

TÍTULO VI

ATIVIDADES DE REABILITAÇÃO DOS CENÁRIOS

1 - Generalidades

A reabilitação dos cenários dos desastres depende de ações interativas desencadeadas pelo Governo, pelas comunidades locais e pelos órgãos responsáveis pela reativação dos serviços essenciais.

A reabilitação depende da habilidade da Defesa Civil Municipal para mobilizar e reativar a comunidade local para participar ativamente de trabalhos, em regime de mutirão.

A reabilitação dos cenários dos desastres tem por objetivos:

- iniciar a restauração das áreas afetadas por desastres;
- restabelecer as condições mínimas de segurança e de habitabilidade, nas áreas afetadas;
- permitir o retorno das populações desalojadas às áreas cujas condições de segurança e de habitabilidade foram restauradas.

A reabilitação dos cenários dos desastres é seguida pelos projetos de reconstrução, desenvolvidos a médio ou longo prazo, com o objetivo de garantir o retorno às condições de normalidade e a completa recuperação dos cenários dos desastres.

Dentre as atividades gerais relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, destacam-se as seguintes:

- vigilância das condições de segurança global da população;
- reabilitação dos serviços essenciais;
- reabilitação das áreas deterioradas e das habitações.

2 - Vigilância das Condições de Segurança Global da População

■ Introdução

Dentre as atividades de vigilância das condições de segurança global da população, destacam-se as seguintes:

- avaliação de danos e prejuízos, levantamento das avarias e estimativa das necessidades de reconstrução;
- vistoria técnica e avaliação dos danos causados às estruturas e às fundações de edificações e de obras-de-arte, afetadas por desastres, e o nível de risco representado, por estas construções, como causas de desastres secundários;
- emissão de laudos técnicos relacionados com o estado das construções afetadas, com as recomendações consequentes;
- desmontagem de edificações e de obras-de-arte, cujas estruturas e fundações foram definitivamente comprometidas, com a finalidade de evitar desastres secundários. A desmontagem deve ser realizada após a competente aprovação dos laudos técnicos;
- definição e redefinição de áreas *non-aedificandi* nas áreas de riscos intensificados de desastres;
- desapropriação de propriedades privadas localizadas em áreas *non-aedificandi*.

■ Poder de Polícia

É de grande importância que, em cada um dos municípios, as câmara municipal aprove lei complementar, atribuindo poder de polícia para a Defesa Civil Municipal e regulamentando as atividades de vigilância das condições de segurança global da população, em circunstâncias de desastres.

É imperativo que a Defesa Civil dos municípios brasileiros tenha seu poder de polícia claramente estabelecido para:

- avaliar danos;
- realizar vistorias técnicas;
- emitir laudos técnicos e recomendações;
- desmontar edificações e obras-de-arte, após a competente aprovação desses laudos;
- propor, à autoridade competente, a definição ou redefinição de áreas *non-aedificandi* em áreas de riscos intensificados, devidamente comprovados;
- propor, à autoridade competente, a desapropriação de propriedades particulares, localizadas em áreas *non-aedificandi*, por apresentarem riscos intensificados de desastres.

É evidente que o poder de polícia deve ser exercido nos limites do Direito e da Justiça e, tendo em vista a velocidade com que muitas decisões devem ser adotadas, em circunstâncias de desastres, é desejável que o Judiciário e o Governo designem juiz e procurador, com experiência sobre o assunto, para examinar e, se for o caso, respaldar as ações relativas ao poder de polícia da Defesa Civil, nos limites da Justiça.

■ Comentários Gerais

1 - *Avaliação de Danos*

A avaliação de danos permite aprofundar o conhecimento sobre os desastres de maior prevalência no País e na área afetada. Além disso, a avaliação de danos facilita a tomada de decisões de:

- curto prazo, relativas às ações de resposta aos desastres;
- médio prazo, relativas às ações de reconstrução;
- longo prazo, relativas ao Programa de Prevenção de desastres (PRVD) e ao Programa de Preparação para Emergências e Desastres (PPED).

Para que o Sistema nacional de Defesa Civil atue eficientemente, é indispensável que as informações sobre danos e prejuízos:

- sejam corretas, objetivas e confiáveis;
- correspondam às necessidades de planejamento;
- permitam a otimização do processo decisório.

Foram definidos dois formulários padronizados para captar, registrar e difundir informações sobre desastres, no âmbito do SINDEC:

- formulário de *Notificação Preliminar de Desastres* - NOPRED;
- formulário de *Avaliação de Danos* - AVADAN;

Esses formulários NOPRED e AVADAN são apresentados na Quarta Parte do presente Manual, no capítulo relativo ao Sistema de Informações Sobre Desastres - SINDESB.

2 - *Vistorias e Laudos Técnicos*

Uma das mais importantes atividades das Defesas Civas Municipais são as vistorias técnicas, seguidas da emissão de seus respectivos laudos técnicos.

O poder de polícia das Defesas Civas Municipais se embasa nos laudos técnicos, os quais devem ser amplamente documentados com fotografias, onde os danos à construção sejam amplamente detalhados.

