



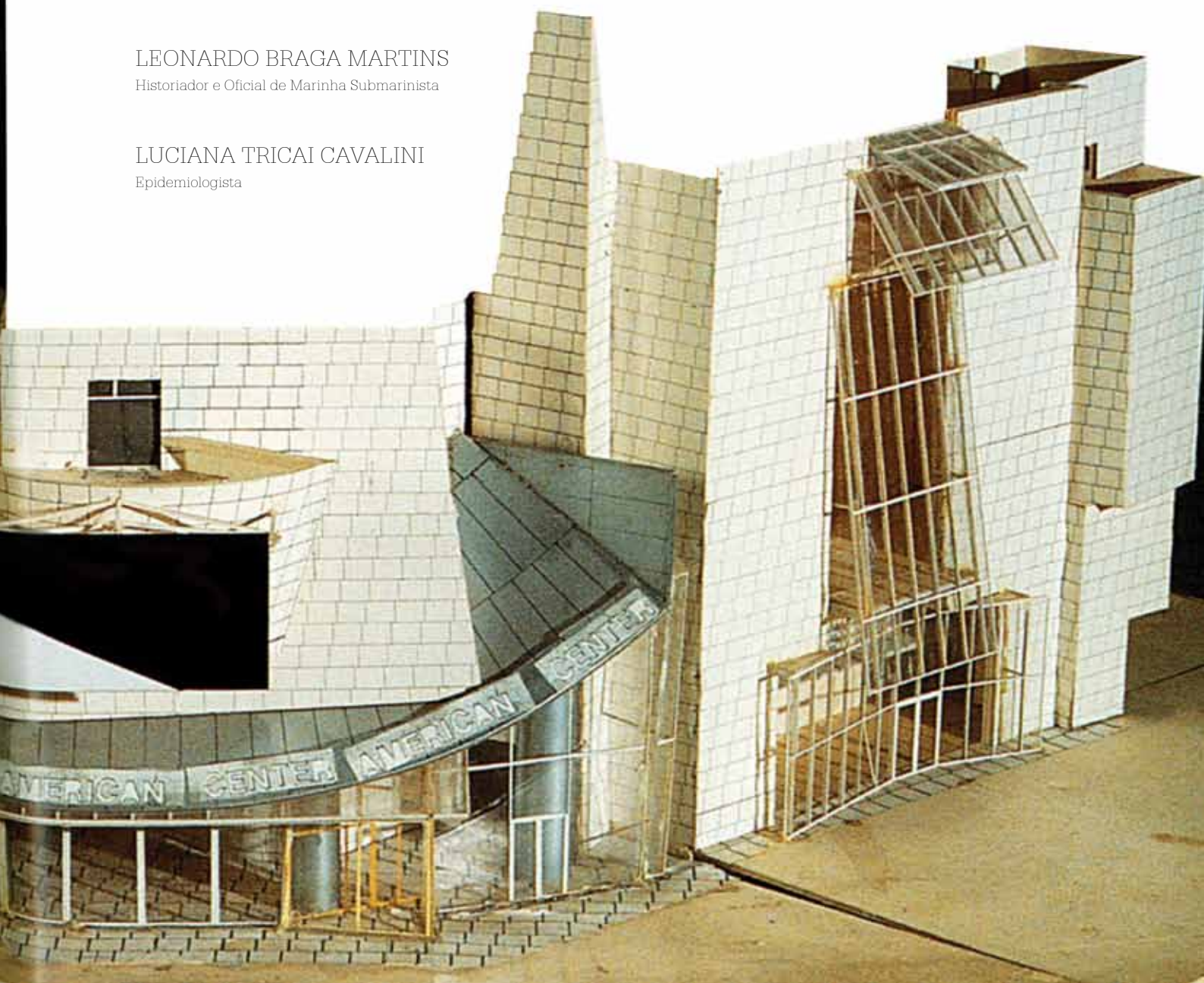
Anatomia do

de SAstRe

(LEGENDADO, EM **3D**)

LEONARDO BRAGA MARTINS
Historiador e Oficial de Marinha Submarinista

LUCIANA TRICAI CAVALINI
Epidemiologista



Segundo o International Strategy for Disaster Reduction, órgão das Nações Unidas na área de prevenção de desastres, em torno de 49 milhões de brasileiros foram afetados por desastres de 1974 a 2003¹.

