

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS
DEPARTAMENTO DE DEFESA CIVIL**

SEGURANÇA GLOBAL DA POPULAÇÃO

**Antônio Luiz Coimbra de Castro
Gerente de Programa**

**Brasília
setembro — 1997**

CONCEITO DE SEGURANÇA GLOBAL DA POPULAÇÃO

A - ANTECEDENTES

Após o término da Segunda Guerra Mundial, a Terra bipolarizou-se entre dois blocos de poder em estado de confrontação.

Os **estrategistas da dissuasão**, por temerem uma brutal invasão da Europa Ocidental, planejaram inviabilizar e desencorajar possíveis conflitos bélicos, por intermédio do terror de uma represália com armas atômicas.

Em consequência desta estratégia, o **planeta** foi palco de uma insensata corrida armamentista, e o crescimento do arsenal atômico e dos mísseis intercontinentais colocou a humanidade em risco de ser gravemente afetada por uma hecatombe atômica.

A estratégia da dissuasão e a corrida armamentista caracterizaram o absurdo paradoxo de intensificar os riscos de que o **supremo desastre antropogênico** pudesse ser desencadeado, com o objetivo de garantir e preservar a “**segurança nacional**” das grandes potências atômicas envolvidas na chamada guerra fria.

O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares buscou limitar o poder de decidir sobre a **sobrevivência da espécie humana**, nesta nossa **Nave Global**, a um clube fechado, constituído pelos governantes das chamadas grandes potências atômicas.

B - EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA TOTAL NA ERA PÓS-MARXISTA

1 - O Mundo Pós-Marxista

Durante o século passado, três grandes pensadores influíram decisivamente na evolução do pensamento: **FREUD, MARX e DARWIN**.

Destes, apenas **DARWIN** continua atual e sua **Teoria sobre a Evolução das Espécies** poderia ser republicada, neste final de milênio, com maior número de provas e evidências.

Embora ultrapassadas, as teses de **FREUD** e de **MARX**, da mesma forma que as de **ARISTÓTELES**, de **TOMÁS DE AQUINO** e de outros, exerceram uma poderosa influência na evolução do pensamento e, certamente, o mundo atual é completamente diferente do que seria, caso esses pensadores não tivessem existido.

Apesar de as sementes do pós-marxismo terem sido chantadas por filósofos europeus, há mais de 50 anos, os formadores de opinião teimaram em manter a dicotomia ideológica e as pessoas divididas entre marxistas e antimarxistas.

Desta forma, o marco cronológico do início da era pós-marxista pode ser caracterizado como a queda do **Muro de Berlim**.

Com a desagregação, por motivos econômicos de um dos focos de poder e o vertiginoso esfacelamento de um dos blocos ideológicos em confronto, ficou patente a necessidade de se repensar ultrapassados conceitos de segurança nacional, baseados no equilíbrio do poder atômico.

Também ficou caracterizado que o princípio da termodinâmica e da cibernética, segundo o qual **“todo o sistema, fechado sobre si mesmo, tende à mesmice e à estagnação”**, aplica-se também às ciências sociais.

2 - Desenvolvimento do Conceito de Segurança Global da População

Embora a Sinistrologia seja uma ciência de evolução muito recente, há bastante tempo os estudos epidemiológicos demonstram que, apesar do conceito de guerra total, da evolução da tecnologia armamentista e do imenso incremento dos arsenais bélicos, nestes dois últimos séculos, **a somação dos danos e dos prejuízos causados por desastres naturais, humanos ou antropogênicos e mistos ultrapassa de muito a dos provocados por todas as guerras.**

Desta forma, é inquestionável que a maior ameaça à sobrevivência e à incolumidade das pessoas é constituída pelos desastres.

Enquanto os Estados Unidos da América, durante toda a guerra do Vietnã, perderam 57 mil homens, entre mortos e desaparecidos, no Brasil, a cada ano, 40 mil pessoas morrem em consequência de desastres de trânsito.

Desde 1950, ficou caracterizado que os acidentes domiciliares e peridomiciliares, especialmente os relacionados com intoxicações exógenas, são a maior causa de mortalidade entre crianças com menos de 5 anos e a segunda maior causa entre crianças de até 15 anos.

A pandemia de SIDA/AIDS tende a firmar-se, neste final de milênio, como a maior causa de mortalidade, entre adultos jovens.

No atual estágio de desenvolvimento tecnológico, é perfeitamente possível reduzir, substancialmente, a intensidade dos desastres e aumentar o nível de **segurança global da população**, de todos os países do mundo, por um custo muito inferior ao da corrida armamentista, caso haja **vontade política** para a necessária mudança de enfoque.

