só nos estágios anteriores aos desastres mas também no decorrer dos mesmos.

As providências que se desenvolvem durante a ocorrência de um desastre caracterizam-se por ações de resposta e também de mitigação, conforme já exposto.

Essas providências residem nas ações mais críticas e que parecem ser aquelas em que o controle menos se detem. Aquelas que se desenvolvem sob o estertor das medidas mais urgentes; que contam ou sobrevivem com as improvisações; que não contando com as medidas preventivas e preparatórias que a antecedem, ou com suas falências, passam a adotar providências paliativas, imediatas e personalísticas, necessárias ao estabelecimento ou reestabelecimento da normalidade de forma empírica ou pelo estabelecimento de algo que ao menos seja aceitável, frente ao descontrole reinante.

É ainda durante o decorrer dos desastres que se produzem as medidas de caráter assistencial e de reabilitação mínima dos serviços essenciais e das áreas e edificações atingidas, visando proporcionar um mínimo de dignidade para a população afetada.

Passados os desastres, surgem os desafios da recuperação, etapa em que se busca a reconstrução dos cenários de forma a voltar a situação de normalidade, devendo, para tanto, observar-se nessa reconstrução as medidas preventivas necessárias para que o evento não torne a ocorrer ou que seus resultados sejam minimizados em níveis aceitáveis e seguros.

Verifica-se, assim, que o ciclo das ações de proteção e defesa civil para a gestão (redução) dos desastres - prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação - é muito amplo e absorve ainda inúmeras outras subações. Isso torna imperativo que essas atividades sejam bem gerenciadas, a fim de se obter o máximo em eficácia.

Destarte, é necessário que para cada ação e subação esteja claramente definido o que compete a cada órgão ou entidade, respondendo quem faz o que e quando.

Busca-se, deste modo, verificar quais providências cabem legalmente ao CBMSC no processo da gestão dos desastres naturais.

A definição clara desses objetivos resultará em organização, a qual ao ser exercida implicará e favorecerá uma atuação operacional focada naquilo que realmente cabe ao CBMSC, restando disso tudo uma maximização dos resultados, posto que não sofrerá dos malefícios das ações dispersas e casuísticas, além da racionalização e economia de pessoal e de materiais.

A obtenção de melhores resultados por parte do CBMSC, no transcorrer da gestão dos desastres, por consequência, se refletirá em melhor satisfação das necessidades das comunidades atingidas por um desastre e assim na redução dos danos às pessoas e ao ambiente e dos prejuízos econômicos resultantes.

1.3 PROBLEMA

Sabe-se que sempre houve a ocorrência de fenômenos intensos em nosso planeta, como atividade vulcânica, terremotos, maremotos, furacões, tornados, impactos de meteoros e de cometas, enchentes, secas, desertificação, períodos glaciais, dentre outros. A ocorrência desses fenômenos, portanto, seria algo natural na transformação e evolução da Terra, num processo dinâmico e contínuo que ao mesmo tempo em que destruía cenários oportunizava a construção de outros.

Com a introdução gradual do homem nesses cenários, esses fenômenos passaram a evidenciar seus efeitos, traduzindo-se em desastres, entendido como os danos e prejuízos para o homem e seus bens, tanto mais intensos quanto mais populosos e distribuídos pela superfície foram ficando os ajuntamentos humanos.

Estudiosos ao analisar a história global recente, apontam que há indicativos de que os desastres naturais estão cada vez mais recorrentes e violentos, asseverando que o agravamento liga-se à desastrada interação do homem com o meio ambiente e a ocupação desordenada do terreno.

O Brasil goza da reputação (ou pelo menos é o consciente coletivo) de ser um país isento de grandes desastres, atribuindo-se inclusive a participação de Deus na “proteção recebida”, circunstância difundida e resumida por adágios populares, como: “Deus é brasileiro”.

Talvez esse sentimento tenha algum fundo de verdade quando cotejado a situação de outros países, pois de fato os desastres brasileiros não se equiparam aos enormes eventos ocorridos em outros territórios.

O mesmo sentimento é também apontado como causa para a pouca importância conferida à proteção e defesa civil no país, responsável pela gestão dos desastres, bem como, por sua incipiência.

À parte o exposto, é visível que os desastres no Brasil estão aumentando em suas recorrências e gravidade, estando o Estado de Santa Catarina entre os mais afetados, notadamente por ocorrências de inundações e escorregamentos.

Nesse panorama reclama-se preparação da Defesa Civil para atuações mais eficientes e eficazes em face dos desastres. Essa atuação demanda providências no sentido da prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

O CBMSC, como os demais corpos de bombeiros, está indissociavelmente atrelado às atividades de defesa civil, até por força constitucional. Não é incomum, inclusive, encontrar percepções que incluem a Defesa Civil no Corpo de Bombeiros ou que entendem que este é o responsável por aquela.

É patente, sim, a participação do CBMSC em atividades de defesa civil e conseqüentemente no processo de gestão dos desastres. Mas até que ponto? Até aonde vão as suas responsabilidades legais frente a esses desastres? O que, operacionalmente, lhe cabe e não lhe cabe executar?

Assim, a problemática reside em distinguir quais os limites e as possibilidades legais da atuação operacional do CBMSC na gestão dos desastres naturais.

1.4 HIPÓTESES

Baseando-se na construção lógica, a partir de conceitos legais e teóricos, chegar-se-á a duas hipóteses prováveis: uma que não há a possibilidade de delimitar a atuação do CBMSC na gestão dos desastres naturais; a outra que é possível a delimitação da atuação do CBMSC na gestão dos desastres naturais, apresentando-se, nesta hipótese, seus contornos e embasamentos.

1.5 PROCESSOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos pretendidos na pesquisa foi utilizado no trabalho monográfico a lógica de pesquisa dedutiva, partindo de teorias e legislação mais gerais e amplas para as mais específicas e restritivas (LAKATOS; MARCONI, 1995). No caso a abordagem partiu da Constituição Federal da República Federativa do Brasil indo até normativas expedidas pelo CBMSC.

A abordagem do problema se deu por meio de pesquisa qualitativa, pois se preocupou com o aprofundamento da percepção e do entendimento da organização CBMSC na seara das atividades de gestão de desastres naturais, não se preocupando com números ou quantidades (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Quanto aos objetivos da pesquisa, a fim “de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” (Gil, 2002, p. 41), a pesquisa utilizada foi a exploratória, posto que o assunto pesquisado foi previamente explorado e sondado para permitir a familiaridade necessária ao desenvolvimento do trabalho.

Como estratégia de pesquisa utilizou-se a pesquisa bibliográfica (Gil, 2002), pois o seu desenvolvimento baseou-se em material bibliográfico já elaborado, principalmente matéria legislativa.

Quanto ao horizonte de tempo, a pesquisa é transversal, pois busca-se o referencial teórico acerca dos limites e das possibilidades legais de atuação operacional do CBMSC na gestão dos desastres naturais, na atualidade, e não ao longo do tempo.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho monográfico está estruturado em cinco capítulos, descritos da seguinte forma:

No primeiro capítulo encontra-se a introdução, contextualizando e justificando o assunto tema do trabalho, apresentando os seus objetivos, a problemática e a hipótese, bem como, os procedimentos metodológicos utilizados.

No segundo capítulo apresenta-se o referencial teórico sobre os desastres naturais, abrangendo sua conceituação propriamente dita e a conceituação e caracterização de temas componentes e correlatos aos desastres naturais, como danos e prejuízos, ameaça, vulnerabilidade e risco.

No terceiro capítulo abordam-se as ações de proteção de defesa civil e a gestão dos desastres, contextualizando-as por meio da abordagem de suas generalidades, das medidas para a redução dos desastres, e da definição e caracterização da gestão dos desastres.

No capítulo quarto analisam-se os aspectos legais da atuação do CBMSC, de forma a verificar a sua inserção no ordenamento jurídico nacional e estadual, para a consecução das atividades de proteção e defesa civil destinadas à gestão dos desastres naturais.

No quinto e último capítulo apresentam-se as conclusões a que se chegou neste estudo, determinando as atividades de proteção e defesa civil que são legalmente pertinentes ao CBMSC no ofício da gestão dos desastres naturais.

2 DESASTRES NATURAIS

Necessário para a compreensão do conteúdo deste trabalho que seja conceituado e caracterizado o que são os desastres naturais.

2.1 CONCEITUAÇÃO

De acordo com Castro (1999, p. 7, grifo nosso), desastre é o “Resultado de eventos adversos, **naturais** ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.

Figura 1 – Deslizamento de terra na região do Morro do Baú, em Ilhota – SC



Fonte: Zero Hora, 2008 Nov 28.

Tal conceito é predominante na Política Nacional de Defesa Civil brasileira, estando inclusive repetido palavra por palavra no inciso II do artigo 2º do Decreto Federal nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, o qual regulamenta o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) e dá outras providências (BRASIL, 2010).

Infere-se, assim, que um desastre natural é o produto de um evento adverso natural, havendo que ocasionar danos e prejuízos ao atuar sobre um ecossistema vulnerável.

Um evento adverso é uma “Ocorrência desfavorável, prejudicial, imprópria. Acontecimento que traz prejuízo, infortúnio. Fenômeno causador de um desastre” (Castro, 2002, p. 113).

O conceito de desastre até aqui apresentado, permite avaliar que para a ocorrência de um desastre natural é necessária a atuação de um fenômeno natural, ou seja, de um episódio originário da dinâmica natural terrestre, ou em resumo, da ação da natureza.

Nesse sentido se manifesta Castro (1999, p. 18): “Desastres naturais são aqueles produzidos por fenômenos e desequilíbrios da natureza. Por isso são causados por fatores de origem externa que atuam independente da ação humana”.

Marcelino (2007, p. 5), apresenta uma conceituação para desastre natural, na qual traz novos elementos em relação aos conceitos anteriores:

Na natureza ocorrem diversos tipos de fenômenos que fazem parte da geodinâmica terrestre, responsáveis pela estruturação da paisagem. Mas, se ocorrerem ou se deslocarem sobre um sistema social, gera uma situação potencial de perigo a pessoas e bens. Caso haja o impacto, só será considerado como desastre quando os danos e prejuízos foram extensivos e de difícil superação pelas comunidades afetadas. Se não gerar danos ou seguir sua trajetória por áreas não ocupadas, o fenômeno volta a ser considerado como um evento natural.

Retira-se, assim, que os fenômenos naturais são intrínsecos a natureza da Terra, e que somente sua ocorrência não se configura num desastre, posto que é necessário que provoque danos e prejuízos, a pessoas e bens, e que sejam de difícil superação. O conceito ora em comento parece omitir um fator importante, exceto se o autor o considerou implícito no termo “bens”, qual a seja a possibilidade que danos ao meio ambiente, isoladamente ou não, possam também representar um desastre.