Estes dados correspondem somente às ocorrências associadas aos fenômenos naturais: infestações por insetos, epidemias, terremotos, incêndios florestais, temperaturas extremas (frio ou calor intenso), secas, tempestades, alagamentos e deslizamentos. Estatísticas sobre outros tipos de desastres estão pulverizadas em dezenas de bases de dados públicas e privadas, não sendo possível saber com precisão o quanto a sociedade brasileira é afetada por estas ocorrências adversas. Os acidentes de transporte terrestre, por exemplo, mataram 35.155 pessoas em 2006 (MS, 2009), segundo dados preliminares do Ministério da Saúde. Neste mesmo ano o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2009) estimou o impacto econômico dos acidentes de transporte em 24,6 bilhões de reais por ano.

Este quadro, mesmo que incompleto, apresenta matizes nefastos que mesmo o cidadão comum, privado de conhecimentos técnicos sobre o assunto, é levado a comover-se. Os desastres invadem nossas casas pelos telejornais, mídia impressa e internet todos os dias, em doses cavalares. Curiosamente a resposta social não tem a mesma proporção do problema.

O desafio reside na complexidade do tema – quando nos referimos à defesa e segurança civil, abordamos, na prática, quase todos os problemas de funcionamento de uma sociedade. Torna-se tarefa de grande monta identificar as origens dos desastres, as medidas cabíveis de prevenção e os atores sociais responsáveis (em especial as esferas do poder público).

A DIMENSÃO INDIVIDUAL

Na impossibilidade de reagir adequadamente, a sociedade se adapta, mesmo sob níveis alarmantes de insegurança – é da natureza humana e por aqui este processo de racionalização resultou na construção de papéis deformados para o cidadão e o estado no trato dos assuntos de defesa e segurança civis. O cidadão, pagador de impostos, se entende como “cliente” dos serviços prestados por uma grande organização, o Estado. Como a carga de impostos no Brasil é substancial o “cidadão-cliente” espera que os serviços prestados sejam de boa qualidade. Como nem todos o são², o Estado brasileiro passa a ser percebido como a expressão da incompetência e o repositório de todos os males da nação, sem maiores considerações.

O Estado
deveria ter
impedido
que ele
construísse
sua casa
numa área
de



Este modelo simplista mascara o peso das responsabilidades individuais na construção da segurança coletiva, identificando o cidadão sempre como vítima, portador de direitos desrespeitados, quando na verdade, por vezes, ele assume o papel de agressor dos outros e/ou de si próprio. Não faltam exemplos. O Brasil está entre os países de trânsito mais violentos no mundo, e chegou a ocupar o 3º lugar em mortes por 100.000 habitantes (WHO, 2004), atrás apenas de El Salvador e República Dominicana. Somente 6,8% dos acidentes ocorridos em estradas federais são causados por defeito na via ou no veículo e a maior parte deles ocorre durante o dia, em trechos de linha reta e com tempo bom (DPRF, 2009). A despeito da legislação atualizada e das campanhas de educação para o trânsito, há motoristas que matam e morrem, por que em boa parte assim decidiram, usando o seu livre arbítrio.

Em resposta são comumente exigidos do Estado rigor e ampla atuação fiscalizadora, para coibir ação dos agressores. Falta-nos a compreensão de que num país de dimensões continentais, esta estratégia está fadada ao insucesso. Haverá sempre um quinhão de território oculto aos olhos dos entes públicos. E precisaremos de legiões de policiais, fiscais e inspetores para aplicarem multas, removerem pessoas ou aceitarem propinas para não fazê-lo. Nestes amontoados anormais de gente em que vivemos, as cidades inchadas e varizentas que chamamos de metrópoles, estão esparramadas teias de interdependência pouco óbvias onde nos revezamos consciente ou inconscientemente nos papéis de vítima e agressor.

Neste ponto da discussão nos vemos caminhando sobre a corda bamba – lá embaixo, não se vê a luz: apenas os contornos do abismo das paixões ideológicas. Respiramos e prosseguimos cuidadosamente para que este artigo não se limite às discussões “esquerda-direita, esquerda-direita” em que encontramos, do lado direito do ringue a linha do “blame the victim” e do lado esquerdo “a culpa é do Estado”³.

O “blame the victim” está no centro das discussões nos Estados Unidos da América. O culto ao trabalho duro que resulta em prosperidade incontestada faz do pobre necessariamente um indolente, o preguiçoso perdedor, cuja proteção e o apoio por parte do Estado é uma injustiça com quem trabalha. Programas sociais não resolvem o problema – o agravam, pois estimulam a reprodução deste comportamento parasitário, e o conseqüente aumento da massa de desvalidos, que consumirão parcela ainda maior de recursos, obtidos pelo aumento de impostos (sobre a renda de quem trabalha). Republicanos são a favor, os democratas contra. No Brasil seria o equivalente a dizer que a culpa de um desabrigado, vítima de deslizamento de terra, é dele mesmo, por ter construído sua casa numa área de risco.