Em consequência destas constatações, está em pleno desenvolvimento o conceito de que **a segurança global da população é dever dos Modernos Estados de Direito e também direito e responsabilidade da cidadania.**

A segurança global da população **relaciona-se** também com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, definidos no artigo terceiro da Constituição Federal de 1988:

- I - **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**
- II - **garantir o desenvolvimento nacional;**
- III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**
- IV - **promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.**

3 - Evolução da Doutrina de Defesa Civil

O conceito de **segurança global da população** caracteriza a **redução dos desastres** como um importante objetivo nacional.

Elegeu-se internacionalmente a ação **reduzir**, porque as ações “**eliminar e erradicar desastres**” definiram objetivos inatingíveis.

Também internacionalmente definiu-se que a redução dos desastres abrange os seguintes aspectos globais:

1. **prevenção de desastres**
2. **preparação para emergências e desastres**
3. **resposta aos desastres**
4. **reconstrução**

O termo *mitigación de desastres*, traduzido em português para **minimização de desastres**, caracteriza a soma de ações de prevenção e de preparação para emergências e desastres.

Também ficou claramente estabelecido, em nível internacional, que existem profundas relações interativas entre:

1. **o desenvolvimento sustentável e responsável**
2. **a proteção ambiental**
3. **a redução dos desastres**
4. **o bem-estar social**

Daí a necessidade de que o planejamento do desenvolvimento nacional contemple, de forma estratégica e permanente, a redução dos desastres naturais, antropogênicos e mistos.

A segurança global da população fundamenta-se no **direito natural** à vida, à saúde, à segurança, à propriedade e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, em todas as condições, **especialmente em circunstâncias de desastres.**

Na condição de direitos naturais, estes direitos sempre existiram, mesmo antes de serem identificados e reconhecidos nas Constituições dos Estados.

Eu, assim como todas as pessoas temos direito à vida e à segurança do útero materno, desde que fomos gerados e ninguém, nem mesmo minha mãe, pode atentar contra este direito.

Com a evolução doutrinária da Sinistrologia, ficou claramente estabelecido que são igualmente importantes os desastres:

- **naturais, humanos ou antropogênicos e mistos;**
- **súbitos ou de evolução aguda, graduais ou de evolução crônica e por somação de efeitos parciais.**

Outra definição extremamente importante foi a caracterização de que a **intensidade dos desastres** depende muito mais do **grau de vulnerabilidade dos cenários dos desastres e das comunidades afetadas** do que da **magnitude dos eventos adversos.**

Terremotos com magnitudes de 6.5 graus na escala Richter provocaram as seguintes perdas humanas:

- **cinco óbitos, na Califórnia;**
- **20 mil óbitos, no Cairo;**
- **40 mil óbitos, na Armênia.**

É evidente que a diferença foi estabelecida em função da vulnerabilidade minimizada pela evolução da engenharia anti-sísmica e pelo nível de preparação das sociedades locais.

A partir da constatação de que os desastres podem e devem ser minimizados, cresce a importância da **mudança cultural relacionada com o senso de percepção de risco.**

É importante ressaltar que sinistrólogos brasileiros contribuíram para a incorporação desses conceitos na doutrina internacional relacionada com os desastres.

Em 1990, os sinistrólogos ocupavam-se, quase que exclusivamente, dos desastres naturais de evolução aguda, como ciclones e terremotos, e valorizavam de forma dominante a magnitude dos eventos adversos, em detrimento das vulnerabilidades dos cenários e das comunidades afetadas. Hoje ficou bastante claro que os desastres afetam com maior intensidade as comunidades mais carentes e os países menos desenvolvidos e que desastres insidiosos, como a perda do solo agricultável, a desertificação, a seca e a desnutrição, produzem proporcionalmente muito mais danos que os desastres agudos.

CONDICIONANTES RELACIONADOS COM OS CENÁRIOS DOS DESASTRES

Estudos epidemiológicos demonstram que, em função do crescimento demográfico, nestes dois últimos séculos, os desastres naturais produziram danos e prejuízos muito superiores aos provocados pelas guerras.

Também os desastres antropogênicos, provocados por ações ou omissões do homem, são cada vez mais intensos, em função de um muito baixo senso de percepção de riscos e de um desenvolvimento econômico e tecnológico pouco atento aos padrões de segurança das populações.

Em muitos distritos industriais, o desenvolvimento imediatista e o crescimento antientrópico provocaram a deterioração do ambiente e agravaram a vulnerabilidade dos ecossistemas humanos, contribuindo para elevar os níveis de insegurança relacionados com os desastres humanos de natureza tecnológica.