Os laudos devem ser preenchidos por equipes idôneas, devidamente habilitadas e imunes a pressões e, quando amplamente documentados e referendados por autoridade judicial, dificultam ações contestatórias, após a demolição das edificações.

3 - Desmontagem das Edificações e Obras-de-Arte

Recomenda-se que, por mais urgente que sejam, as demolições sejam precedidas por vistorias e laudos técnicos, sempre que possível referendados pelo Poder Judiciário.

Os prédios devem ser evacuados e isolados. As vistorias devem ser feitas pelas equipes técnicas da defesa civil, sempre que possível, acompanhadas de representantes das partes interessadas e do Poder Judiciário. É importante que estas equipes não sejam submetidas a riscos desnecessários.

Quando os laudos técnicos recomendarem as demolições, as mesmas devem ser realizadas após a aprovação dos mesmos pela autoridade competente.

4 - Definição ou Redefinição das Áreas *Non-Aedificandi*

Da mesma forma que nas demolições, a definição ou redefinição de áreas *non-aedificandi* depende de vistorias seguidas da emissão de laudos técnicos.

Como estas ações podem ser contestadas juridicamente, é importante que o laudo seja documentado com fotografias de detalhes que permitam identificar facilmente os danos ambientais e os riscos para futuros moradores.

É desejável que a vistoria seja acompanhada, sempre que possível, pelas partes interessadas e por representantes do Poder Judiciário.

Sempre que possível, esta decisão do governo municipal deve ser referendada pelo Poder Legislativo (Câmara Municipal) e anexada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

Idêntico procedimento é utilizado para a definição ou redefinição das áreas *aedificandi* com restrições.

5 - Desapropriações

O poder de polícia, nestes casos, é referendado pelo Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, cujos artigos 1º, 2º e 5º são transcritos a seguir:

Art. 1º A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

.....

c) o socorro público em caso de calamidade.

Análise Conclusiva:

Do estudo do Decreto-lei nº 3.365, conclui-se que, em caso de estado de calamidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pelos Municípios, Distrito Federal, Territórios, Estados e União, com a finalidade de facilitar as ações de resposta a desastres, reconstrução e prevenção de desastres, mediante declaração de utilidade pública.

Os decretos de declaração de Estado de Calamidade Pública podem ser limitados às áreas críticas de riscos intensificados.

É desejável que, nestas oportunidades, sejam desapropriadas as áreas de riscos intensificados de desastres para reduzir a necessidade de socorro público, quando da ocorrência dos próximos eventos adversos.

A Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo 182:

Art. 182 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações dos imóveis serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

No processo de desapropriação é justo que se considere a depreciação e desvalorização que ocorrem em propriedades particulares comprovadamente localizadas em áreas inseguras.

3 - Reabilitação dos Serviços Essenciais

■ Introdução

Em circunstâncias de desastres, os serviços essenciais que devem ser reabilitados, com prioridade e no mais curto prazo possível, são os seguintes:

- suprimento e distribuição de energia elétrica;
- abastecimento de água potável;
- esgoto sanitário;
- limpeza urbana e recolhimento de lixo;
- macrossaneamento e esgotamento de águas pluviais;
- transportes coletivos;
- comunicações.

A reabilitação dos serviços essenciais nas áreas afetadas por desastres, em princípio, é coordenada e articulada pela Defesa Civil Municipal e pela Secretaria de Obras Públicas do Município.

Para que as atividades de reabilitação desenvolvam-se sem improvisações e de forma competente, é necessário que a Defesa Civil incentive as divisões de manutenção destes serviços a planejarem estas atividades com grande antecipação.

A reabilitação do Serviço de Distribuição de Energia Elétrica é de grande prioridade, porque a maioria dos demais serviços essenciais são consumidores desta energia.

■ Medidas Emergenciais de Reabilitação

As medidas emergenciais de reabilitação dos serviços essenciais variam em função dos danos causados a estes serviços pelos desastres.

As equipes de manutenção devem estar preparadas para executarem:

- concertos rápidos de tubulações e fiações;
- recuperação de redes elétricas e de comunicações;
- desentupimento de galerias;
- drenagem e limpeza de estações de tratamento e de bombeio;
- cloração e desinfecção de efluentes;
- obras de macrodrenagem, limpeza e recuperação de canais;
- desobstrução e recuperação de estradas;
- construção de instalações temporárias;
- instalação de equipamentos portáteis, móveis ou semi-móveis (*container*) para substituir temporariamente estações de tratamento e bombeamento de água potável.

O Exército, por intermédio de suas Unidades de Engenharia de Combate e de Reconstrução, tem condições de apoiar atividades relacionadas com:

- abastecimento de água potável;
- macrossaneamento ambiental;
- reabilitação de estradas, inclusive estendendo pontes portáteis de campanha, enquanto se aguarda a recuperação de pontes definitivas que foram danificadas.

4 - Reabilitação das Áreas Deterioradas e das Habitações

■ Introdução

Dentre as atividades de reabilitação das áreas deterioradas e das habitações danificadas, em circunstâncias de desastres, destacam-se as seguintes:

- desobstrução e remoção de escombros;
- sepultamento de pessoas e de animais;
- limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação dos cenários dos desastres e das habitações danificadas;
- mutirão de recuperação das unidades operacionais.