Do outro lado do ringue está a visão francesa – a culpa é sempre do Estado. Os estudiosos se debruçam essencialmente sobre como o processo de marginalização se dá, e como desenvolver programas de inclusão. Dentro da idéia de que o Estado tem culpa, não cabem aos cidadãos qualquer parcela sobre a direção dos seus destinos e o que deve determinar o sucesso das políticas sociais é, além da competência estatal, a quantidade de pessoas que são suportadas. A direita se concentra, neste caso, em discutir quem são os “verdadeiros franceses”, aqueles que de fato tem direito ao cobertor, cada

vez mais curto. A esquerda defende a universalização de acesso, incluindo imigrantes residentes no país. No Brasil, a universalização de direitos não é ponto de discussão e assim, a visão francesa, diria por aqui: o afortunado do parágrafo anterior é vítima do Estado, que não deu a ele educação (para distinguir os riscos que corria) ou renda suficiente (para que ele construísse a sua casa em lugar melhor). E em última instância o Estado deveria ter impedido que ele construísse sua casa numa área de risco.

Me atrevo, neste ponto, a oferecer uma “terceira via”. A polarização do tema não é saudável e ambas posturas podem ser rechaçadas por uma breve reflexão. Se a culpa é do indivíduo, então deveríamos reconhecer uma sociedade de condições igualmente excelentes de saúde, educação e acesso aos bens materiais e culturais. E se todos tem acesso às mesmas oportunidades, o sucesso ou fracasso está circunscrito à esfera do livre arbítrio, da índole e da competência individuais. Sabemos todos que isto não é verdade, especialmente no Brasil, o país das desigualdades.

Se por outro lado a culpa é do Estado, nos vemos encarcerados numa realidade ainda mais dura. Nossas opiniões, nossas escolhas e em última instância, nossos votos, não servem para nada. Não seremos mais ou menos felizes pela forma como conduzimos a vida, como decidimos – estamos todos fadados a um mesmo destino irremediavelmente padronizado, com leves diferenças. Se um cidadão parar o carro na Ponte Rio-Niterói e saltar dali para as águas da Baía de Guanabara, a culpa é da Prefeitura do Rio de Janeiro (ou seria de Niterói?) por não tê-lo impedido de atentar contra a própria vida.

A DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Somos impelidos irremediavelmente a perceber que há razão e erro em ambos os lados. Análises pormenorizadas são necessárias. Caso a caso poderemos perceber cidadão e Estado cooperando ou se revezando na construção das catástrofes que povoam o noticiário. Se já exploramos a dimensão individual na gestão do risco, é hora de fitar as colunas do Estado em busca das fissuras institucionais.

A ineficácia do poder público está ligada a três fatores bem definidos – articulação deficiente, abordagem limitada e corrupção endêmica. De modo geral os entes públicos não percebem que as ameaças são, por natureza, multidisciplinares e espacialmente distribuídas segundo mecanismos próprios, não respeitando limites de jurisdição política ou as divisões de trabalho entre secretarias. A República Federativa do Brasil é por constituição, segmentada e incapaz de lidar com as ameaças sem a mandatária articulação proporcionada por um sistema – no caso em questão, ele até existe, mas carece da devida articulação. Atende pelo nome de SINDEC.

O SINDEC foi criado pelo Decreto nº 97.274, de 16/12/1988, reorganizado em 1993 e na presente data conta com o Decreto nº 5.376, de 17/02/2005 como seu último marco legal. O sistema é composto por diversos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entidades privadas e a comunidade, responsáveis pelas ações de defesa civil em todo o território nacional (BRASIL, 2005).



A elaboração de políticas e diretrizes cabe ao Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC). A coordenação cabe à Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), órgão pertencente ao Ministério da Integração Nacional. Os principais componentes do sistema são as coordenadorias regionais, estaduais e municipais de defesa civil, que deveriam atuar como elementos de ligação entre os diversos atores envolvidos nas ações de prevenção, preparação e resposta aos desastres, além das atividades de reconstrução – ações determinadas pela Política Nacional de Defesa Civil (PNDC)⁴ – espinha filosófica do setor.