Existem evidências de que os desastres mistos, como as chuvas ácidas, a redução da camada de ozônio e o efeito estufa, podem concorrer para tornar ainda mais vulneráveis aos desastres as populações de todo o planeta.

A crise econômica que se desenvolveu no País, a partir de meados da década de 70, gerou reflexos negativos sobre o processo de desenvolvimento social e sobre a segurança global das populações, em circunstâncias de desastres, ao:

- deteriorar, ainda mais, as já precárias condições de vida e de bem-estar social de importantes segmentos populacionais;
- intensificar as desigualdades e desequilíbrios inter-regionais e intra-regionais;
- intensificar os movimentos migratórios internos, o êxodo rural e o crescimento desordenado das cidades;
- incrementar o desenvolvimento de bolsões de extrema pobreza no entorno das cidades de grande e de médio porte.

O crescimento desarmonico e antientrópico das cidades, a redução dos estoques de terrenos em áreas seguras e sua conseqüente valorização **provocaram o adensamento dos estratos populacionais mais vulneráveis em áreas de riscos mais intensos.**

Evidentemente a omissão de governos populistas locais concorreu para a intensificação do problema. As migrações descontroladas, a especulação, o desemprego, a redução dos padrões de bem-estar social, a fome e a desnutrição crônica, ao **incrementarem o clima de incertezas, desesperanças e revolta, promoveram a intensificação dos desastres humanos, relacionados com as convulsões sociais.**

O processo de regressão social, ao atingir o núcleo familiar, concorreu para aumentar a violência doméstica e o número de menores abandonados.

Num exame retrospectivo, constata-se que, após muitas décadas de esforço, foram poucos os avanços alcançados na redução das vulnerabilidades da sociedade brasileira aos desastres, mesmo contra aqueles de natureza cíclica e de caráter sazonal, como as secas, as inundações e os escorregamentos de solo.

Dentre as vulnerabilidades culturais da sociedade brasileira, destacam-se o deficiente senso de percepção de risco, o fatalismo e o conformismo.

Como a grande maioria dos desastres brasileiros são de natureza insidiosa e por somação de efeitos parciais, os formadores de opinião pública não se aperceberam da importância dos mesmos e, apesar do número espantoso de mortes evitáveis que ocorre anualmente, em consequência de desastres, difundiu-se um falso conceito de que o Brasil é um país relativamente imune aos desastres.

Os estratos populacionais menos favorecidos e os países menos desenvolvidos, por apresentarem maiores vulnerabilidades sócio-culturais, econômicas e tecnológicas, são atingidos com mais intensidade pelos desastres.

Como consequência dos desastres, aumenta a estagnação econômica, o custo de vida e a degradação dos níveis de bem-estar e ocorre a redução da receita de impostos.

Ao agravarem as condições de vida da população, os desastres contribuem para aumentar a dívida social e as desigualdades intra-regionais, inter-regionais e intersociais e para a intensificação das migrações internas e do êxodo rural, afetando o desenvolvimento do País.

As ações de resposta aos desastres e de reconstrução exigem quantiosos gastos e desviam recursos que poderiam ser alocados em programas de desenvolvimento, de prevenção de desastres e de preparação para emergências e desastres.

A partir das Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro, ficou bastante claro que há uma importante interação entre:

- desenvolvimento sustentável e responsável;
- redução de desastres;
- proteção ambiental;
- bem-estar social.

É imperioso que o planejamento estratégico do desenvolvimento nacional contemple, de forma prioritária e permanente, a prevenção dos desastres naturais, antropogênicos e mistos e o programa de preparação contra emergências e desastres, objetivando otimizar as atividades de minimização dos desastres.

CONCEITUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS DESASTRES

A - CONCEITUAÇÃO

1 - Desastre

- 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.
- A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e a vulnerabilidade do sistema ou corpo receptor e é quantificado em função dos danos e dos prejuízos.
- A grandeza de um desastre é medida em termos de intensidade, enquanto que a grandeza do evento adverso que o provocou é medida em termos de magnitude.

2 - Calamidade

Desgraça pública, flagelo, catástrofe, desgraça muito grande (Aurélio).

3 - Calamidade Pública

Termo utilizado por leigos para significar desastre de muito grande intensidade (ou proporções). Literalmente significa desgraça pública pública ou desgraça pública ao quadrado.

4 - Estado de Calamidade Pública

Reconhecimento legal pelo Poder Público de situação anormal, provocada por desastre, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.