■ Desobstrução e Remoção de Escombros

Esta atividade costuma anteceder as demais, pelos seguintes motivos:

- facilita o acesso das equipes responsáveis pelas outras atividades;
- restabelece o aspecto de normalidade das áreas afetadas;
- facilita o desenvolvimento das demais ações.

Quando se suspeita que existem pessoas desaparecidas, soterradas pelos escombros, esta atividade assume uma importância muito grande, e deve ser desencadeada por equipes experientes e capacitadas.

Nestas condições, a remoção dos escombros, associada às operações de busca e salvamento, passam a ser as mais importantes das ações de resposta aos desastres.

■ Sepultamento

O sepultamento é uma atividade logística extremamente importante e compreende a inumação de restos humanos e também de restos animais.

O sepultamento de pessoas e de animais é uma atividade de grande prioridade, porque a permanência de restos insepultos nos cenários dos desastres, além de ser chocante, pode contribuir para:

- atrair animais carniceiros e numerosos outros organismos que se alimentam de restos mortais;
- disseminar o odor de carne em putrefação no ambiente afetado pelo desastre;
- disseminar epidemias e epizootias, apenas naqueles casos em que as pessoas e os animais estiverem com enfermidades transmissíveis, por intermédio de seus restos mortais.

O risco de epidemias, nestes casos, é bastante pequeno e durante muitos anos, estes riscos tendem a ser superestimados.

Os riscos de epizootias são proporcionalmente muito maiores, porque numerosos animais costumam desenterrar as ossadas e alimentar-se com elas.

O risco de que os animais se alimentem com ossadas não se restringe aos animais carniceiros e carnívoros, mas atinge também herbívoros, como os bovinos, especialmente quando apresentam deficiências crônicas de sais de cálcio.

Por esses motivos, recomenda-se que os animais sejam sepultados em covas muito profundas e, sempre que possível, devem ser queimadas.

O sepultamento de cadáveres e restos mortais humanos é uma atividade complexa e compreende a busca, coleta, identificação, evacuação e inumação dos mesmos. A inumação pode ser temporária ou definitiva. Compreende também a coleta e identificação dos espólios encontrados com os corpos e a identificação das sepulturas.

As atividades de sepultamento guardam estrita relação de coordenação com as atividades de medicina legal. Em princípio, mesmo em condições de desastres, os restos mortais só devem ser inumados após identificados e após definida a causa da morte. O espólio do cadáver, após a identificação, deve ficar à disposição da família.

Muitas vezes, é difícil a identificação dos cadáveres. Nestes casos, o cadáver deve ser fotografado, suas impressões digitais devem ser colhidas e um documento descrevendo o cadáver (peso, altura aproximada, sexo, cor e textura dos cabelos, local onde foi encontrado e causa da morte) deve ser preenchido e toda esta documentação deve ser guardada com o espólio encontrado com o mesmo, para facilitar identificações futuras.

As operações de sepultamento compreendem, também, a instalação, operação e manutenção de cemitérios temporários ou definitivos.

As unidades do Serviço de Intendência do Exército têm condições de apoiar as atividades de sepultamento e adestrar equipes para desempenhar estas atividades.

O pessoal encarregado do sepultamento deve ser educado para compreender a importância e a grandeza de sua missão e para conviver com a mortalidade, de forma respeitosa e sem traumas. É desejável que esta atividade seja encarada como um sacerdócio e que o pessoal de sepultamento seja compenetrado da grandeza de seu trabalho.

■ Limpeza dos Cenários dos Desastres e das Habitações Danificadas

Nas inundações urbanas, as atividades de limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação das residências e do ambiente peridomiciliar assumem papel preponderante e costumam ocorrer de forma espontânea.

Na maioria das vezes, a Defesa Civil apóia estas operações com caminhões responsáveis pela remoção da lama removida das habitações, pela população empenhada em reabilitar suas casas, no mais curto prazo possível.

Quando os desastres são de grandes proporções, as operações de limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação, podem ser coordenadas e articuladas pela Defesa Civil.

■ Recuperação das Unidades Habitacionais

Normalmente, a recuperação das unidades habitacionais é realizada em regime de mutirão.

Só devem ser recuperadas as habitações localizadas em áreas de risco moderado e classificadas como áreas *aedificandi* com restrições.

Em nenhuma hipótese devem ser recuperadas as habitações localizadas em áreas de riscos intensificados e classificadas como áreas *non-aedificandi*. Caso estas unidades fossem recuperadas, os desastres tenderiam a se cronificar e a repetir-se, nos mesmos locais, a intervalos curtos de tempo.

Nos casos de reconstrução em áreas *aedificandi* com restrições, as equipes técnicas da defesa civil devem definir, muito claramente, quais as melhorias técnicas, no projeto de arquitetura, nas fundações e nas estruturas, para que estas residências tornem-se mais seguras e resistentes aos desastres.