A coordenadoria municipal (COMDEC) é considerada o elemento primordial do sistema na medida em que está em contato mais próximo com o cidadão e com a realidade que contextualiza a ocorrência do desastre. Trata-se do ponto focal, componente sobre o qual a estrutura de resposta deveria ser expandida quando os danos decorrentes de uma catástrofe consumada ou na iminência de acontecer, extrapolem ou possam extrapolar a capacidade de resposta local, exigindo ajuda externa.

A questão central, neste ponto é: a relação entre os diversos componentes do SINDEC é essencialmente cooperativa. Não existem mecanismos que determinem a escalada obrigatória das ações em tempo de crise e não há vínculo de subordinação entre os elementos componentes, nem mesmo em situação de desastre⁵. Este modo de operação resulta em grandes catástrofes, como a epidemia de dengue experimentada pelo Rio de Janeiro em 2008. A atuação das diversas esferas de governo careceu da celeridade e coordenação necessárias. Houve atrito entre os níveis de governo envolvidos, resultando na ativação tardia do gabinete de crise e permitindo que a doença atingisse patamares elevados e evitáveis⁶.

Quanto ao nível operacional, a desarticulação é proporcionada pelo confronto entre diferentes culturas e doutrinas operacionais que se encontram na ocorrência de um desastre. Polícias civis e militares, corpos de bombeiros, forças armadas, órgãos públicos, entidades privadas e a própria comunidade possuem modos de ver e agir diferenciados, e corriqueiramente são incapazes de reconhecer posições de liderança baseadas em valores e conceitos alheios às suas realidades e saberes⁷. E no Brasil há um agravante – nem mesmo os corpos de bombeiros, entes estaduais, compartilham da mesma doutrina operacional.

Sobre a limitação da abordagem é possível afirmar que esta se divide em dois aspectos. O primeiro é a amplitude restrita de ação, limitada, mormente, às ações de resposta aos desastres, em detrimento das ações de prevenção. Isto se dá em virtude dos instrumentos legais utilizados para o gerenciamento de desastres – a Notificação Preliminar de Desastres (NOPRED) e a Avaliação de Danos (AVADAN) – documentos expedidos pelas autoridades municipais de Defesa Civil, que comunicam os danos e prejuízos, prováveis ou já ocorridos, para as instâncias superiores do SINDEC, mas que usualmente são empregados apenas quando os desastres estão consumados.

O segundo é a natureza restrita dos desastres combatidos. A Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR) utilizada pela Secretaria de Nacional de Defesa Civil tipifica centenas de desastres diferentes, agrupados em três grandes categorias: naturais

o
n
e
m

mesmo os
corpos de
bombeiros,
entes
estaduais,
compartilham
da mesma
doutrina
operacional

(produzidos por fenômenos e desequilíbrios da natureza), humanos (resultantes de ações ou omissões humanas) e mistos (resultam da interação de fenômenos naturais com atividades humanas)⁸.

A título de ilustração, vejamos a subcategoria “desastres humanos de natureza social, relacionados com convulsões sociais” (CODAR-22.2). Nela podemos observar ocorrências como “banditismo e crime organizado” (22.212), “colapso do sistema penitenciário” (22.214), “tráfico de drogas intenso e generalizado” (22.210) e “infância e juventude marginalizadas e menores carentes” (22.206)⁹, desastres que nos são, infelizmente, familiares. Observemos em seguida as estatísticas da Subsecretaria de Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro para o primeiro semestre de 2009.

Constatamos que a atuação da defesa civil do município do Rio de Janeiro é bastante limitada em comparação com o previsto pela PNDC, onde está explicitado o compromisso com a segurança global da população. Estas mesmas limitações se reproduzem em outros municípios do país e refletem uma filosofia dissonante daquela que está legalmente instituída. Não se espera que as Coordenadorias de Defesa Civil combatam, por exemplo, o crime organizado ou a poluição do ar. Mas, segundo o Decreto nº 5.376, elas deveriam cumprir o seu papel de articulação das instâncias do poder público e da sociedade civil em torno de questões como essa – seriam os maestros das políticas integradas que se relacionassem à defesa e segurança das populações.

A origem do problema, neste caso, encontra-se intimamente relacionada à história da Defesa Civil no Brasil. O surgimento de uma estrutura dedicada à gestão de desastres, concebida para a proteção da população civil, ocorreu com a criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea pelo Decreto-Lei Nº 4.098 de 13 de maio de 1942, com o ingresso do país na Segunda Guerra Mundial. Não obstante serem muitíssimo improváveis, os ataques aéreos foram considerados ameaças, e as medidas julgadas cabíveis foram tomadas, sob a nítida inspiração da Defesa Civil britânica (“Civil Defense”). O decreto-lei instituiu tarefas específicas de instrução, proteção contra gases, remoção de intoxicados, enfermagem, vigilância aérea, prevenção e extinção de incêndio, limpeza pública, desinfecção, policiamento, fiscalização da execução de ordens além de construção de trincheiras e abrigos de emergência¹⁰.