5 - Emergência (Médico-Cirúrgica)

Situação de um paciente cujos agravos à saúde exigem cuidados médicos imediatos por representar risco de vida.

6 - Urgência

Situação de um paciente cujos agravos à saúde exigem cuidados médicos imediatos, podendo não estar em situação de risco iminente de vida.

7 - Situação de Emergência

Reconhecimento legal pelo Poder Público de situação anormal provocada por desastres, causando danos suportáveis e superáveis pela comunidade afetada.

8 - Dano

- Medida que define a **intensidade** ou severidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso.
- Perda humana, material ou ambiental, física ou funcional, que pode resultar, caso seja perdido o controle sobre o **risco**.
- **Intensidade** das perdas humanas, materiais e ambientais, induzidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações, plantas industriais e/ou ecossistemas, como consequência de um desastre.

9 - Prejuízo

Medida de perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastres.

10 - Danos Sérios

- Danos humanos, materiais e/ou ambientais **muito** importantes, intensos e significativos, muitas vezes de caráter **irreversível** ou de recuperação **muito difícil**. Em consequência destes danos **muito intensos e graves**, resultam prejuízos econômicos e sociais **muito vultosos**, os quais são **muito dificilmente** suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas.
- Nestas condições, os recursos humanos, institucionais, materiais e financeiros necessários ao restabelecimento da situação de normalidade são muito superiores às possibilidades locais, exigindo a intervenção coordenada dos três níveis do **Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC**.

11 - Danos Suportáveis ou Superáveis

- Danos humanos, materiais e/ou ambientais **menos** importantes, intensos e significativos, normalmente de caráter **reversível** ou de recuperação **menos difícil**. Em consequência destes danos **menos intensos e menos graves**, resultam prejuízos econômicos e sociais **menos vultosos e mais facilmente** suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas.

- Nestas condições, os recursos humanos, institucionais, materiais e financeiros, necessários ao restabelecimento da situação de normalidade, mesmo quando superiores às possibilidades locais, podem ser facilmente reforçados com recursos estaduais e federais **já disponíveis**.

12 - Risco

Medida de danos ou prejuízos **potenciais**, expressa em termos de probabilidade estatística de **ocorrência** e de **intensidade** ou grandeza das conseqüências previsíveis.

Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente **determinado** se concretize e o **grau de vulnerabilidade** do sistema receptor a seus efeitos.

13 - Vulnerabilidade

- Condição intrínseca do corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento adverso, **determina** a intensidade dos danos prováveis.

- Relação existente entre a **magnitude de uma ameaça**, caso ela se concretize, e a intensidade dos danos resultantes.

14 - Ameaça

- Estimativa de probabilidade de ocorrência e da magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização (ou ocorrência) do evento potencial e da provável magnitude de sua manifestação.

- Esta conceituação foi proposta por Camilo Cardenas, sinistrólogo colombiano.

15 - Segurança

Estado de confiança, individual ou coletiva, baseado no conhecimento e no emprego de normas de proteção e na convicção de que os riscos de desastres foram reduzidos, em virtude de terem sido adotadas medidas minimizadoras.

16 - Senso de Percepção de Risco

- Impressão ou juízo intuitivo sobre a natureza e a grandeza de um **risco determinado**.

- Percepção sobre a **importância ou gravidade** de um risco determinado, com base no **repertório de conhecimentos** que os indivíduos acumularam durante seu desenvolvimento cultural e no **juízo político e moral** de sua significação.

17 - Defesa Civil

- Conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.

- A **finalidade** da defesa civil é garantir a **segurança global** da população, em circunstâncias de desastres naturais, antropogênicos e mistos.

- O **objetivo** da defesa civil é a **redução dos desastres**, que abrange os seguintes aspectos globais:

- **prevenção de desastres;**
- **preparação para emergências e desastres;**
- **resposta aos desastres;**
- **reconstrução.**

18 - Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC

- A União, ao entender que a **garantia** da segurança global da população, em circunstâncias de desastres, é dever do **Estado**, direito e responsabilidade da **cidadania**, instituiu o Sistema Nacional de Defesa Civil, sob a forma de uma **estrutura matricial**, que articula os três níveis de governo, em interação com os **órgãos setoriais** e com a comunidade, e atribuiu-lhe a responsabilidade de:

- **planear e promover a defesa permanente** contra os desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País;
- **prevenir e minimizar danos, socorrer e assistir** as populações afetadas e **reabilitar e reconstruir** os cenários deteriorados pelos desastres;
- atuar na iminência ou em situação de desastres.