Numa conceituação resumida, Tominaga, Santoro e Amaral (2009, p. 13), definem desastres naturais como “Quando os fenômenos naturais atingem áreas ou regiões habitadas pelo homem, causando-lhe danos, passam a se chamar desastres naturais”.

Os mesmos autores complementam essa conceituação com o conceito de desastre adotado pela *United Nations International Strategy for Disaster Reduction*¹, conforme segue:

A conceituação adotada pela UNISDR (2009) considera desastre como uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou de uma

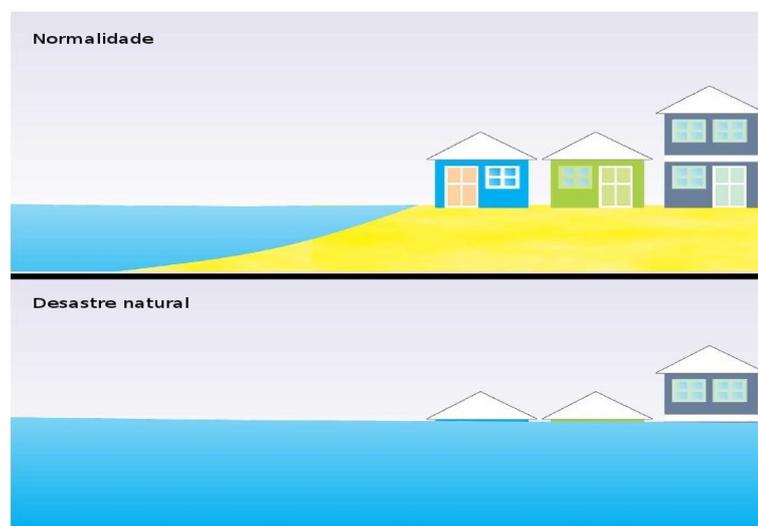
¹ Estratégia Internacional para Redução dos Desastres das Nações Unidas (UNISDR).

sociedade envolvendo perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais de grande extensão, cujos impactos excedem a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada de arcar com seus próprios recursos (UNISDR, 2009 apud TOMINAGA; SANTORO; AMARAL, 2009, p. 13).

Reunindo-se os dois últimos conceitos depreende-se que o desastre natural para ser assim chamado, necessita que a ocorrência se dê em local habitado pelo homem, assim como, que o impacto ultrapasse a capacidade de recursos da comunidade atingida. Parece que esses conceitos carecem das especificidades necessárias para formar um conceito abrangente, visto que excluiria desastres ocorridos em local desabitado, como por exemplo, um desastre ambiental na Antártida.

Visto até aqui os diversos conceitos, pode-se entender e resumir que um desastre natural requer um fenômeno natural adverso (ameaça), atuando sobre um ambiente vulnerável, ocasionando danos e prejuízos.

Figura 2 – Desastre natural (fenômeno natural adverso atuando sobre um ambiente vulnerável)



Fonte: Elaboração do autor, 2012.

A figura 2 exemplifica assim a ocorrência de um desastre, no qual o ambiente vulnerável ao nível do mar é atingido por um fenômeno natural adverso, no caso um Tsunami.

Pelo exposto chega-se a outros termos que compõe um desastre, ou seja, danos e prejuízos e ameaça, vulnerabilidade e risco.

2.2 DANOS E PREJUÍZOS

De acordo com Castro (2000, p. 16), dano é a “Medida que define a intensidade ou severidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso”, e ainda a “Intensidade de perda humana, material ou ambiental, induzida às pessoas, comunidades, instituições, instalações e/ou ao ecossistema, como consequência de um desastre”.

Portanto, dano se relaciona com **perda** em termos humanos, materiais ou ambientais. No dano não se fala em valores.

Já o prejuízo se constituirá sempre em **valor financeiro**, pois “Prejuízo é a medida de perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastre ou acidente. Por isso mesmo, o prejuízo é sempre um valor financeiro”(LOPES *et al*, p. 36).

Destarte, temos no dano a perda e no prejuízo o *quantum* financeiro que o dano gerou. Exemplificando: uma chuva de granizo e ventos atinge uma indústria destruindo seu telhado e danificando o maquinário, além de ferir um funcionário, forçando a paralisação dos serviços. Temos até aqui o dano. O prejuízo será o quanto se despenderá em termos financeiros para reabilitar o funcionário ferido, consertar o telhado e o maquinário, além do cômputo nesse valor do que se deixou de produzir enquanto paralisada a fábrica e enquanto deixou de produzir o funcionário ferido.

2.3 AMEAÇA, VULNERABILIDADE, RISCO E SUAS INTER-RELAÇÕES

Como já visto, um desastre será composto ou formado a partir da inter-relação das condicionantes “ameaça” e “vulnerabilidade”. A relação entre elas produzirá um outro fator a que se chama de “risco”.

2.3.1 Ameaça

Norteando o conceito de ameaça no cenário da política de defesa civil nacional ainda, Castro (2002) define ameaça como um evento adverso com potencialidade de ocasionar um desastre, sendo a gradação dessa potencialidade

expressa em probabilidade estatística da concretização do evento e na sua provável magnitude.

Assim, pode-se entender como uma ameaça, por exemplo, a possibilidade de um evento adverso em razão da precipitação de fortes chuvas sobre determinada região. Mas só essa ameaça não basta para ter-se um desastre (natural no caso). Há ainda que se considerar a vulnerabilidade do cenário e o risco, como se verá mais adiante.

Como o foco do estudo é nos desastres naturais, a ameaça mais importante a ser estudada é a ameaça por meio de algum fenômeno natural. Porém, as ameaças não se restringem às naturais, conforme pode-se verificar no seguinte conceito de ameaça:

Uma ameaça é um evento físico, fenômeno ou atividade humana que possa causar danos à vida, à propriedade, sociais, econômicos, e ambientais. As ameaças têm diferentes origens: natural (geológica, hidrológica, meteorológica e biológica) e pela ação humana (ambiental e tecnológica). (UNISDR, 2012, p. 16)

Portanto, uma ameaça será um evento, natural ou antropogênico, com probabilidade de ocorrer e que se ocorrer, se presente os outros requisitos formadores, provocará um desastre, podendo ocasionar danos e prejuízos.

A ameaça natural não permite, em geral, ser manipulada, manejada, conforme se retira do texto do Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres das Nações Unidas (1991, p. 39, tradução nossa):

Na maior parte dos riscos relacionados com as ameaças naturais, há muito pouco ou até nenhuma possibilidade para a redução dessa ameaça. Nestes casos, as políticas de mitigação devem ter como ponto central a redução da vulnerabilidade e dos riscos.

Assim, se a ameaça for natural não haverá, geralmente, meios de impedir sua ocorrência, somente amenizar suas consequências.

2.3.2 Vulnerabilidade

Segundo Ferreira (1999), vulnerabilidade pode ser resumida como o ponto fraco de algo. Já para a Estratégia Internacional para Redução de Desastres

EIRD (2012, p. 16) “Vulnerabilidade é o grau que alguém ou algo pode ser afetado por uma ameaça particular”.

Castro (2002, p. 274), apresenta definição mais detalhada sobre vulnerabilidade:

1. Condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis. 2. Relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano conseqüente. 3. Probabilidade de uma determinada comunidade ou área geográfica ser afetada por uma ameaça ou risco potencial de desastre, estabelecida a partir de estudos técnicos. 4. Corresponde ao nível de insegurança intrínseca de um cenário de desastre a um evento adverso determinado. Vulnerabilidade é o inverso da segurança.

Portanto, a vulnerabilidade é uma escala de condições de resistência que uma estrutura (cenário) possui para receber ou ser afetada por uma ameaça. Percebe-se com isso que a magnitude de um desastre é diretamente proporcional ao grau de vulnerabilidade do cenário atingido pela ameaça concretizada. Assim, quanto maior for a vulnerabilidade mais intensas serão as conseqüências do desastre.

É uma condição formadora dos desastres que pode ser trabalhada para a redução dos mesmos, ao contrário da condicionante “ameaça” conforme citado naquele item.

2.3.3 Risco

Risco, em desastres, é a “Relação existente entre a magnitude de uma ameaça, caso ela se concretize, e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos”(CASTRO, 2000, p. 17).

A Estratégia Internacional para Redução de Desastres das Nações Unidas - EIRD (2012, p. 18), vai um pouco mais além:

Risco é a probabilidade de conseqüências prejudiciais ou perdas esperadas (mortes, e danos à propriedades, meios de subsistências, atividades econômicas interrompidas ou prejuízos ambientais) resultante de interações entre ameaças naturais ou induzidas pelo homem e populações vulneráveis.

É possível, assim, constatar que riscos, em desastres, são as conseqüências resultantes da agregação de ameaça com vulnerabilidade. Como

resultante dos dois outros fatores, também é lógico perceber que o risco é proporcional a intensidade da ameaça e da vulnerabilidade. Em sendo o risco o somatório entre ameaça e vulnerabilidade, e sendo concebível manipular-se ao menos as condições de vulnerabilidade, é possível constatar ainda que o risco, como resultado e por consequência, também poderá ser amenizado ou até mesmo anulado.

2.3.4 A inter-relação entre ameaça, vulnerabilidade e risco

Conforme a leitura dos autores estudados nos itens anteriores, verifica-se que para a ocorrência de um desastre natural, é indispensável a associação entre a ameaça, a vulnerabilidade e o risco decorrente. As figuras 3 a 7 apresentam essa inter-relação necessária na forma de exemplos.

Na figura 3 demonstra-se a impossibilidade em se eliminar ou até mesmo em se reduzir o risco de um desastre natural pela atuação sobre a ameaça, a qual por se tratar de um fenômeno natural não permite ao homem sua manipulação, de forma que o desastre irá se concretizar.

Figura 3 – Redução/eliminação do risco de desastre natural pela atuação sobre a ameaça. Impossibilidade



Fonte: Elaboração do autor, 2012.

A figura 4 apresenta uma primeira forma de se reduzir o risco de um desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade. Note-se que a medida utilizada no exemplo da figura (escoramento) permite apenas reduzir o risco do desastre, não eliminá-lo. O risco de que a rocha despenque sobre as edificações ainda persiste, porém foi atenuado pelo escoramento.

Figura 4 – Redução do risco de desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade I.



Fonte: Elaboração do autor, 2012.

A figura 5 apresenta uma segunda maneira em se reduzir o risco de um desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade. A medida utilizada foi a evacuação das pessoas. O risco foi reduzido mas não eliminado, visto que embora os efeitos mais graves, ou seja, os danos humanos tenham sido evitados, ainda persiste a possibilidade do desastre ocorrer e provocar danos materiais e prejuízos econômicos.