À época os cariocas viveram parte da experiência britânica em treinamento e preparação para bombardeios, além da desconfiança e do medo associados à rede de espionagem alemã. Mimetizando o procedimento britânico, foram realizados blecautes na cidade do Rio buscando privar possíveis submarinos inimigos de referências para a navegação visual e aproximação de terra. Ainda em 1942, sob o comando da primeira-dama Darcy Vargas, foi criada a Legião Brasileira de Assistência, que congregava mulheres engajadas em atividades assistenciais relacionadas à guerra, incluindo a Defesa Passiva Antiaérea. De um modo geral assemelhava-se ao “Women Voluntary Service” da Grã Bretanha. Em 1943 a Defesa Passiva ganhou a denominação de Serviço de Defesa Civil e em 1946 toda a estrutura montada foi extinta, encerrando o ciclo inicial de formação do setor no Brasil.

A inserção do Brasil na cultura operacional da “Civil Defense”, explica porque o trabalho da Defesa Civil está centrado tradicionalmente em áreas como desabamentos, incêndios e socorro às populações desabrigadas – tarefas ordinárias no cenário dos ataques aéreos aos centros urbanos ingleses. Explica também porque o setor está mais intimamente ligado aos Corpos de Bombeiros, a despeito do papel mais amplo que deveria assumir segundo a legislação em vigor, mais moderna, onde secretarias como as de segurança, meio ambiente, urbanismo e saúde cerrariam fileiras junto sob a batuta dos coordenadores de defesa civil.

Reparemos ainda que a principal premissa do sistema, intrínseca à realidade da guerra, foi defender a sociedade de um elemento externo, um corpo estranho e perturbador da normalidade. O emprego irrefletido deste modelo no trato de outros “inimigos” promove graves distorções na percepção da realidade. Todo o inventário de ameaças passa a ser compreendido como externo e desconexo dos mecanismos de funcionamento da sociedade. Enchentes, alagamentos, atentados terroristas e desabamentos são tratados como a queda de bombas – frutos do acaso, da fatalidade, ação de um inimigo que não pode ser detido e que escolhe alvos a esmo. De fato alguns males são mesmo assim – os terremotos ocorridos no Chile e no Haiti, por exemplo. Muitos outros, porém, são gerados no seio da sociedade, subproduto dos seus mecanismos ordinários de funcionamento – poluição do ar, contaminação do solo, degradação dos recursos hídricos, violência doméstica, liberação acidental de produtos químicos, acidentes de transporte.

Por fim o terceiro fator é esta besta que mata silenciosamente – a malversação do dinheiro público. Embora o Brasil esteja entre as vinte maiores economias do mundo, ocupa a lamentável 80ª posição no ranking de probidade elaborado pela organização não governamental “Transparency Internacional” (IT, 2009). Tolerância e prática de corrupção endêmicas são sintomas de um desapego (de ordem cultural) pela harmonia e bem estar coletivo. A comparação com países de porte semelhante ao Brasil aguça a nossa percepção do problema. Estima-se que a quantidade de brasileiros que pagam propinas ou que tomaram conhecimento deste pagamento entre parentes próximos é onze vezes maior do que, por exemplo, o observado no Canadá – feito comparável ao nível de corrupção de países desestruturados por guerras recentes como a Bósnia e Kosovo (IT, 2004). Isto resulta numa perda de eficiência estatal, em particular nos processos de mitigação de desastres e reconstrução, circunstâncias em que a celeridade do processo administrativo reduz os mecanismos de controle do dinheiro público.

A DIMENSÃO TÉCNICA

Para entendermos as questões técnicas afetas ao tema, é preciso transitar rapidamente pela sua base conceitual. Cinco termos são de conhecimento indispensável – evento adverso, ameaça, vulnerabilidade, risco e dano. Segundo o volume I do Manual de Planejamento em Defesa Civil, encontramos para evento adverso o seguinte significado: “ocorrência que pode ser externa ao sistema, quando envolve fenômenos da natureza, ou interna, quando envolve erro humano ou falha do equipamento, e

que causa distúrbio ao sistema considerado. Ocorrência desfavorável, prejudicial ou imprópria. Fenômeno causador de um desastre.”¹¹

Há na definição a premissa que o evento adverso é algo que causa perturbação ou distúrbio em um sistema, retirando-o de seu estado considerado normal. Esta premissa não é válida porque muitos eventos que provocam desastres são ocorrências relativamente comuns e freqüentes (portanto podem ser associadas a um padrão de normalidade), como por exemplo, as chuvas de verão na cidade do Rio de Janeiro. A filosofia por de trás do termo conserva em seu bojo o propósito principal da defesa civil em sua gênese – contrapor-se a um elemento desestabilizador e externo ao sistema – o ataque do inimigo. A adaptação, para enquadrar outros tipos de eventos, leva à citação dos fenômenos da natureza, do erro humano e da falha de equipamento, sempre nos remetendo ao conceito de quebra de normalidade.

Na verdade a ocorrência de um desastre não se caracteriza pelo evento em si, mas pela existência de uma relação de adversidade entre um determinado fenômeno e uma população de interesse. A relação de oposição, condição necessária para fazer de um evento um fenômeno adverso, nem sempre é sua característica inerente. A queda de um grande meteoro é um fenômeno adverso por natureza, para toda a humanidade, já que o homem tem no planeta Terra sua única morada. Por outro lado, quando o homem ocupa as margens de um rio, sem considerar as suas variações corriqueiras de leito, ele torna um fenômeno comum (a cheia) um evento adverso.

Poderíamos afirmar, por exemplo, que a ocorrência de temperaturas abaixo de 0°C em áreas tropicais é um evento adverso para seus habitantes. De um modo geral, as moradias, veículos e infra-estrutura de cidades tropicais não estão adaptados a condições climáticas dessa natureza. Elas são, portanto, vulneráveis a ondas de baixas temperaturas. Isto não quer dizer que ondas de frio representem perigo, especificamente, para os moradores do município do Rio de Janeiro. É preciso que a ocorrência deste fenômeno na cidade seja possível, numa magnitude suficiente para caracterizá-lo como prejudicial. Se ele não é possível, não representa motivo de preocupação. Ele não representa ameaça.

Uma descarga elétrica atmosférica pode ser classificada como um evento adverso, dado o seu caráter destrutivo. Somos todos nós, seres humanos, vulneráveis a correntes elétricas de grande magnitude, especialmente em tão curto espaço de tempo (aproximadamente 0,5 segundos). Um raio representará ameaça para uma pessoa que caminha numa área descampada – mas não para alguém que esteja em seu lar, num prédio de apartamentos devidamente equipado com sistema de proteção. Este segundo cidadão é tão vulnerável quanto o primeiro (mesmo calçando sua sandália de borracha predileta), mas não está sob risco, já que a probabilidade de que um raio caia na sua sala é zero (ao cair sobre o prédio será capturado pelo sistema de proteção). Assim, para que haja risco, percebemos que duas condições precisam ser atendidas: o evento adverso seja possível, numa magnitude suficiente para provocar danos, e que a população alvo seja vulnerável aos efeitos deste evento.

Quando

o homem ocupa as margens de um rio, ele torna um fenômeno comum (a cheia) um evento adverso





TEMPORARY ART

Os danos
não-fatais
são em geral
os menos
percebidos e
mais

persistentes

É útil identificar ainda a forma como uma determinada ameaça se relaciona com os processos de funcionamento da sociedade. Este cuidado nasce da percepção de que certos riscos são inerentes à existência humana, relacionados com processos que dão vida, identidade e motivação ao indivíduo e à coletividade da qual ele faz parte. Reconhecendo, por exemplo, a necessidade de locomoção do homem, percebemos que as ameaças que provocam acidentes de transporte são relacionadas ao funcionamento ordinário da sociedade. A circulação de produtos e pessoas é imprescindível. Portanto, podemos classificar estas ameaças como “intrínsecas” à sociedade. A queda de um meteoro ou um terremoto, por outro lado, não tem nenhuma participação nos processos de funcionamento da sociedade, e assim é possível afirmar, por analogia, que se trata de uma ameaça “extrínseca”.

Em relação ao dano, o desafio é a sua mensuração. A quantidade de pessoas afetadas constitui-se a primeira variável indispensável. Num segundo passo, a medida como a vida e integridade são afetadas precisa ser minimamente estabelecida, embora nem todos os seus componentes possam ser valorados. Os vínculos familiares, as obras de arte de um acervo e o patrimônio histórico-cultural de uma cidade, são exemplos de bens cujo valor é incalculável e intangível.

Para analisar a dimensão da perda, escrutinando-a na busca por mais alguma parcela quantificável, podemos recorrer às possíveis consequências de um desastre ou doença para o indivíduo, tendo em mente o propósito definido para a defesa e segurança civil: proteger a vida e a integridade do homem. Medidas de prejuízo à integridade ou qualidade de vida exigem análises elaboradas, de aproximação difícil, onde usualmente são arbitrados pesos a diferentes mazelas, o que pressupõe a possibilidade de comparação entre sofrimentos de natureza diferente, tal como no índice QALY (quality-adjusted life year). “O QALY representa o equivalente em anos de vida com saúde plena a uma série de anos vividos em outros estados, intermediários entre a saúde plena e a morte.”¹² Esta abordagem tem valor contestável e parece desumanizar o tema. É preciso dar-se conta do tipo de sofrimento vivido pelas pessoas, o que aponta como adequado o uso de categorias (como desalojados, desabrigados, órfãos, mutilados) ao invés de frios coeficientes. Estes danos, não-fatais, são em geral os menos percebidos e mais persistentes. Depois que enchentes, tsunamis e terremotos deixam as manchetes de jornal, há uma sensação equivocada de que tudo retornou à normalidade. Na prática, muitas famílias passarão meses a fio morando em escolas ou abrigos temporários. Alguns danos, como as mutilações, irão perdurar por toda a vida do indivíduo.

O óbito é o maior dos danos e não suscita dúvidas de interpretação ou registro. Ele não é, contudo, uma consequência danosa de fácil entendimento, como somos levados a crer à primeira vista. A morte faz parte inexoravelmente do ciclo natural da vida, e não há sistema que possa evitá-la. A questão fundamental, neste caso, não é “o que”, mas “por que” e “quando”.

Num cenário ideal, espera-se que um indivíduo viva a sua vida em plenitude e ela se encerre pela degradação natural e inevitável do seu organismo, considerando o nível de

Tabela 1
 OCORRÊNCIAS REGISTRADAS COM MAIOR FREQUÊNCIA NO 1º SEMESTRE DE 2009
 PELA SUBSECRETARIA DE DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

TIPO DE OCORRÊNCIA	FREQUENCIA ABSOLUTA
Imóvel com infiltrações	1.347
Imóvel com rachaduras	1.134
Ameaça desabamento de imóvel	536
Construção irregular	486
Construção em mau estado de conservação	447
Infestação por caramujos	319
Desprendimento reboco/revestimento/gesso	312
Imóvel com rachaduras e infiltrações	263
Vistoria em árvores	247
Ameaça queda muro divisório	247

Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/defesacivil/>, consultado em 10/12/2009



desenvolvimento global da sociedade em que vive (portanto os mecanismos externos que podem ampliar ou abreviar a sua expectativa de vida) e as escolhas individuais que realizou (parcela correspondente ao seu livre arbítrio, exercitado preferencialmente no espaço circunscrito aos seus direitos e liberdades legítimos). Desconsiderando os óbitos atribuíveis a causas contra as quais não é possível lutar, teremos uma taxa de mortalidade por fatores evitáveis. O trabalho da defesa e segurança civil seria, no cenário ideal, reduzir esta taxa a zero.

Por fim, olhando mais de perto para o risco, é preciso determinar a forma como ele é percebido e como se distribui no espaço. A percepção do risco é uma variável de entrada no processo de gestão, seja ele individual ou coletivo. Muitos acidentes ocorrem porque as pessoas ignoram os perigos que estão a sua volta. Não receberam a educação necessária para a leitura dos sinais e das conjunturas que podem resultar em um desastre e acabam por se tornar vítimas ou agressores involuntários.

A distribuição do risco no espaço geográfico é uma variável essencial, pois que o homem é uma espécie gregária e as comunidades humanas em geral se fixam no espaço. Uma boa parte das ameaças tem seu comportamento associado ao habitat da população alvo – disponibilidade de alimentos, poluição da água, poluição do ar, violência urbana, tremores de terra, enchentes, entre muitas ameaças enumeráveis. O desafio, contudo, é delimitar adequadamente as áreas de referência para a análise e gestão de risco. Num cenário ideal, estes “territórios do risco” identificariam regiões sob graus de ameaça semelhantes e com vulnerabilidades comuns. Como nem todas as ameaças se manifestam espacialmente do mesmo modo, a estratégia mais coerente é tomar como base os riscos de maior grandeza. Ainda sim, esta representação conserva em si mesma outros desafios menos evidentes.

A questão nos remete ao caráter coletivo da segurança. Embora o diálogo amplo e inclusivo possa retardar os processos de mudança e o andamento dos projetos públicos, sem ele alguns setores da sociedade envolvidos na ocorrência do desastre permanecem marginalizados. A perfeita compreensão dos critérios adotados para estimar o risco e representá-lo espacialmente é requisito indispensável para estabelecer e manter os vínculos de confiança entre os diversos atores sociais envolvidos, especialmente quando uma ameaça se concretiza, pondo à prova o sistema. Um pacto velado de confiança é firmemente instituído quando alguém decide pela adesão a regras de segurança. Ele parte do reconhecimento, pelo indivíduo, de sua inabilidade para estimar o risco e decidir o que fazer diante dele, daí transferindo esta responsabilidade para um elemento externo, que na sociedade contemporânea se materializa na figura do perito.

O perito é o braço especializado do sistema, o que não significa que ele tenha resposta para tudo. As fronteiras do conhecimento humano vão limitar a sua ação e capacidade de estimar riscos, emitir pareceres e alertas/alarmes. Algumas ameaças, por exemplo, ainda são imprevisíveis (tremores de terra estão nesta lista). Todavia, o que nos parece é que o século XXI tem nos oferecido muitas respostas a questões



é o braço
especializado
do sistema,
o que não
significa que
ele tenha
resposta
para tudo

científicas importantes e que nossa inabilidade para lidar com os desastres tem muito mais relação, com a sociologia e a ciência política do que, por exemplo, com a meteorologia. Boa sorte dos recursos técnicos para prevenir ou mitigar grandes desastres já existem. Nos falta organizar a sociedade de forma competente, orientada para o que realmente é importante, e que merece ser dito uma vez mais: proteger a vida e a integridade humana.

bragamartins@terra.com.br

O articulista é mestre em Defesa e Segurança Civil pela UFF e Imediato do submarino Tapajó

lutricav@vm.uff.br

A articulista é professora do Departamento de Epidemiologia e Bioestatística da UFF

NOTAS

1. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. *Thirty Years of Natural Disasters 1974-2003: the numbers*. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain, 2004, p.75.
2. De acordo com dados de 2005, o Brasil se encontrava na 70ª posição no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (UNPD, 2009), desempenho obtido à custa de 37,37% do Produto Interno Bruto (SRF, 2009). Na ocasião o Canadá, por exemplo, consumia 33,4% do PIB em impostos e ocupava 4ª posição no ranking. O México, com carga de 19,9%, ocupava a 52ª posição e a República Tcheca, com 37,5%, ocupava a 32ª posição (OECD, 2009). As referências ratificam a percepção do brasileiro de que o Estado é ineficiente.
3. KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Ed 34, 2009, Parte I.
4. BRASIL. Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994. Aprova a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC). Publicada no Diário Oficial da União nº1, de 2 de janeiro de 1995. Disponível: <http://www.defesacivil.gov.br/download/download.asp?endereco=/publicacoes/publicacoes/pndc.pdf&nome_arquivo=pndc.pdf>
5. BRASIL. Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm.
6. MACHADO, Sídio Werdes Sousa et al. Gabinete de crise: gerenciamento de epidemia no Rio de Janeiro. In Seminário Internacional de Defesa Civil (DEFENCIL), V, 2009, São Paulo. *Anais*. São Paulo: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2009, Artigo 17
7. VALENCIO, N. F. L. S. O Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) diante das Mudanças Climáticas: desafios e limitações da estrutura e dinâmica institucional. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 1, 2007, São Carlos. *Anais...* São Carlos: ABED, 2007. p. 1-15. Disponível em <<http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Norma%20Venancio,%2016-08-07.pdf>>.
8. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Manual de planejamento em Defesa Civil* (Volume I) (4ª ed.). Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007, Título II
9. VELOSO, Fernando et al. *É Possível: gestão da segurança pública e redução da violência*. Rio de Janeiro: Contra Capa / Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.
10. BRASIL. Decreto-lei nº 4.098, de 13 de maio de 1942. Define, como encargos necessários à defesa da Pátria, os serviços de defesa passiva antiaérea. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4098.htm>. Acesso em 18/09/09.
11. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Manual de planejamento em Defesa Civil* (Volume I) (4ª ed.). Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007. Título 1, item 1.
12. MEDRONHO. [et al], Roberto de Andrade. *Epidemiologia*, 2ed. São Paulo: Editora Atheneu, 2009., p.70.