- Instituiu, em nível federal, o **Órgão Central do Sistema**, com a atribuição de promover a articulação, coordenação e gerência técnica do SINDEC, em todo o território nacional.

- O SINDEC foi instituído com a seguinte estrutura:
 1. **Órgão Superior:** Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC, constituído por representantes dos Ministérios e de órgãos da Administração Pública Federal.
 2. **Órgão Central:** Secretaria de Defesa Civil - SEDEC, responsável pela articulação, coordenação e gerência técnica do Sistema;
 3. **Órgãos Regionais:** Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - CORDEC.
 4. **Órgãos Estaduais e Municipais:** Coordenações ou Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil - CEDEC, Coordenadoria de Defesa Civil do Distrito Federal e Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC;
 5. **Órgãos Setoriais:** Órgãos e instituições da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que integram o Sistema;
 6. **Órgãos de Apoio:** instituições públicas e privadas, não-governamentais (ONG) e comunitárias, clubes de serviço e associações diversas que prestam ajuda aos órgãos integrantes do Sistema, em circunstâncias de desastres. Os órgãos de apoio caracterizam a participação da **cidadania**.

B - CLASSIFICAÇÃO DOS DESASTRES

1 - Introdução

Os desastres são classificados quanto:

- à **intensidade**;
- à **evolução**;
- à **origem**.

2 - Classificação dos Desastres quanto à Intensidade

Quanto à intensidade, os desastres são classificados em **4 níveis**:

- **nível I**, desastres de pequena intensidade (porte) ou acidente;
- **nível II**, desastres de média intensidade (ou porte);
- **nível III**, desastres de grande intensidade (ou porte);
- **nível IV**, desastres de muito grande intensidade (ou porte);

No Brasil, os desastres de nível IV são muito pouco freqüentes.

2.1 - Desastres de Nível I

- Os desastres de pequena intensidade ou acidentes são caracterizados quando os **danos causados** são **pouco** importantes e os prejuízos são **poucos** vultosos e, por estes motivos, são **mais facilmente** suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas.

- Nestas condições, a situação de normalidade é **facilmente restabelecida** com os recursos existentes e disponíveis na área (município) afetada e sem necessidade de grandes mobilizações.

2.2 - Desastres de Nível II

- Os desastres de intensidade **média** são caracterizados quando os **danos causados** são de alguma importância e os prejuízos, embora não vultosos, são **significativos**. Apesar disto, esses desastres são suportáveis e superáveis por comunidades **bem** informadas, **preparadas**, participativas e facilmente mobilizáveis.

- Nestas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos existentes e **disponíveis** na área (município), desde que sejam racionalmente mobilizados e judiciosamente utilizados.

2.3 - Desastres de Nível III

Os desastres de grande intensidade são caracterizados quando os **danos** causados são **importantes** e os **prejuízos** são **vultosos**. Apesar disto, esses desastres são superáveis e suportáveis por comunidades **bem** informadas, **preparadas**, participativas e facilmente mobilizáveis.

- Nestas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida, desde que os recursos mobilizados na área (município) afetada **sejam reforçados** com o aporte de recursos estaduais e federais **já disponíveis**.

2.4 - Desastres de Nível IV

- Os desastres de muito grande intensidade são caracterizados quando os **danos** causados são **muito importantes e graves** e os prejuízos são **muito vultosos e consideráveis**. Nestas condições, esses desastres não são superáveis e suportáveis pelas comunidades, mesmo que **bem** informadas, **preparadas**, participativas e facilmente mobilizáveis, a menos que recebam ajuda (substancial) de fora da área afetada.

- Nestas condições, o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil e, em alguns casos, de ajuda internacional.

3 - Classificação dos Desastres quanto à Origem

Quanto à origem ou causa primária, os desastres são classificados em:

- **Naturais;**
- **Humanos ou Antropogênicos;**
- **Mistos.**

3.1 - Desastres Naturais

São aqueles provocados por fenômenos ou desequilíbrios da natureza.

São produzidos por fenômenos de origem externa que atuam independentemente da ação humana.

Esses desastres podem ser classificados em desastres naturais:

- de origem sideral, provocados pelo impacto de corpos siderais ou meteoritos sobre a superfície da Terra;
- relacionados com a geodinâmica terrestre externa, ou seja, os provocados por fenômenos atmosféricos, como vendavais, inundações, secas e outros;
- relacionados com a geodinâmica terrestre interna, ou seja, os provocados por vulcanismo, tectonismo (terremotos) e pela erosão e intemperismo (escorregamentos de solos);
- relacionados com desequilíbrios na biocenose, como pragas animais e vegetais.