Figura 5 – Redução do risco de desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade II.



Fonte: Elaboração do autor, 2012.

Na figura 6 demonstra-se uma das formas de se eliminar o risco de um desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade. Com a retirada das edificações e das pessoas do local, elimina-se o risco visto que ainda a rocha se desprenda em razão da atuação ameaça (chuva), não ocasionará danos nem prejuízos.

Figura 6 – Eliminação do risco de desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade I.



Fonte: Elaboração do autor, 2012.

Já na figura 7 apresenta-se uma outra forma de se eliminar o risco de um desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade. Neste caso, as edificações e as pessoas permanecem, mas a rocha instável foi retirada, eliminando-se assim o risco que caísse e ocasionasse um desastre.

Figura 7 – Eliminação do risco de desastre natural pela atuação sobre a vulnerabilidade II.



Fonte: Elaboração do autor, 2012.

2.4 CLASSIFICAÇÃO DOS DESASTRES NATURAIS

Segundo o manual da Política Nacional de Defesa Civil (Brasil, 2007), os desastres são classificados quanto a sua intensidade, evolução e origem. E ainda, que no que se refere à origem dos desastres, os mesmos são subdivididos em desastres naturais, humanos ou antropogênicos e mistos.

Neste trabalho, cujo objeto volta-se apenas ao estudo dos desastres naturais, não serão abordados os demais tipos de desastres quanto às suas origens (humanos ou antropogênicos e mistos), muito embora muitas das características e

dos conceitos apresentados neste trabalho possam ser comuns e aproveitados também no que concerne aos desastres de origem antropogênica e os de origem mista.

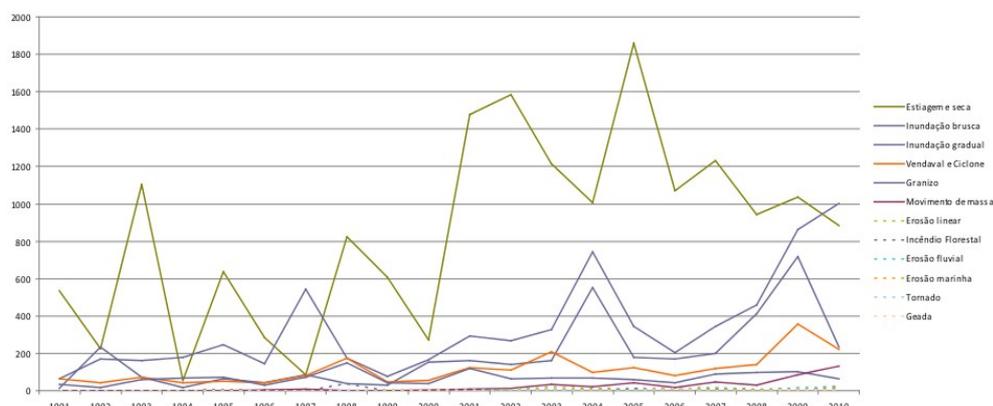
2.4.1 Classificação dos desastres naturais quanto a natureza ou causa primária

Quanto a sua natureza ou causa primária, segundo Castro (1999, p. 18-19, grifo nosso), em alinhamento com o manual da Política Nacional de Defesa Civil (2007), os desastres naturais são classificados conforme segue:

- 1 - **De origem sideral**, como os produzidos pelo impacto de meteoritos sobre a superfície da terra. [...]
- 2 - **Relacionados com a geodinâmica terrestre externa**, ou relativos a fenômenos meteorológicos, como vendavais, chuvas de granizo, geadas, secas, inundações, ondas de calor, ondas de frio, queda da umidade relativa do ar e outros.
- 3 - **Relacionados com a geodinâmica terrestre interna**, ou relativos a fenômenos tectônicos, como terremotos, tsunamis e erupções vulcânicas, e ao intemperismo associado à erosão, como escorregamentos de solo, boçorocas e outros.
- 4 - **Relacionados com desequilíbrios na biocenose**, como pragas animais e vegetais.

Observando-se a classificação acima e verificando-se os gráficos 2 e 3, torna-se plenamente visível a predominância, no Brasil e em Santa Catarina, dos desastres naturais relacionados com a geodinâmica terrestre externa.

Gráfico 2 - Comparativo de desastres naturais no Brasil, por natureza da ocorrência, de 1991 a 2010.

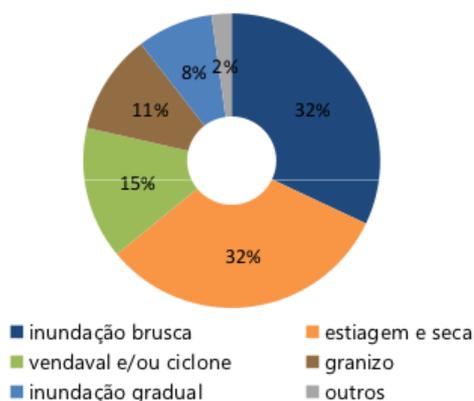


Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010, volume Brasil (2012, p. 31).

Na realidade, conforme o gráfico 2, a predominância no Brasil dos desastres naturais relacionados com a geodinâmica terrestre externa é quase absoluta. Mesmo aos incêndios florestais registrados, ainda que podendo ter origens antropogênicas, não se deixa de perceber a contribuição, nos seus surgimentos e propagação, dos fenômenos relacionados com a geodinâmica terrestre externa, especialmente as secas e estiagens e as baixas umidades relativas do ar.

Gráfico 3 - Desastres naturais mais recorrentes em Santa Catarina no período de 1991 a 2010.

**Desastres mais recorrentes em Santa Catarina
(1991 a 2010)**



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010, volume Santa Catarina (2012, p. 81).

Assim, de acordo com o gráfico 3, repete-se em Santa Catarina a mesma e incontestável hegemonia dos desastres naturais relacionados com a geodinâmica terrestre externa, na medida que se constata que, à parte o item “outros”, ao menos 98% das ocorrências de desastres naturais registrados no Estado de Santa Catarina, no período de 1991 a 2010, foram desastres relacionados com a geodinâmica terrestre externa.

Ainda é possível observar por meio dos gráficos 2 e 3, que tanto nas ocorrências registrados no Brasil como em Santa Catarina, a maioria dos desastres naturais foram representados por estiagens e secas, inundações bruscas e graduais e fenômenos ligados a ventos e ciclones.

2.4.2 Classificação dos desastres naturais quanto à intensidade

De acordo com Castro (1999, p. 14-15, grifo do autor), quanto à intensidade, os desastres naturais (assim como também os desastres antropogênicos e mistos), são classificados em desastres de nível I, II, III e IV, conforme segue:

Desastres de Nível I

Os acidentes ou desastres de pequeno porte ou intensidade são caracterizados quando os danos causados são pouco importantes e os prejuízos consequentes são pouco vultosos e, por isso, são mais facilmente suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas. Nessas condições, a situação de normalidade é facilmente restabelecida, com os recursos existentes na área do município afetado e sem necessidade de grandes mobilizações.[...]

Desastres de nível II

Os desastres de médio porte ou intensidade são caracterizados quando os danos causados são de alguma importância e o prejuízos consequentes, embora não sejam vultuosos, são significativos. Apesar disso, esses desastres são suportáveis e superáveis por comunidades bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis. Nessas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida, com os recursos disponíveis na área do município afetado, desde que sejam racionalmente mobilizados e judiciosamente administrados.

Desastres de Nível III

Os desastres de grande porte ou intensidade são caracterizados quando os danos causados são importantes e os prejuízos consequentes são vultuosos. Apesar disso, esses desastres podem ser suportáveis e superáveis por comunidades bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis. Nessas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida, com os recursos mobilizados na área do município afetado, desde que sejam reforçados e suplementados com o aporte de recursos estaduais e federais, já existentes e disponíveis no Sistema Nacional de Defesa Civil.

Desastres de Nível IV

Os desastres de muito grande porte ou intensidade são caracterizados quando os danos causados são muito importantes e os prejuízos consequentes são muito vultuosos e, por isso, não são suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas, mesmo quando bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis, a menos que recebam substancial ajuda de fora da área do município afetado. Nessas condições, o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação articulada dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil e, em casos excepcionais, de ajuda internacional.

Essa classificação dos desastres quanto à intensidade, conforme apresentada pelo autor citado, com a recente edição da Instrução Normativa nº 1, de 24 de agosto de 2012, do Ministério da Integração Nacional, deixa de estar em consonância com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, posto que a referida Instrução Normativa, que estabelece critérios para a declaração de situação

de emergência e de estado de calamidade pública e dá outras providências, por meio de seu artigo 3º classifica agora os desastres em apenas dois níveis, a saber:

Art. 3º Quanto à intensidade os desastres são classificados em dois níveis:

- a) nível I - desastres de média intensidade;
- b) nível II - desastres de grande intensidade.

§ 1º A classificação quanto à intensidade obedece a critérios baseados na relação entre:

I - a necessidade de recursos para o restabelecimento da situação de normalidade;

II - a disponibilidade desses recursos na área afetada pelo desastre e nos diferentes níveis do SINDEC.

§ 2º São desastres de nível I aqueles em que os danos e prejuízos são suportáveis e superáveis pelos governos locais e a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais;

§ 3º São desastres de nível II aqueles em que os danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais, mesmo quando bem preparados, e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e, em alguns casos, de ajuda internacional.

§ 4º Os desastres de nível I ensejam a decretação de situação de emergência, enquanto os desastres de nível II a de estado de calamidade pública (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012, p. 30).

Assim, como se observa, a classificação dos desastres quanto à sua intensidade, faz-se mediante a constatação, a gradação e a interação da proporção dos fatores “danos” e “prejuízos” com a capacidade do governo local e a resiliência da comunidade afetada em suportá-los e superá-los, por seus próprios meios ou pelo aporte parcial ou até integral de recursos externos ao município, podendo nesse caso chegar até ao apoio por ajuda internacional.

2.4.3 Classificação dos desastres naturais quanto à evolução

Voltando a Castro (1999, p. 16-17, grifo do autor), quanto à evolução, os desastres naturais (assim como também os desastres antropogênicos e mistos), são classificados em desastres súbitos ou de evolução aguda, graduais ou de evolução crônica e por somação de efeitos parciais, conforme se vê adiante:

Desastres Súbitos ou de Evolução Aguda

Esses desastres caracterizam-se pela subtaneidade, pela velocidade de evolução do processo e, normalmente, pela violência dos eventos adversos causadores dos mesmos. Esses desastres podem ocorrer de forma inesperada e surpreendente, como alguns terremotos, ou ser antecidos

por fenômenos premonitórios, como as erupções vulcânicas. Podem, também, apresentar características cíclicas e sazonais, como as inundações e os escorregamentos de solo. No Brasil, são de maior prevalência os desastres cíclicos e de características sazonais e, por isso, mais facilmente previsíveis.