3.2 - Desastres Humanos ou Antropogênicos

São aqueles provocados por ações ou omissões humanas. Relacionam-se com o próprio homem, enquanto agente e autor. Por isso, são produzidos por fatores de origem interna.

Normalmente esses desastres são conseqüências de ações desajustadas geradoras de desequilíbrios sócio-econômicos e políticos entre os homens e de profundas e prejudiciais alterações de seu ambiente ecológico.

Esses desastres podem ser classificados em desastres humanos de natureza:

- **Tecnológica**, conseqüências indesejáveis do desenvolvimento tecnológico e industrial, sem preocupações com a segurança contra sinistros. Também relacionam-se com o intenso incremento demográfico das cidades, sem o correspondente desenvolvimento de uma infra-estrutura compatível de serviços básicos e essenciais, como desastres com meios de transporte, com produtos perigosos, incêndios e explosões;
- **Social**, conseqüências de desequilíbrios no inter-relacionamento humano e de um relacionamento desarmônico com os ecossistemas naturais e os modificados pelo homem, como fome e desnutrição;
- **Biológica**, conseqüências de deficiências nos órgãos promotores da saúde pública, muitas vezes agravadas pelo pauperismo e pelo subdesenvolvimento, como malária, cólera, SIDA/AIDS e outras.

3.3 - Desastres Mistos

São os que ocorrem quando ações e omissões humanas contribuem para intensificar, complicar e agravar fenômenos naturais. Caracterizam-se, também, quando fenômenos adversos de origem natural provocam desastres, por atuarem em ambientes alterados e degradados pelo homem.

Esses desastres podem ser classificados em desastres mistos relacionados com a:

- **geodinâmica terrestre externa**, como a redução da camada de ozônio, o efeito estufa, a chuva ácida e a intensificação da poluição do ar relacionada com as camadas de inversão térmica.
- **geodinâmica terrestre interna**, como a sismicidade induzida, a desertificação e a salinização do solo.

COMPETÊNCIAS DO ESTADO RELACIONADAS COM A SEGURANÇA GLOBAL DAS POPULAÇÕES

A - ESTUDO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VIGENTES PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

1 - Generalidades

Do estudo dos dispositivos da Constituição da República Federativa de 1988, relacionados com a defesa civil e com a segurança global da população contra desastres, conclui-se que o legislador preocupou-se com as repercussões dos desastres sobre a sociedade brasileira.

Conclui-se também que:

- os direitos naturais à vida, à saúde, à segurança, à propriedade e à incolumidade das pessoas e do patrimônio foram reconhecidos como direitos constitucionais;
- houve uma preocupação muito grande com os desastres naturais, especialmente com as secas e com as inundações, que foram privilegiados em detrimento dos desastres antropogênicos e mistos;
- de uma maneira geral, utilizou-se a expressão calamidade pública como sinônimo de desastres de grande intensidade;
- em desacordo com a evolução doutrinária, o legislador preocupou-se prioritariamente com as ações de resposta aos desastres e de reconstrução, em detrimento das atividades de prevenção de desastres e preparação para emergências e desastres.

Como a Constituição Federal está sendo revista, serão apresentadas propostas de aperfeiçoamento da mesma, sempre que julgadas necessárias.

2 - Garantia dos Direitos Relacionados com a Segurança Global da População

O Estado de Direito que se constituiu no Brasil, em 1988, **reconheceu**, como direitos constitucionais, **os direitos naturais** à vida, à saúde, ao bem-estar, à segurança, à propriedade e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, os quais relacionam-se intrinsecamente com a segurança global da população.

• **O artigo quinto reafirmou** o princípio universal do direito, segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem restrições de qualquer natureza e **garantiu** a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à **propriedade**, nos seguintes termos:

.....

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, **salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro**, ou durante o dia, por determinação judicial.

XXV - no caso de **iminente perigo público**, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

A experiência demonstra que este último inciso pode ser redigido de forma mais explícita e abrangente.

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar e **dispor** de propriedade particular **ou pública**, assegurada ao proprietário **ou à instituição** indenização ulterior, **se resultar dano como consequência do uso**.

- **O artigo 144 estabelece que:**

- A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da **incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;

- II - polícia rodoviária federal;

- III - polícia ferroviária federal;

- IV - polícias civis;

- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 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**.

A experiência e a evolução doutrinária demonstram que este artigo pode ser aperfeiçoado e ter a seguinte redação:

Artigo 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade **da cidadania**, é exercida para a preservação da ordem pública e **para a garantia** da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por intermédio dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;

- II - **polícias rodoviárias federal e estaduais;**

- III - polícia ferroviária federal;

- IV - polícias civis;

- V - polícias militares;

- VI - **corpos de bombeiros militares e comunitários.**

§ 5º Às polícias militares incumbe o policiamento ostensivo e preventivo e a preservação da ordem pública.

§ 6º Aos corpos de bombeiros militares e comunitários incumbe a garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio, a redução dos sinistros e a execução de atividades de defesa civil.

Observações:

A grande maioria das Unidades Federativas organizaram polícias rodoviárias estaduais;

Das 26 Unidades Federativas, 13 já separaram os bombeiros militares das polícias militares. A experiência demonstra que, em função da grande diversidade de missões, esta separação é altamente vantajosa para maximizar a segurança global da população.

3 - Competências da União Relacionadas com a Segurança Global da População

- **O artigo 21 estabelece que compete à União:**

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente secas e inundações.

A experiência e a evolução da doutrina de segurança global contra todos os desastres e danos evitáveis recomendam que este inciso tenha a seguinte redação:

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais, humanos ou antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País.

Observação:

É mais racional que a União se ocupe da defesa permanente contra os **desastres de maior prevalência no País** e não apenas contra situações anormais provocadas por desastres de muito grande intensidade.

- **O artigo 22 estabelece que compete privativamente à União legislar sobre:**

I - desapropriações;

III - requisições militares e civis, **em caso de iminente perigo** e em tempos de guerra;

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, **defesa civil** e mobilização.

A experiência demonstra que o inciso III do artigo 22 pode ter a seguinte redação de caráter restritivo:

III - requisições militares e civis, em caso de iminente perigo público e em tempo de guerra.

- **O artigo 18 estabelece que:**

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.

.....

§ 4º A criação, a incorporação e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os critérios previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

O elo mais importante do Sistema Nacional de Defesa Civil é a Comissão Municipal de Defesa Civil. O excessivo desmembramento de municípios, ocorrido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, está inviabilizando as bases do SINDEC.

Para evitar que a política municipalista, a descentralização administrativa e a estruturação do SINDEC sejam inviabilizadas por interesses político-eleitorais, recomenda-se que:

1) Seja acrescentado o seguinte inciso no artigo 22:

- Compete privativamente à União legislar sobre:

XXX - legislar sobre a criação, a incorporação e o desmembramento dos Municípios.

2) O parágrafo 4º do artigo 18 passe a ter a seguinte redação:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade geográfica, a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e a viabilidade econômica e institucional das Unidades resultantes. Serão regulamentadas por legislação complementar federal e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações interessadas.

4 - Redução das Desigualdades Regionais

- **O artigo terceiro caracteriza como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:**

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

- IV - promover o **bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

• **O artigo 43 estabelece que:**

Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à **redução dos desequilíbrios regionais**.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para a integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, **os planos regionais**, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

.....

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Observações:

O inciso IV e o parágrafo 3º referem-se a **obras pontuais** de captação e de reservação de água e de **pequena irrigação**, indispensáveis à viabilização da chamada agricultura de sequeiro.

O assunto cresce de importância, quando se constata que a região semi-árida brasileira é a mais densamente povoada do mundo e que nela existem aproximadamente 500 mil propriedades rurais sem nenhuma estrutura de captação e de reservação de água e, por estes motivos, são totalmente dependentes das irregulares precipitações pluviométricas.

Em virtude do exposto, propõe-se a seguinte redação para o inciso IV do parágrafo 2º e para o parágrafo 3º do artigo 43:

IV - prioridade para a perenização de rios intermitentes, construção de cisternas em plúvio, captação de águas de subsuperfície e para o aproveitamento de coleções de águas represadas ou represáveis, em regiões sujeitas a secas e estiagens periódicas.

§ 3º Na região semi-árida e nas demais regiões sujeitas a secas e estiagens periódicas, com graves reflexos sobre a economia, a União incentivará o desenvolvimento sustentado da agricultura de sequeiro e cooperará com os proprietários rurais de baixa renda para estabelecer, em suas glebas, obras pontuais de captação e de reservação de água, para fins de abastecimento e de pequena irrigação.