Desastres Graduais ou de Evolução Crônica

Esses desastres, ao contrário dos desastres agudos, caracterizam-se por serem insidiosos e evoluírem através de etapas de agravamento progressivo. No Brasil, desastres de evolução gradual, como a seca, a perda de solo agricultável, a desertificação e a salinização, são muito preocupantes.

Desastres por Somação de Efeitos Parciais

Esses desastres caracterizam-se pela repetição freqüente de acidentes, casos ou ocorrências, com características semelhantes, cujos danos, quando somados, ao término de um período determinado, definem um desastre muito importante. No Brasil, estudos epidemiológicos demonstram que os desastres por somação de efeitos parciais são aqueles que produzem maiores danos anuais.[...]

Conforme as definições apresentadas, percebe-se que os desastres quanto à sua evolução, efetivamente podem ser melhor divididos em dois grupos, sendo um representado pelos desastres súbitos ou de evolução aguda e o outro grupo representado tanto pelos desastres graduais ou de evolução crônica quanto pelos desastres por somação de efeitos parciais, visto que tanto os desastres graduais quanto os de somação de efeitos parciais apresentam características evolutivas afins, na medida em que possuem em comum um desenvolvimento vagaroso.

Tal constatação é ratificada pela recente redefinição da classificação dos desastres quanto à sua evolução, dada pela Instrução Normativa nº 1, de 24 de agosto de 2012, do Ministério da Integração Nacional, em seu artigo 6º:

Art. 6º Quanto à evolução os desastres são classificados em:

I - desastres súbitos ou de evolução aguda;

II - desastres graduais ou de evolução crônica.

§ 1º São desastres súbitos ou de evolução aguda os que se caracterizam pela velocidade com que o processo evolui e pela violência dos eventos adversos causadores dos mesmos, podendo ocorrer de forma inesperada e surpreendente ou ter características cíclicas e sazonais, sendo assim facilmente previsíveis.

§ 2º São desastres graduais ou de evolução crônica os que se caracterizam por evoluírem em etapas de agravamento progressivo (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012, p. 30).

Por ambas as formas de classificação e independente disso, é possível também supor que, ao menos em tese, as medidas para a redução dos desastres em sua forma ampla, são mais facilmente aplicáveis aos desastres de evolução lenta do que aos de desenvolvimento súbito, posto que ao se desenvolverem numa linha

de tempo maior, possibilitariam melhores condições para a adoção das medidas necessárias, o que não ocorre aos desastres súbitos que se caracterizam e requerem urgência nas ações, principalmente de resposta.

3 AS AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E A GESTÃO DOS DESASTRES

A Política Nacional de Defesa Civil foi recentemente revista, incorporando algumas alterações como um novo nome, passando a ser denominada de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), ou seja, recebendo a inclusão da palavra “proteção”. Além disso, a nova PNPDEC, redefiniu as ações de proteção e defesa civil, destinadas a redução do desastres, conforme o art. 3º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a saber: “Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de **prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação** voltadas à proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Segundo a Política Nacional de Defesa Civil anterior, defesa civil seria definida como o conjunto de ações com o objetivo de redução de desastres, por meio da diminuição dessas ocorrências e de suas intensidades, a ser obtida mediante as ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução (BRASIL, 2007).

Assim, com a atualização recente dessa política nacional, o conceito pode ser atualizado, incluindo-se a ação de mitigação e substituindo a ação de reconstrução pela ação de recuperação.

Em definição da Estratégia para a Redução de Desastres das Nações Unidas (UNISDR), gestão de desastres ou das emergências é “A organização e a gestão dos recursos e responsabilidades para abordar todos os aspectos das emergências, especialmente a preparação, a resposta e os passos iniciais da reabilitação (reconstrução)” (UNISDR, 2009 apud OLIVEIRA, 2010, p. 10).

Com a definição anterior e retornando a nossa PNPDEC, é possível entender que a gestão de desastres no Brasil é exercida com base na distribuição de atribuições e na administração de pessoas e de todos os demais recursos, com vistas a desempenhar as ações de proteção e defesa civil, prevenindo, mitigando, preparando-se, respondendo e recuperando-se dos desastres.

3.1 PREVENÇÃO

Segundo Oliveira (2010), as ações de prevenção são medidas que objetivam, senão evitar que um desastre ocorra, ao menos diminuir a intensidade de

suas consequências, sendo portanto processo a adotar antes da ocorrência do desastre, significando a primeira fase de sua administração.

Já Castro (2002, p. 215), apresenta uma definição mais ampla sobre prevenção de desastres:

Conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres naturais ou humanos, através da avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades, minimizando os prejuízos sócioeconômicos e os danos humanos, materiais e ambientais. Implica a formulação e implantação de políticas e de programas, com a finalidade de prevenir ou minimizar os efeitos de desastres. A prevenção compreende: a Avaliação e a Redução de Riscos de Desastres, através de medidas estruturais e não-estruturais. Baseia-se em análises de riscos e de vulnerabilidades e inclui também legislação e regulamentação, zoneamento urbano, código de obras, obras públicas e planos diretores municipais.

As definições dos autores anteriores, por serem precedentes a nova PNPDEC, englobam na definição de prevenção o conceito da ação de mitigação, o qual será visto adiante, na medida em que incorporam como prevenção as medidas voltadas a diminuição (mitigação) das intensidades das consequências de um desastre, visto que não existia o conceito de mitigação, isoladamente, até o recente advento da nova política em estudo.

É possível, à parte o novo conceito “mitigação”, observar portanto que as ações de prevenção de desastres, consideradas como as ações destinadas a evitar a sua ocorrência ou minimizá-las até (mitigação), são amplas e abrangentes, passando obrigatoriamente por políticas públicas, estruturais ou não estruturais, com vistas a avaliação dos riscos e a redução do riscos de desastres. Não se trata, assim, de simples providências que possam ser geridas e executadas por instituições isoladas e isoladamente.

A prevenção de desastres, assim, se dá mediante o estabelecimento da avaliação de riscos de desastres e da redução de riscos de desastres, conforme adiante se vê.

3.1.1 Avaliação de riscos de desastres

A avaliação de riscos de desastres se desenvolve em três passos que são o estudo das ameaças dos desastres, o estudo do grau de vulnerabilidade dos

cenários receptores e a avaliação e hierarquização dos riscos de desastres e identificação das áreas de maior risco (CASTRO, 1999).

Trata-se portanto de ações que se destinam ao levantamento e ao estudo das ameaças e das vulnerabilidades, a fim de conhecer o grau dos riscos que uma comunidade possa estar susceptível no caso da ocorrência de um desastre. A avaliação de riscos dos desastres é pois providência prévia necessária a redução de riscos de desastres.

3.1.2 Redução de riscos de desastres

São providências que segundo Castro (1999), se destinam a minimizar a magnitude das ameaças ou dos eventos adversos e a reduzir a vulnerabilidade dos ambientes receptores e de suas comunidades em risco.

Observa-se que os objetivos propostos para a redução de riscos de desastres decorrem e dependem justamente da avaliação prévia tratada no item anterior.

A redução de riscos de desastres é obtida pela aplicação de dois grupos de medidas, sendo medidas não estruturais e medidas estruturais.

Medidas não-estruturais, dentre as quais destaca-se o planejamento da ocupação e da utilização do espaço geográfico, em função da definição de áreas de risco, e o aperfeiçoamento da legislação sobre segurança contra desastres;

Medidas estruturais, também chamadas de medidas de “pedra-e-cal”, que têm por finalidade aumentar o nível de segurança intrínseca dos biótopos humanos, através de atividades construtivas.

Em princípio, as medidas não-estruturais devem ser consideradas prioritariamente (CASTRO, 1999, p. 47, grifo do autor).

Infere-se, assim, que as medidas de redução de riscos de desastres dividem-se em providências tomadas “no papel”, por assim dizer, sendo as não estruturais, e em providências que demandarão ações físicas e materiais de engenharia, de construção, de demolição, de relocação de edificações, enfim, de obras em geral, sendo elas as medidas estruturais.

Nas figuras apresentadas no item em que se tratou da inter-relação entre ameaça, vulnerabilidade e risco, é possível destacar que as figuras 4, 6 e 7 representam exemplos de medidas estruturais, enquanto na figura 5 a amostra é de medida não estrutural.

3.2 MITIGAÇÃO

As ações de mitigação, como já descrito, foram apenas muito recentemente incluídas no cenário da proteção e defesa civil nacional, por meio da nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, ainda confundindo-se com as ações de prevenção.

Segundo Ferreira (1999), mitigar significa amenizar, abrandar, aliviar, diminuir, atenuar.

Não encontrando obras suficientes ainda, em razão da recentíssima incorporação do termo ao vocabulário da proteção e defesa nacional, com base nas definições do autor citado no parágrafo anterior e na disposição do termo no já referido art. 3º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (segundo termo; seguinte ao termo prevenção), é possível entender as ações de mitigação como sendo aquelas que relativas a um desastre, preocupa-se com a amenização dos impactos desse desastre sobre determinado cenário e comunidade.

Mitigar significa adotar ações para reduzir os efeitos de um desastre antes de que ocorra. O termo mitigação é utilizado para indicar uma grande variedade de atividades e medidas de proteção que podem ser adotadas, as quais vão desde ações físicas, como construir edifícios mais resistentes, até medidas de procedimento, como o uso de técnicas padrões de avaliação de riscos e o planejamento do uso do terreno (PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO PARA EL MANEJO DE DESASTRES DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 11, tradução nossa).

Como se vê, a busca pela definição do termo mitigação em desastres também na bibliografia estrangeira não ajuda muito, aliás amplia o sentimento de que, em se tratando de desastres, mitigação e prevenção possam ter significados muito próximos, senão os mesmos.

Outras explicações do que seja a mitigação, também enveredam para definições que pouco ou nada a diferenciam da prevenção, como é o caso seguinte:

Mitigação: a mitigação tem diferentes significados para os pesquisadores sobre mudanças climáticas e para os especialistas em gestão de risco e desastres, frequentemente causando alguma confusão. Para a gestão de risco e desastre, a mitigação foca nas medidas estruturais e não estruturais realizadas para limitar os impactos adversos das ameaças naturais, degradação ambiental e ameaças tecnológicas (UNISDR, 2012, p. 18).

Ao admitir-se que a mitigação dos desastres tem seu foco nas mesmas medidas (estruturais e não estruturais) que compõem a base da prevenção dos desastres, fica ainda mais nítida a constatação da afinidade conceitual entre ambas as ações, sendo, assim, difícil de separá-las como diversas e independentes, muito embora pareça que a UNISDR dá à mitigação uma ênfase e um enfoque mais voltados aos lapsos do decorrer do desastre e do pós desastre, ou seja, a mitigação não teria pretensões de evitá-los, como tem a prevenção, mas sim e apenas minimizar as consequências dos desastres.

Castro (2000) e Marcondes (2003), informam que a mitigação, considerada e nominada como minimização de desastres, são na realidade medidas que transitam, atuam e englobam ações que são comuns tanto para a prevenção como para as ações de recuperação.

Esse contraponto ou ideia diferenciada, pode até lançar alguma luz para situar a mitigação como uma efetiva, mas não específica, ação de proteção e defesa civil para a gestão dos desastres, na proporção em que seriam ações que se enquadram como prevenção e que também são encontradas nas ações de recuperação.

A recente legislação que lançou a PNPDEC não especificou quais seriam efetivamente as medidas peculiares à mitigação, não havendo, como já citado, doutrina atualizada sobre o novo assunto.

3.3 PREPARAÇÃO

As ações de preparação para os desastres são ações permanentes que se desenvolvem antes da ocorrência de um desastre, mas que serão efetivamente empregadas e aproveitadas no pós desastre e principalmente no decorrer de um desastre, conforme o autor seguinte.

Esta fase da administração de desastres compreende a preparação para emergências que eles geralmente desencadeiam. Compreende o desenvolvimento de recursos humanos e materiais, articulação de órgãos e instituições com empresas e comunidades, consolidação de informações e estudos epidemiológicos, sistemas de monitorização, alerta e alarme, planejamento para desastre, de contingência e focal; tudo visando otimizar o sistema para a resposta e a reconstrução em desastres (SANTA CATARINA, [2003?], p. 54).

Castro (2002, p. 214), apresenta definição sobre preparação com semelhanças a definição anterior:

Conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais e não-governamentais, para minimizar os efeitos dos desastres, através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e da formação e capacitação de recursos humanos para garantir a minimização de riscos de desastres e a otimização das ações de resposta aos desastres e de reconstrução.[...]

Pelo exposto pelos dois autores anteriores, é razoável entender que o âmago das ações de preparação estão assentadas no conhecimento e na capacitação humana, assim como, no desenvolvimento, na dotação e na locação de recursos materiais, tudo isso para a finalidade se estar apto para a eventualidade de um desastre.

Oliveira (2010, p. 16), resume as ações de preparação como sendo "...o conjunto de ações que visam melhorar a capacidade da comunidade frente aos desastres (incluindo indivíduos, organizações governamentais e organizações não-governamentais) para atuar no caso da ocorrência deste [sic]".

É se estar, portanto, mais uma vez, aprestado para a eventual ocorrência dos desastres. Esse apronto envolve os órgãos e entidades públicas e privadas, a sociedade organizada, bem como toda a comunidade. É nessa fase que se pratica com maior vigor a resiliência².

No Brasil, embora ainda incipiente, a preparação se efetiva por programas governamentais e seus projetos, voltados a preparação das comunidades para os desastres, tais como:

- Desenvolvimento Institucional;
- Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Mudança Cultural;
- Motivação e Articulação Empresarial;
- Informações e Estudos Epidemiológicos sobre Desastres;
- Monitorização, Alerta e Alarme;
- Planejamento Operacional e de Contingência;
- Planejamento de Proteção de Populações contra Riscos de Desastres Focais;
- Mobilização;
- Aparelhamento e Apoio Logístico (CASTRO, 1999, p. 47-48).

² Poder de absorção e de recuperação de uma comunidade frente aos desastres.

3.4 RESPOSTA

As ações de resposta aos desastres se desenvolvem a partir do seus pré-impactos, mas com ênfase no impactos e nos pós-impactos imediatos.

De acordo com Oliveira (2010, p. 16), as respostas aos desastres são medidas conjuntas que objetivam “socorrer e auxiliar as pessoas atingidas, reduzir os danos e prejuízos e garantir o funcionamento dos sistemas essenciais da comunidade”.

Castro (2002), apresenta conceito bastante parecido, com exceção de alguns termos, porém prevê que as ações de resposta somente se desenvolvem após a ocorrência de um desastre.

Não é possível concordar com a restrição do último autor a condição de que a resposta só se inicia no pós-impacto de um desastre, excluindo as ações imediatamente precedentes.

Sobre o assunto, mais detalhado e em parte em contrário, encontra-se a seguinte manifestação.

A resposta aos desastres compreende: **Socorro**, tanto antes do impacto (pré-impacto), quanto no momento em que o evento adverso atua na sua plenitude (impacto), e mesmo quando os efeitos adversos iniciam o processo de atenuação (limitação de danos). **Assistência às populações vitimadas**, compreendendo atividades logísticas, assistenciais e de promoção de saúde. **Reabilitação de cenários**, envolvendo a avaliação de danos, vistoria e elaboração de laudos técnicos, desmontagem de estruturas danificadas, desobstrução de escombros, sepultamento, limpeza, descontaminação e reabilitação de serviços essenciais (SANTA CATARINA, [2003?], p. 56, grifo do autor).

Castro (1999), coincide sobre a definição de que as respostas aos desastres compreendem o socorro, a assistência e a reabilitação, agora admitindo que a resposta não se restringe apenas à etapa do pós-impacto.

O Decreto Federal nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, que regulamentou a Medida Provisória nº 494, de 2 de julho de 2010, convertida na Lei nº 12.340, de 1 de dezembro de 2010, apresenta definição que melhor caracteriza “ações de socorro”, “ações de assistência às vítimas” e “ações de restabelecimento de serviços essenciais”:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:
[...]

V - ações de socorro: ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VI - ações de assistência às vítimas: ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VII - ações de restabelecimento de serviços essenciais: ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;
[...] (BRASIL, 2010).

Desta forma, parece possível verificar de antemão que são nas ações de resposta aos desastres que os corpos de bombeiros militares mais fortemente se inserem, especialmente nas ações de socorro.

3.5 RECUPERAÇÃO

Até o mês de abril do ano de 2012 o termo correspondente e previsto na Política Nacional de Defesa Civil era “reconstrução”.

Com o advento e a publicação da nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, por meio da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, o termo reconstrução foi substituído pelo termo recuperação, não havendo ainda publicação de atualização do glossário de defesa civil.

Em Castro (2002), encontra-se inserida na definição de reconstrução o termo recuperação. Para esse autor, naquele período e com base na política de defesa civil da época, recuperar era apenas uma das sub-ações da reconstrução, conforme se vê a seguir:

Conjunto de ações desenvolvidas após as operações de resposta ao desastre e destinadas a **recuperar** a infra-estrutura e a restabelecer, em sua plenitude, os serviços públicos, a economia da área, o moral social e o bem-estar da população (CASTRO, 2002, p. 230, grifo nosso).

Enquanto reconstruir é construir novamente, recuperar é adquirir novamente (FERREIRA, 1999).

Pode-se então deduzir que reconstruir é reformar, consertar, restaurar, adaptar. Isso implica no entendimento de que reconstruir é na realidade uma ação paliativa, não eliminando as causas que levaram aquele cenário a destruição ou aos danos sofridos.

Na mesma linha, a dedução é que recuperar seja sinônimo de fazer novo, definitivamente, já levando em conta as causas que levaram aquele cenário a destruição ou aos danos sofridos, ou seja, refazer o cenário ao mesmo tempo em que já o faz pensando na prevenção de novos desastres.

Um reforço nesse sentido parece ser dado por Oliveira (2010, p. 16, grifo nosso), quando, ainda que tratando de reconstrução, afirma que são “ações destinadas a reconstruir a comunidade atingida, propiciando o seu retorno à condição de normalidade, **sempre levando em conta a minimização de novos desastres**”.

Isso posto, conduz ao juízo de que o conceito de recuperação possa ser mais amplo que o da reconstrução, à parte aquela esteja inserida nesta em algumas bibliografias. Esse juízo se dá na medida em que a recuperação seja refazer o que foi afetado, mas levando obrigatoriamente em conta a visão preventiva de novos desastres nessa recuperação, utilizando-a como uma oportunidade de fazer melhor.

Pode-se reforçar essa concepção observando o que diz a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres da ONU³:

A recuperação é uma oportunidade para reconstruir melhor e melhorar o desenvolvimento.

- Avaliar o plano estratégico da cidade, designando como prioridade as áreas que são mais afetadas e sensíveis ao desenvolvimento; aplicar critérios de redução do risco como uma medida transversal.
- Reformular programas e projetos, conforme necessário, fortalecendo os que levam à resiliência; definir mecanismos, leis e um quadro político institucional sólido para a cidade.
- Criar e reforçar as capacidades, com ênfase em capacidades locais, e fortalecer o desenvolvimento interno, usando o conhecimento e recursos locais.
- Durante o processo de recuperação, não esquecer da proteção dos recursos naturais, culturais e valores.
- Dar atenção especial aos abrigos provisórios, garantindo que eles sejam resistentes e compatíveis com as normas locais e que não venham a se tornar favelas permanentes (UNISDR, 2012, p. 55, grifo do autor).

³ Organização das Nações Unidas

4 ASPECTOS LEGAIS DA ATUAÇÃO DO CBMSC NAS ATIVIDADES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DESTINADAS À GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), em seu artigo 144, § 5º, estabelece que aos corpos de bombeiros militares dos estados cabem a execução de atividades de defesa civil e as atribuições definidas em lei, conforme se vê: “§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil” (BRASIL, 1988).

Observa-se, assim, que a Constituição da República é muito econômica ao traçar a existência constitucional dos corpos de bombeiros militares e mais ainda ao lhe determinar organização, atribuições e competências, remetendo tal mister às disposições legais infraconstitucionais.

Além das atribuições definidas em lei, a Carta Magna outorgou direta e expressamente aos corpos de bombeiros militares a **execução de atividades de defesa civil**. Mas, contudo, não precisou a significância e o alcance do que seja exatamente execução de atividades de defesa civil. Assim, numa interpretação extensiva e literal, pode-se conduzir a leitura que os corpos de bombeiros militares seriam os responsáveis por todas as ações de proteção e defesa civil para a gestão dos desastres, quais sejam a prevenção, a mitigação, a preparação, a resposta e a recuperação.

Essa leitura também poderia ser reforçada pela constatação que a Constituição, em nenhum outro momento, faz menção da responsabilidade pelas ações de proteção e defesa civil a outros órgãos ou entidades. Nada mais traz que possa aclarar o caso, pois, relativo a defesa civil ou temas correlatos são poucas as referências, e que ainda assim versam de tema diverso, como (Brasil, 1988, grifos nosso):

Art. 21- Compete à União:

[...]

XVIII – planejar e promover a **defesa permanente contra as calamidades públicas**, especialmente as secas e as inundações.

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, **defesa civil** e mobilização nacional;

[...]

Os corpos de bombeiros militares estão de fato atrelados às atividades de defesa civil. Não é incomum, inclusive, encontrar percepções, equivocadas ao que parece e talvez até alimentadas pelo hiato constitucional, que incluem a Defesa Civil no Corpo de Bombeiros ou que entendem que este é o responsável por aquela, ainda que momentaneamente, etc, como os casos do Estado do Rio de Janeiro (Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, 2012) e do Estado do Amazonas (Amazonas, 1989).

Reforça-se que é plausível que essa confusão decorra de uma leitura inadequada da atribuição constitucional conferida aos corpos de bombeiros militares, para a execução de atividades de proteção e defesa civil para a gestão dos desastres, inclusive revigorada por ser a única ilação formal que a Carta Magna faz de defesa civil com um outro órgão, como já visto.

A cultura nacional, a parte esforços contrários recentes, pode ser outro fator a contribuir com essa ambiguidade, visto que ainda privilegia a ação reativa aos desastres em desfavor da preventiva e da preparatória, forçando com isso que os corpos de bombeiros talvez ainda sejam a figura mais lembrada quando se fala em defesa civil e em desastres.

Segundo Ferreira (1999, p. 858), executar é um verbo transitivo direto que significa “[...] levar a efeito, efetuar, efetivar, realizar [...] cumprir [...]”. Portanto, se se substituir o termo “execução” previsto no § 5º do art. 144 da Constituição Federal, por quaisquer um desses outros termos correspondentes (exemplo: cumprir atividades de defesa civil), pode-se ter uma medida mais precisa de que a interpretação do dispositivo constitucional não impinge aos corpos de bombeiros militares a responsabilidade, gestão ou coordenação das atividades de defesa civil.

Passa-se a seguir a verificação das disposições legais da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a qual instituiu a nova PNPDEC.

O art. 4º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, estabelece as diretrizes da nascente PNPDEC (BRASIL, 2012, grifos nossos).

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

- I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;
- II - **abordagem sistêmica das ações** de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;
- III - a **prioridade às ações preventivas** relacionadas à minimização de desastres;

- IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água;
- V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional;
- VI - participação da sociedade civil.

Destaca-se do dispositivo legal a priorização das ações preventivas e a abordagem sistêmica de todas as ações de redução dos desastres. O novo enfoque reflete-se numa abordagem diferente em relação ao espírito contido na previsão constitucional, esta tacitamente voltada às ações de resposta.

Já os objetivos da PNPDEC estão previstos no art. 4º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (BRASIL, 2012, grifos nosso).

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

- I - **reduzir os riscos de desastres;**
- II - **prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;**
- III - **recuperar as áreas afetadas por desastres;**
- IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
- XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC⁴ na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

De todos os objetivos previstos pela lei, constata-se que os três primeiros representam a essência, os objetivos gerais, e todos os demais são, por assim dizer, objetivos secundários destinados a permitir que se alcance aqueles.

⁴ Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

A competência dos estados, ao qual subordina-se o CBMSC no caso do Estado de Santa Catarina, é assim determinada pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012:

Art. 7º Compete aos Estados:

- I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;
- II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;
- III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;
- V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;
- VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e
- VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.[...](BRASIL, 2012).

A leitura do Art. 7º ao propor a competência dos Estados nas ações da PNPDEC de gestão dos desastres, não esclarece quais as ações cabem a cada órgão do Estado, assim incluso o próprio papel legal do CBMSC na efetivação dessas ações.

Baixando ao ente Município, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, estabelece sua competência na PNPDEC, destacando-se as seguintes (BRASIL, 2012):

Art. 8º Compete aos Municípios:

- I - executar a PNPDEC em âmbito local;
- II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
- III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- [...]
- VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

[...]

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

[...]

[...]

[...]

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Retira-se do exposto agora algumas competências mais claras, na medida em que distribui aos municípios atribuições de prevenção e mitigação (identificar e mapear áreas de riscos de desastres, fiscalizar áreas de risco e impedir novas ocupações nessas áreas, vistoriar edificações e áreas de risco e evacuar a população desses locais), de preparação (incorporação de ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal, organizar previamente abrigos provisórios, informar a população sobre áreas de riscos e alertar sobre ocorrência de eventos extremos e realizar exercícios simulados) e ações de resposta (administrar abrigos provisórios, coletar, distribuir e controlar suprimentos e ainda prover moradia temporária aos atingidos).

Portanto, boa parcela das ações de proteção e defesa civil destinadas a gestão dos desastres, pela definição da legislação federal, cabe aos municípios.

Já a competência concorrente entre a União, os Estados e Municípios, prevista no Art. 9º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, pouco esclarece sobre competências para a atuação na gestão dos desastres relativas a prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, restringindo-se mais a ações de planejamento, informações e desenvolvimento de cultura preventiva e capacitação de recursos humanos (BRASIL, 2012).

São considerados como agentes de proteção e defesa civil, conforme a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012:

Art. 18. Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se agentes de proteção e defesa civil:

I - [...]

II - os agentes públicos responsáveis pela coordenação e direção de órgãos ou entidades públicas prestadores dos serviços de proteção e defesa civil;

III - os agentes públicos detentores de cargo, emprego ou função pública, civis ou militares, com atribuições relativas à prestação ou execução dos serviços de proteção e defesa civil; e

IV - [...] (BRASIL, 2012).

Isso posto, combinado com a previsão da Carta Magna já estudada e com as previsões da Constituição estadual, a ser abordada logo a frente, de que não resta dúvida que o comando e os servidores do CBMSC, se constituem necessariamente como agentes de proteção e defesa civil, com atribuições, portanto, na gestão dos desastres.

No Estado de Santa Catarina, a Constituição estadual destina um capítulo específico à Defesa Civil, embora sem aprofundar o assunto:

Art. 109. A Defesa Civil, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tem por objetivo planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas e situações de emergência.

§ 1º A lei disciplinará a organização, o funcionamento e o quadro de pessoal da Defesa Civil, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (SANTA CATARINA, 1989)

Depreende-se do dispositivo constitucional, em capítulo próprio, que a Defesa Civil no Estado de Santa Catarina é um **órgão específico**, que tem a incumbência de planejar e promover as ações contra desastre, embora utilize em seu lugar as frases “calamidade pública” e “situações de emergência”.

Ainda na Constituição do Estado de Santa Catarina, encontram-se definidas as atribuições e competências do Corpo de Bombeiros Militar do Estado:

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I – realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II – estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III – analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em Lei;

IV – realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;

V – colaborar com os órgãos da defesa civil;

VI – exercer a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;

VII – estabelecer a prevenção balneária por salva-vidas; e

VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial. (SANTA CATARINA, 1989, grifos nosso).

Inicialmente, é verossímil não haver dúvida quanto a exclusão do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina como o órgão de Defesa Civil do Estado ou

o responsável por ela, ao prever o dispositivo que o CBMSC colaborará com os órgãos de defesa civil, assumindo-se que possam ser eles da três esferas da Federação.

4.1 O CBMSC E AS AÇÕES DE RESPOSTA NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS

A Constituição estadual corrobora a vocação e a destinação do CBMSC para as **atividades de resposta**, na gestão dos desastres ou não, na fase “socorro” da resposta, na medida em que determina ao órgão a realização dos serviços de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar. Infere-se que se o CBMSC é competente para promover tais serviços em situação de normalidade, também o será na ocorrência dos desastres naturais.

A atuação do CBMSC nas demais fases da resposta aos desastres, quais sejam a assistência à população atingida e a reabilitação inicial dos cenários, ainda que em menor escala e importância, também são cabíveis, inerentes e praticadas pelo CBMSC, conforme se depreende da leitura da Diretriz de Procedimento Operacional Padrão Nr 19-ComdoG, de 16 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a criação, organização e o emprego da Força Tarefa do CBMSC, a saber:

Ações durante a operação:

[...]

4) Quando do início das atividades:

[...]

e) iniciar as atividades de resposta (**socorro, assistência e reabilitação inicial de cenários**); e [...] (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2011a, p. 4)

Pode-se citar como referência dessa atuação, a participação da corporação na distribuição emergencial e a título precário de materiais (lonas plásticas, por exemplo) e no apoio à limpeza (lavação) de vias e edificações públicas e abastecimentos de água em abrigos provisórios e em outras edificações.

4.2 O CBMSC E AS AÇÕES DE PREVENÇÃO/MITIGAÇÃO NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS

Já nas ações de **prevenção e de mitigação** de desastres naturais, as quais em razão de sua similaridades e afinidades podem ser juntas tratadas e

analisadas, entende-se que embora não seja cristalino e claro o alcance da atuação legal do CBMSC, é correto que detem ele atribuições preventivas/mitigatórias. É certo que o mandamento constitucional em estudo, lhe determina a realização dos serviços de **prevenção de sinistros ou catástrofes**, bem como, a análise prévia de projetos de segurança contra sinistros em áreas de risco. Mas, sinistro e catástrofe se equivalem à desastre?

Segundo Ferreira (1999, p. 1862), entre outras definições não aplicáveis ao caso, sinistro pode significar “[...] Desastre, ruína.[...] Grande prejuízo material, dano.[...] Ocorrência de prejuízo ou dano (incêndio, acidente, naufrágio, etc) em algum bem sobre o qual se fez seguro”.

Outras definições de sinistro, como Castro (1999, 2002) e Santa Catarina ([2003?]), conduzem ao entendimento de sinistro como eventos que causam prejuízos e danos, como incêndios e acidentes, focando na condição de que o sinistro estará presente num desastre, ou de outra forma, que o desastre se compõe de sinistros somados.

Já catástrofe, tem conotação mais ampla e danosa, podendo ser definida como “Grande desgraça, acontecimento funesto e lastimoso. **Desastre de grandes proporções**, envolvendo alto número de vítimas e/ou danos severos” (CASTRO, 2002, p. 57, grifo nosso). Ferreira (1999) acompanha o raciocínio no sentido de dar à catástrofe ares de grande desastre.

Portanto, afigura-se e afirma-se que cabe sim ao CBMSC **atuar na prevenção e na mitigação de desastres naturais**, ainda que no limite de suas atribuições, posto que essas ações, em matéria de defesa civil, são abrangentes e envolvem imperiosamente multidisciplinaridades e múltiplas organizações ou entidades, cada uma fazendo sua parte, produzindo por somação ao final, a redução dos efeitos dos desastres.

A referência sobre atuação no limite de suas atribuições, conduz a necessidade de se filtrar as ações preventivas/mitigatória em desastres naturais que possam ou devam ser exercidas pelo CBMSC.

Assim, Castro (1999, p. 76), ao tratar do assunto avaliação de riscos de desastres, como componente das ações de prevenção de desastres, incluso os naturais, ressalta como meios preventivos e minimizadores as características intrínsecas das estruturas (edificações), destacando entre elas os seguintes exames e avaliações sobre:

[...] os equipamentos de segurança contra sinistros, especialmente incêndios, existentes nas edificações; as vias de acesso e de evacuação das edificações, especialmente a disposição das escadas enclausuradas e das portas corta-fogo. As vias de evacuação e de acesso têm por finalidade assegurar: o salvamento de pessoas em risco; o aporte de meios para o combate aos sinistros.

Pois bem, estes exames e avaliações, além da fiscalização, são da competência constitucional e efetivamente realizados pelo CBMSC. Ao realizar rotineiramente e diuturnamente sua missão preventiva estabelecida pela lei, ainda que o faça em momentos de normalidade, está produzindo benefícios de minimização de riscos que serão aproveitados pela população na ocorrência de um desastre natural, assim prevenindo/mitigando suas consequências.

4.3 O CBMSC E AS AÇÕES DE PREPARAÇÃO NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS

As atividades de preparação, conforme já tratado neste trabalho, consistem em ser estar aprestado para a eventual intervenção na ocorrência dos desastres, envolvendo os órgãos e entidades públicas e privadas, a sociedade organizada, bem como toda a comunidade.

Não se encontram na legislação atribuições específicas ao CBMSC que o situem como atuante e competente para o desempenho de atividades de preparação na questão da gestão dos desastres naturais. No entanto, essa especificidade não se faz mesmo e de todo necessária, como adiante se verá.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 37, estabelece os princípios a que a administração pública, de qualquer nível, deve se submeter e observar, sendo eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Destaca-se, para fins do presente estudo, o princípio constitucional da eficiência.

Segundo Meirelles (2003, p. 102), a eficiência na administração pública é:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e

satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Para Di Pietro (2012), a eficiência na administração pública apresenta-se em duas dimensões, uma focada sobre a atuação do agente público, do qual se exige e se espera o máximo de desempenho e os melhores resultados, e a outra dimensão concentrada sobre a própria administração, como órgão, no sentido de buscar também os melhores resultados para a coletividade, obtendo-os por meio de organização, estruturação e disciplina.

Desta forma, a atuação do CBMSC no estágio da preparação para o enfrentamento dos desastres naturais, ainda que essa preparação seja apenas interna, é legal, posto que estar preparado, como visto, é obrigação determinada pelo princípio constitucional da eficiência.

No que concerne a sua própria preparação *interna corpore*, o CBMSC recentemente deu um passo significativo, passo esse impulsionado e motivado conforme as razões que segue:

- a. O Estado de Santa Catarina tem sido severamente atingido por eventos extremos que periodicamente evoluem para desastres que produzem enormes danos e prejuízos.
- b. O CBMSC tem a missão constitucional de realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar, por isso, **a Corporação precisa estar preparada e pronta para atuar na prevenção e resposta de situações críticas das mais diversas**, atendendo a “Prioridade de ação 05” do Marco de Ação de Hyogo (**Estar preparado e pronto para atuar em desastres**)(CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2011a, p. 2, grifos nosso).

Esse passo significativo foi a criação da Força Tarefa (FT), a qual se compõe de equipes de bombeiros militares, previamente selecionados, possuindo como objetivo primordial a prontidão para rápida mobilização e atuação em missões de busca e salvamento, resgate e socorro de pessoas presas em estruturas ou soterradas, e quaisquer outras situações críticas que pelo vulto, natureza, complexidade e dinamismo, exijam do CBMSC uma postura organizacional não rotineira, para que de forma coordenada sejam geridas as ações necessárias a uma resposta eficiente e eficaz aos desastres (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2011a).

Partindo para outro enfoque, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, determina algumas competências no campo da preparação, cuja competência é comum a União, aos Estados e aos Municípios, a saber:

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

I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;

II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;

III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;

IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;

V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e

VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres (BRASIL, 2012, grifos nosso).

Assim, em sendo competência do Estado, e constituindo-se o CBMSC órgão de sua administração direta, é possível afirmar que o mesmo tem competência legal derivada para participar do desenvolvimento da cultura nacional de prevenção de desastres e da capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil.

Para implementar e coordenar tais ações, o CBMSC possui uma Coordenadoria de Projetos Comunitários, a qual desenvolve alguns projetos de sucesso, como o “Projeto Bombeiro Comunitário”, “Projeto Golfinho”, “Projeto Bombeiro Juvenil” e “Projeto Bombeiro Mirim” (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2012).

O fomento da participação comunitária, no sentido da capacitação das pessoas, não é, portanto, estranha ao CBMSC, conforme verifica-se explicitamente pela leitura do artigo 1º do seu Regulamento Geral do Serviço Comunitário:

Art.1º - O presente Regulamento Geral, com abrangência no território Catarinense, estabelece as **regras que operacionalizam o serviço comunitário no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 9.608/98, definindo a relação formal do voluntário com a Corporação e determina outros aspectos complementares:

a) cursos de capacitação da comunidade;

b) normas de ingresso no serviço comunitário;

c) controle do serviço comunitário;

d) vagas de bombeiros comunitários em cada Organização;

e) uniforme, direitos e deveres do bombeiro comunitário;

f) promoção do bombeiro comunitário;

g) capacitação necessária ao bombeiro comunitário;

- h) **organização dos programas bombeiro mirim, juvenil, melhor idade, brigada comunitária, golfinho, cinoterapia e outros programas criados;**
- i) do servidor municipal em exercício profissional na organização de bombeiro militar (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2011b). Grifos nosso.

Reforça-se mais ainda a atuação do CBMSC na capacitação das pessoas para as ações de proteção e defesa civil necessária à gestão dos desastres, bem como, observa a preocupação com o desenvolvimento de cultura prevencionista comunitária, pela leitura do artigo 3º do mesmo regulamento:

- Art. 3º – **Os programas de capacitação da comunidade e o serviço comunitário no Corpo de Bombeiros Militar objetivam a formação de cultura preventiva e reativa frente às emergências, facultando ainda a membros da comunidade, a condição de atuar em apoio na execução desses serviços públicos.** Dentre os objetivos dos programas, é doutrina:
- a) **disponibilizar cursos a comunidade ampliando o acesso a conhecimentos básicos nas áreas de prevenção de sinistros e proteção civil para ação em casos de emergência, em sinistros de incêndios e acidentes diversos, onde existam vítimas em situação de perigo;**
 - b) **criar cultura prevencionista nas comunidades, propiciando mais segurança e melhoria na qualidade de vida, e a redução de vulnerabilidades nas comunidades;**
 - c) multiplicar na comunidade conhecimentos e cuidados básicos, através de cursos e capacitações, objetivando minimizar os efeitos danosos de primeiros atendimentos realizados por pessoas leigas;
 - d) **formar na comunidade força organizada de defesa civil, para atuação nas situações de emergência ou calamidades públicas durante os desastres;**
 - e) proporcionar maior interação do Corpo de Bombeiros Militar com a comunidade (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2011b, grifos nosso).

Portanto, e pelo explanado, cabe ao CBMSC **atuar na preparação para o enfrentamento dos desastres naturais**, quer considerando preparação interna, de seus efetivos e equipamentos, quer disseminando conhecimentos e capacitando a comunidade para essas eventualidades, bem como ainda, e com isso, contribuindo para a formação de cultura prevencionista aos desastres.

4.4 O CBMSC E AS AÇÕES DE RECUPERAÇÃO NA GESTÃO DOS DESASTRES NATURAIS

Como providências de proteção e defesa civil destinadas a gestão dos desastres, as ações de recuperação, como visto, se constituem daquelas que objetivam refazer o que foi afetado por um desastre, buscando para a área afetada o

restabelecimento pleno dos serviços essenciais, da economia, do moral e do bem estar de sua população (CASTRO, 2002).

Esse refazer, porém, deve levar em conta a visão preventiva (Castro, 1999), a fim que se minimize ou se elimine a possibilidade de um novo desastre naquele mesmo local e pelas mesmas circunstâncias. É fazer melhor. É fazer já prevenindo.

Ainda Castro (1999, p. 275), embora trate do assunto sob a definição “reconstrução”, como adotada pela política de defesa civil da época, são exemplos de medidas de recuperação (visando simultaneamente a prevenção):

- recuperar os ecossistemas afetados;
- reduzir a vulnerabilidade dos cenários dos desastres e das populações em risco;
- racionalizar e adequar o uso do solo e do espaço geográfico, por intermédio de técnicas de microzoneamento urbano e rural, em função do mapeamento das áreas de riscos;
- relocar as populações desalojadas das áreas de risco, em áreas seguras e isentas de riscos intensificados de desastres;
- modernizar as edificações e obras-de-arte e reforçar as fundações e as estruturas das mesmas e das obras de ampliação das condições de segurança.

Assim, verifica-se que são ações que, fundamentalmente, se efetivam por meio de estudos e levantamentos para definição e racionalização do uso do ambiente, e à vista disso, a execução de obras ambientais e de engenharia, visando o completo restabelecimento da comunidade afetada.

Tais serviços, portanto, passam longe das atribuições e competências do CBMSC, na medida que neste sentido nada encontra-se que possa ser atribuído ao mesmo. Na Constituição estadual, que atualmente é a norma legal que mais precisamente estabelece as atribuições inerentes ao CBMSC, não se acha ilação alguma entre atividades de recuperação de desastres e as atribuições do CBMSC. O mesmo pode se dizer dos demais dispositivos do arcabouço jurídico nacional e estadual.

Deste modo, **não cabe ao CBMSC atuar nas ações de recuperação de desastres naturais.**

5 CONCLUSÃO

Embora considerando que os fenômenos naturais, violentos ou não, súbitos ou não, sempre estiveram presentes na história do planeta, sendo parte inclusive de sua dinâmica de transformação, a interação desses fenômenos com a ocupação humana do terreno cada vez mais intensa e numerosa, acaba por desencadear os desastres naturais.

Nas últimas décadas percebe-se uma tendência para o aumento desses desastres, tanto em recorrência como em magnitude, isso tanto a nível global e nacional quanto no próprio Estado de Santa Catarina, “líder” no *ranking* nacional.

Isso demanda um sistema de proteção e defesa civil melhor capacitado e preparado para enfrentar e reduzir os riscos dos desastres, estando inseridos nesse processo os corpos de bombeiros militares.

Assim, os corpos de bombeiros militares brasileiros, incluso o CBMSC, são órgãos que obrigatoriamente compõem o sistema de proteção e defesa civil, mas não são os entes gestores, coordenadores ou responsáveis pelo sistema. São na verdade uma peça muito importante, vital mesmo para o sistema, mas suas atuações devem se dar ao nível de execução, de cumprimento de tarefas específicas.

Destarte, conclui-se que os limites legais definidores da atuação operacional do CBMSC, nas atividades de proteção e defesa civil e conseqüentemente no processo de gestão dos desastres naturais, lhe permite atuar em todas as ações estabelecidas pela PNPDEC para a gestão desses desastres, exceto nas ações de recuperação.

O CBMSC é, pois, legalmente competente e legitimado para atuar operacionalmente em todas as demais ações, quais sejam elas a prevenção, a mitigação, a preparação e a resposta aos desastres naturais.

A competência legal para a atuação operacional nas ações de **prevenção e de mitigação de desastres naturais**, as quais aqui se fundem em razão de suas semelhanças e congruências, se originam do mandamento da Constituição do Estado de Santa Catarina, ao destinar ao CBMSC a atribuição expressa da prevenção de sinistros ou catástrofes.

Cabe ressaltar que essa competência conferida ao CBMSC de forma alguma exclui as competências de outros órgãos ou entidades, visto que a prevenção/mitigação na gestão dos desastres é matéria de proteção e defesa civil e, como tal, ampla, multidisciplinar e difusa a múltiplas organizações e entidades, inclusive a própria comunidade, onde o somatório de todas as competências será o resultado final esperado, ou seja, a minimização dos resultados dos desastres.

A participação do CBMSC na prevenção/mitigação dos desastres é exercida principalmente pela normatização e pela fiscalização preventiva contra incêndio e pânico. Embora esse encargo de caráter preventivo seja executado em momentos de normalidade e para uso também nesses momentos, seus resultados podem e serão aproveitados na ocorrência de um desastre natural, na medida em que, por exemplo, proporcionará que uma edificação atingida pelo desastre e que, em razão disso sofra um incêndio, tenha seus meios tanto para combatê-lo quanto para permitir a evacuação adequada de seus ocupantes.

A competência legal para a atuação operacional nas ações de **preparação para o enfrentamento dos desastres naturais**, apesar de não se revelar dispositivo legal que delegue de forma específica, clara e direta, incumbência dessa natureza ao CBMSC, encontra-se, por outro lado, amparo constitucional difuso aos órgãos da administração pública e, ainda, competência derivada de atribuição ao Estado.

A Constituição da República Federativa do Brasil impõe que a administração pública deve estar submetida aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Evidencia-se aqui o princípio da eficiência, o qual determina conduta aos organismos e servidores públicos no sentido da prestação de um serviço público eficiente e eficaz, buscando a otimização dos desempenhos e a maximização dos resultados.

Desta forma, a preparação passa a ser uma variável fundamental para que a administração obtenha tais desempenhos e resultados. Não se consegue isto por acaso. É necessário se preparar para tanto.

Assim, a participação do CBMSC nas ações de preparação para o enfrentamento dos desastres, é representada, exercida e cumprida, até aqui, pela preparação *interna corporis*. O CBMSC, como inegável componente da estrutura de proteção e defesa civil e assim partícipe da gestão dos desastres, estando preparado, contribuirá com a preparação esperada para todo o sistema. Passo

expressivo, neste sentido, foi efetuado pelo CBMSC com a criação de sua Força Tarefa no ano de 2011.

Ainda no campo da preparação para os desastres é competência do CBMSC, derivada de competência do Estado, concorrente com a União e os Municípios, conforme a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, o exercício do desenvolvimento da cultura nacional de prevenção de desastres e da capacitação de pessoas para as ações de proteção e defesa civil, que o CBMSC vem realizando por meio de seus projetos comunitários, como por exemplo, o projeto “Bombeiro Comunitário”.

Logo, impende ao CBMSC atuar na preparação para o enfrentamento dos desastres naturais, quer pelo apronto interno de seus efetivos e equipamentos, quer fomentando a participação comunitária nesse processo de preparação, por meio da difusão de conhecimento e capacitação para tais contingências.

É manifesta a competência legal para a atuação operacional do CBMSC também nas ações de **resposta aos desastres naturais**, sendo dentre as ações que integram a gestão desses desastres, a atuação na resposta é a que o CBMSC possui maior inclinação, afinidade e intensidade. É em razão da resposta, em especial das atividades de socorro, que os corpos de bombeiros são mais efetivamente lembrados quando da ocorrência de um desastre, levando inclusive a se confundir bombeiro com Defesa Civil.

A atribuição dessa competência ao CBMSC encontra-se definida no Art. 108 da Constituição do Estado de Santa Catarina, particularmente para a sua atuação na etapa mais crítica e urgente da resposta, ou seja, nas atividades de socorro. Estas atividades são assim exercidas pela destinação constitucional para que o CBMSC realize os serviços de busca e salvamento de pessoas e bens, o atendimento pré-hospitalar e o combate aos incêndios.

Além do desempenho no socorro, também é cabível, ainda que em menor grau, a atuação do CBMSC nas outras duas etapas da resposta aos desastres, ou seja, a assistência à população atingida e a reabilitação inicial dos cenários.

Finalizando, conclui-se que é possível a delimitação da atuação operacional do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, nas ações de gestão dos desastres naturais estabelecidas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, sendo que tal delimitação permite estabelecer sua competência legal para atuar, em maior ou menor grau, nas ações de prevenção, mitigação, preparação e

resposta. Reside nesta última ação as atividades mais afetas, inerentes e peculiares ao CBMSC, especialissimamente na etapa do socorro.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Assembléia Legislativa. **Constituição do Estado do Amazonas**. Manaus, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil, **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília: 2007.

_____. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, convertida na Lei nº 12.340, de 1 de dezembro de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm> Acesso em 10 ago. 2012.

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

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de planejamento em defesa civil**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 1999. 4 v.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Segurança global da população**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2000.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. .BRASIL Secretaria Nacional de Defesa Civil. . **Glossário de defesa civil estudos de riscos e medicina de desastres**. 3. ed. rev. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2002.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA. **Diretriz de Procedimento Operacional Padrão Nr 19-ComdoG, de 16 de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre a criação, organização e o emprego da Força Tarefa do CBMSC. Florianópolis: CBMSC, 2011a.

_____. **Regulamento Geral do Serviço Comunitário**. Florianópolis: CBMSC, 2011b.

_____. **Projetos sociais**. Disponível em: <http://www.cb.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=54&Itemid=91>. Acesso em 10 nov. 2012.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A Estrutura do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ**. Disponível em: <http://www.defesacivil.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=229:a-estrutura-corpo-de-bombeiros-militar-do-estado-do-rio-de-janeiro-cbmerj&catid=1:conhecendo-o-cbmerj&Itemid=9> Acesso em 20 ago. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Estratégia Internacional para Redução de Desastres – EIRD Nações Unidas. **O desastre sob o enfoque de novas lentes: para cada efeito, uma causa**. São Paulo: CARE Brasil, 2012. Tradução de: Disaster through a different lens: behind every effect, there is a cause..

FERREIRA, Aurelio Buarque de Holanda. **Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Metodologia do trabalho científico**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERRMANN, Maria Lúcia de Paula et al. **Freqüência dos desastres naturais no Estado de Santa Catarina no período de 1980 a 2007**. [2008?]. Disponível em: <<http://www.observasc.net.br/recuperacaodesolo/index.php/desastres-naturais/artigos/desastres-naturais/135-frequeencia-dos-desastres-naturais-no-estado-de-santa-catarina-no-periodo-de-1980-a-2007>> Acesso em 12 ago. 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1995.

LOPES, Daniela da Cunha et al. **Construindo comunidades mais seguras: Preparando para a ação cidadã em defesa civil**. Florianópolis: CEPED/UFSC; [Brasília]: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2009.

MARCELINO, Emerson Vieira. **Desastres Naturais e Geotecnologia: Conceitos Básicos**. Santa Maria: INPE, 2007. Versão preliminar.

MARCONDES, Clodomir Ramos. **Defesa civil: orientação legal, ações nas emergências, mapa de ameaças múltiplas, preparação para os desastres e responsabilidade dos agentes**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

MASATO, Kobiyama et al. **Prevenção de desastres naturais: conceitos básicos**. Curitiba: Organic Trading, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEZES, José Geraldo Rodrigues de. **A tragédia do Morro do Baú**. Blumenau: Nova Letra, 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Instrução Normativa nº 1, de 24 de agosto de 2012. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 169, p. 30, 30 ago. 2012. <Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=30&data=30/08/2012>> Acesso em: 18 out. 2012.

OLIVEIRA, Marcos de. **Manual gerenciamento de desastres: sistema de comando em operações**. Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, CEPED, 2010.

PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO PARA EL MANEJO DE DESASTRES. Nações Unidas. **Mitigación de desastres**. Cambridge: PNUD/UNDRO, 1991. Disponível em: <http://www.defesacivil.pb.gov.br/arquivos/downloads/livros/MITIGA%C3%87%C3%83O%20EM%20DESASTRE_Espanhol.pdf> Acesso em 19 ago. 2012.

SANTA CATARINA. Assembléia Legislativa. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 1989.

SANTA CATARINA. Governo do Estado de Santa Catarina. Capacitação em defesa civil: prevenção e redução de desastres. Florianópolis: UFSC, [2003?].

TOMINAGA, Lídia Keiko; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosangela do (Org.). **Desastres naturais: conhecer para prevenir**. São Paulo: Instituto Geológico, 2009.

United Nations, International Strategy for Disaster Reduction. **How To Make Cities More Resilient A Handbook For Local Government Leaders: A contribution to the Global Campaign 2010-2015 - Making Cities Resilient – My City is Getting Ready!**. Genebra: UNISDR, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas Sobre Desastres. **Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Brasil**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas Sobre Desastres. **Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Santa Catarina**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2012.

VIEIRA, Euripedes Falcão. **Dinâmica dos ambientes naturais**. 2010. Disponível em: <http://www.ihgrgs.org.br/artigos/ambientes_naturais.htm> Acesso em 2 ago. 2012.

Zero Hora. 2008 Nov 28; Notícias [internet]. Porto Alegre; [acesso em 2012 Nov 15]. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/11/moradores-do-morro-do-bau-que-se-negarem-a-deixar-o-local-serao-retirados-a-forca-2311699.html>