5 - Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio

- **O artigo 136 estabelece que:**

O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa, para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

- **O parágrafo 1º e o inciso II do referido parágrafo deste artigo estabelecem que:**

§ 1º O Decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

IV - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

Observação:

Com base na experiência acumulada no controle dos grandes desastres e nos avanços doutrinários, relacionados com a segurança global da população e com a redução dos desastres, conclui-se que a redação dos itens relacionados com desastres deve ser mais ampla e globalizante. Por esses motivos, é desejável que tanto o caput do artigo 136 como os incisos II e III do parágrafo 1º tenham a seguinte redação:

Artigo 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa, para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública, a paz social ou a segurança global da população ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou por desastre natural, antropogênico ou misto de muito grande intensidade ou na iminência dos mesmos.

II - ocupação e uso temporário da propriedade pública ou particular, podendo dela dispor e determinar, inclusive, a evacuação da mesma, em caso de desastre de muito grande intensidade ou de iminente perigo público, assegurada ao proprietário ou à instituição indenização ulterior, se resultar dano, em consequência do uso.

III - em circunstâncias de desastre ou na iminência do mesmo, a autoridade administrativa a quem o Órgão Central do Sistema Nacional de Defesa Civil estiver subordinado poderá requisitar servidores e equipes técnicas dos órgãos e instituições integrantes do Sistema, bem como contratar, por tempo determinado, pessoal técnico especializado, inclusive do estrangeiro, para a prestação de serviços eventuais de defesa civil, em acordo com a legislação vigente.

6 - Dos Créditos e Despesas Extraordinárias Relacionadas com a Defesa Civil e com a Segurança Global da População, em Circunstâncias de Desastres

- **O artigo 148 estabelece que:**

A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b.

(cobrar tributo no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou).

Parágrafo Único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Observação:

Considerando a epidemiologia dos desastres brasileiros, é altamente improvável a ocorrência de um desastre tão intenso que justifique a utilização deste dispositivo constitucional. Este dispositivo só deve ser utilizado em casos extremos, quando todas as demais fontes de recursos estiverem comprometidas.

Desta forma, é desejável que o inciso I tenha a seguinte redação:

I - para atender às despesas extraordinárias, **imprevisíveis, urgentes e extremamente vultosas** decorrentes de guerra externa ou sua iminência **ou indispensáveis ao restabelecimento da situação de normalidade, no caso de estado de calamidade pública provocado por desastre de extrema gravidade.**

- **O artigo 167 especifica que são vedados:**

I - o início de programas e projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

IX - a instituição de **fundos** de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

- **Os parágrafos 2º e 3º deste artigo 167 especificam que:**

§ 2º Os créditos **especiais e extraordinários** terão vigência no exercício financeiro e que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas **imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou **calamidade pública**, observado o disposto no artigo 62.

Observação:

É desejável que o parágrafo 3º tenha a seguinte redação:

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas **imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou **estado** de calamidade pública, observado o disposto no artigo 62.

- O artigo 62 estabelece que:

Em caso de **relevância e urgência**, o Presidente da República poderá adotar **medidas provisórias, com força de lei**, devendo submetê-las ao Congresso Nacional que, estando de recesso, será convocado extraordinariamente para reassumir no prazo de cinco dias.

Parágrafo Único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 30 dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas decorrentes.

Comentários:

A combinação dos artigos 167 e 62 é utilizada com grande frequência para a **previsão de créditos extraordinários**, em circunstâncias de desastres, que motivem o reconhecimento de situação anormal caracterizada como **estado de calamidade pública**.

Como os estudos epidemiológicos demonstram que a grande maioria dos desastres prevalentes no Brasil são cíclicos e de caráter sazonal, é bastante questionável que os mesmos possam justificar despesas **urgentes e imprevisíveis**.

É desejável que a utilização destes artigos seja excepcional. Para evitar a vulgarização destas medidas de exceção, é importante que sejam previstos nos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios recursos para as **ações de resposta aos desastres** e também que o Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP, receba dotações compatíveis.

B - PROPOSTA DE INSERÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, INSTITUCIONALIZANDO A DEFESA CIVIL

1 - Argumentação

O desenvolvimento da doutrina relacionada com a **segurança global da população** e com a **redução dos desastres** caracterizou a defesa civil como **dever do Estado de Direito**, que está em processo de modernização em nosso País, e como **direito e responsabilidade da cidadania**.

É necessário que se reconheça a **segurança global da população**, especialmente em circunstâncias de desastres, como um importante **objetivo nacional permanente (ONA)**, relacionado com a garantia do direito à vida, à saúde, à segurança, à propriedade e à incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Dada a grande importância deste novo conceito de segurança, propõe-se que seja inserido, na Constituição Federal, o Capítulo IV - **DA DEFESA CIVIL**, no Título V - **DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS**.

2 - Proposta de Inserção

Propõe-se para este capítulo a seguinte redação: