

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.

O **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**, há 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 das 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 anti-marxistas.

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 soma dos danos e dos prejuízos causados por desastres naturais, humanos ou antropogênicos e mistos, ultrapassa de muito à 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 sustentado 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.

Há cinco anos atrás (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 muitos 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 desarmônico 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 ocorrem 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 para o 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 do danos resultante.

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 medias 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:

- **planejar 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 sejam vultosos, são **significativos**. Apesar disto, estes 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, estes 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, estes 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 isto são produzidos por fatores de origem interna.

Normalmente estes desastres são conseqüências de: ações desajustadas geradoras de desequilíbrios sócio-econômicos e políticos entre os homens; 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 perigos, 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.

Estes 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, recomenda 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 dos 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 dos 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 e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade geográfica e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e a viabilidade econômica e institucional das Unidades resultantes, serão regulamentados 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 o seu desenvolvimento e a **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 à **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 social 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, inclusive, determinar 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 empréstimo compulsório:

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 empréstimos compulsórios será vinculada à despesas 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 as 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:

Capítulo IV

DA DEFESA CIVIL

Art. 145 - A defesa civil, dever do Estado, direito e responsabilidade da cidadania, é exercida para garantir a segurança global da população e a incolumidade das pessoas, do patrimônio e do meio ambiente, em circunstâncias de desastres, através do Sistema Nacional de Defesa Civil, que tem a seguinte constituição:

- I - órgão superior, constituído pelo Conselho Nacional de Defesa Civil;
- II - órgão central, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica da defesa civil em todo o território nacional;
- III - órgãos de articulação e de coordenação sistêmica, em nível macrorregional, estadual, municipal e do Distrito Federal;
- IV - órgãos setoriais, compreendendo os diferentes órgãos da administração pública da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, responsáveis pela execução de atividades de defesa civil.
- V - órgãos de apoio, constituídos por instituições públicas, privadas e comunitárias, organizações não governamentais, clubes de serviço e associações de voluntários que integram o Sistema.

Art. 146 - A defesa civil articula-se em todo o território nacional e tem por objetivo fundamental a redução dos desastres, que compreende os seguintes aspectos globais:

- I - prevenção de desastres;
- II - preparação para emergências e desastres;
- III - resposta aos desastres;
- IV - reconstrução.

Art. 147 - Compete ao Sistema Nacional de Defesa Civil:

- I - planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País;
- II - atuar na iminência e em circunstâncias de desastres;

III - prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas, reabilitar e recuperar os cenários dos desastres.

Parágrafo Único. Ao Órgão Central do Sistema, em nível federal, compete a articulação, coordenação, promoção e supervisão técnica do Sistema Nacional de Defesa Civil, em todo o território nacional.

C - PROPOSTA DE INSERÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, INSTITUCIONALIZANDO O SERVIÇO CIVIL

1 - Introdução

O Brasil vivencia um raro momento de autocrítica e de modernização, durante o qual é importante repensar o papel e as dimensões do Estado e quais as suas reais atribuições.

É necessário que se defina qual o ideário político compatível com uma nação do hemisfério sul, em franco processo de desenvolvimento, num cenário mundial caracterizado pelo pós-marxismo, no qual as nações mais ricas e desenvolvidas empenham todo o seu poderio para que o atual *status quo* seja mantido.

A inspiração para a ideologia política brasileira relaciona-se com o nosso processo de auto-identificação, e pode ser buscada nos quatro primeiros artigos da Constituição Federal, que sintetizam de forma magistral os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

É cada vez mais evidente que os brasileiros orgulhosamente se identificam como a primeira nação de **cafuzos, mamelucos e mulatos** bem sucedidos do mundo. A grande maioria dos brasileiros é fruto de um intenso processo de miscigenação e estamos cada vez mais convencidos de que a heterose é essencial para a geração de indivíduos bem dotados, bonitos e saudáveis.

É evidente que democracia não precisa ser adjetivada. No entanto, se for necessário, a democracia brasileira pode ser adjetivada como **democracia racial, solidária e cidadã**.

Nesta democracia é relevante o papel reservado para a juventude brasileira no movimento de opinião pública que comandará o processo de mobilização comunitária e de mudança cultural, necessário ao salto de qualidade que todos desejamos.

A professora Ruth Cardoso, ao aprofundar os estudos relacionados com o Programa das Comunidades Solidárias, percebeu o imenso potencial de nossos **"caras pintadas"**, para a mobilização nacional, e propôs a revitalização de alguma coisa parecida com o Projeto Rondon.

É absolutamente importante que, neste momento de renovação, o dinamismo, o idealismo e o imenso otimismo dos jovens sejam incorporados ao esforço nacional de reconstrução, que tem por objetivo principal resgatar a imensa dívida social que vem se acumulando ao longo de nossa história.

Somente uma ideologia embasada na cidadania, na solidariedade e na co-participação poderá promover a mobilização nacional, necessária para que sejam atingidos objetivos fundamentais relacionados com a erradicação da pobreza e da marginalização, com a universalização do bem-estar, com a redução das desigualdades e com a garantia da segurança global da população.

Por todos esses motivos, conclui-se que deve ficar claramente estabelecido na Constituição Federal que, na condição de cidadãos brasileiros, todos os jovens, de ambos os sexos, a partir dos 18 anos, assumem o direito e o dever de servir ao Brasil, através do Serviço Civil ou do Serviço Militar.

Tanto o Serviço Civil, como o Serviço Militar, devem ser entendidos como um direito e um dever da cidadania para com a Pátria.

2 - Justificativas

O Serviço Civil deve ser encarado como equivalente ao Serviço Militar e não como uma **alternativa** para aqueles que alegarem imperativos de consciência para se eximirem de atividades militares. Embora o serviço alternativo esteja previsto nas últimas Constituições, o número de jovens que alegam tais motivos para fins de isenção é muito pequeno.

Anualmente, 4 milhões de jovens brasileiros, de ambos os sexos, completam 18 anos; destes, apenas 80 mil são convocados para o Serviço Militar. Desta forma, uma imensa maioria de brasileiros não têm o privilégio de servir à Pátria. Com a instituição do Serviço Civil, um número maior de jovens terá esta oportunidade.

Inúmeros programas governamentais, inclusive financiados com recursos externos, não chegam a bom termo por carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos, relacionados com a dificuldade de contratação pelos governos federal e estadual, ou pior, por uma contratação nepotista, influenciada pelo empreguismo e paternalismo.

Pode parecer paradoxal que se proponha a institucionalização do Serviço Civil, no momento em que se busca reduzir o tamanho da máquina administrativa. O paradoxo é apenas aparente. A redução do tamanho da máquina administrativa é justificada pela necessidade de concentrar a ação do governo em atividades relacionadas com a promoção do bem-estar, do crescimento social, da saúde, da educação e com a garantia da segurança, especialmente da segurança global da população.

O Serviço Civil contribuirá para reduzir ainda mais o tamanho da máquina estatal, ao prover recursos humanos da melhor qualidade, para a promoção desses Programas, sem gerar vínculos empregatícios e incrementar o nepotismo e empreguismo, por um custo operacional extremamente baixo e reduzidos encargos sociais.

Por ser uma retribuição do cidadão ao País onde teve o privilégio de nascer, e por sua condição de serviço essencial, o Serviço Civil não estará sujeito à reivindicações propiciadoras de movimentos grevistas.

Numerosos países da Europa Ocidental desenvolveram experiências altamente encorajadoras de Serviço Civil.

3 - Convocação de Jovens Recém-Formados nas Universidades

Embora a idade de prestação do Serviço Militar ou do Serviço Civil se inicie aos 18 anos, aqueles que comprovarem que ingressaram nas universidades ou estão na iminência de ingressar, poderão adiar a prestação do serviço para depois que concluírem o curso superior.

É altamente vantajoso que o Serviço seja prestado por jovens recém-formados, tanto para o País como para o jovem que aproveita o tempo do serviço para adquirir experiência profissional.

4 - Objetivos

O Serviço Social terá os seguintes objetivos gerais:

I - Incrementar os recursos humanos dedicados à atividades relacionadas com a mobilização comunitária, promoção social, saúde, educação e segurança global da população.

II - fortalecer os efetivos empenhados em atividades relacionadas com o desenvolvimento social do País, sem gerar vínculos empregatícios e direcionar o potencial produtivo da juventude brasileira para programas altamente prioritários;

III - promover a mudança cultural e comportamental das comunidades, condição indispensável ao processo de modernização da sociedade brasileira, integrando a juventude ao esforço de mobilização nacional.

5 - Proposta de Inserção

Propõe-se para este capítulo, a seguinte redação:

Capítulo V

DO SERVIÇO CIVIL

Art. 148 - O Serviço Civil é equivalente ao serviço militar e obrigatório nos termos da lei.

Parágrafo Único. Concorrem ao Serviço Civil:

I - os excedentes do serviço militar;

II - as mulheres;

III - os eclesiásticos;

IV - aqueles que alegarem imperativos de consciência, entendendo-se como tal os decorrentes de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades militares.

Art. 149 - O Serviço Civil tem por objetivo utilizar o imenso potencial de participação da juventude brasileira na dinamização de programas e projetos prioritários, relacionados com:

- o desenvolvimento social e com a redução dos desastres naturais, antropogênicos e mistos;
- a promoção, proteção e recuperação da saúde e com a interiorização e a universalização da assistência médica;
- a promoção social e com a proteção e fortalecimento do núcleo familiar;
- a proteção dos estratos populacionais mais vulneráveis, especialmente a maternidade, a infância, a velhice, a adolescência, os menores carentes e os deficientes físicos;
- a extensão rural e com a proteção ambiental e policiamento florestal;
- mobilização comunitária, objetivando a promoção do bem-estar e a redução da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais, inter-regionais e intra-regionais;
- erradicação do analfabetismo e com a mudança cultural e comportamental das comunidades, objetivando a modernização do País.

DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A DEFESA CIVIL E PARA A PROVISÃO DO FUNDO ESPECIAL PARA CALAMIDADES PÚBLICAS

A - INTRODUÇÃO

• O legislador, preocupado com despesas urgentes decorrentes de guerra, comoção interna e estado de calamidade pública, estabeleceu na Constituição Federal, através do parágrafo terceiro do artigo 167, que:

- 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 caput do artigo 62 da Constituição Federal 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 em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de 5 dias.

• A legislação ordinária estabelece que:

- Em caso de **estado de calamidade pública**, os recursos da União serão transferidos para os Estados e para os Municípios, com um mínimo de exigências e de formalidades, a fundo perdido e sem necessidade de contrapartida.

• A volumosa legislação que, ao longo desses últimos anos, regulamentou numerosos estados de calamidade pública, estabeleceu precedentes jurídicos relacionados com isenções e privilégios, como:

- redução de impostos, como o Imposto Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre a Propriedade Rural (IPTR);
- prorrogação de prazos para o pagamento e redução de juros relativos a débitos bancários e até mesmo perdão de dívidas bancárias contraídas junto ao sistema bancário oficial;
- liberação de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), para pessoas físicas e jurídicas.

B - COMENTÁRIOS

• Guerras e comoções internas são eventos insólitos e pouco freqüentes. Em consequência, numa época de contenção orçamentária, a única forma prevista na Constituição Federal para que Estados e Municípios obtenham recursos de **créditos extraordinários da União**, a fundo perdido e sem necessidade de contrapartidas, é através da declaração, a homologação e o reconhecimento de **estado de calamidade pública**.

• A contenção orçamentária e a desinformação sobre as reais atribuições do Sistema Nacional de Defesa Civil contribuíram para a substancial redução de recursos orçamentários relacionados com a redução dos desastres.

• Como não são previstos recursos orçamentários suficientes para as ações de defesa civil, em circunstâncias de desastres, a pressão dos formadores de opinião pública e dos políticos com bases eleitorais nas áreas afetadas por desastres, acaba por forçar o reconhecimento, algumas vezes indevido, de estados de calamidade pública para justificar a abertura de créditos extraordinários, por intermédio de medidas provisórias.

• Embora os desastres de nível de intensidade IV sejam extremamente raros em nosso País, da mesma forma que os de intensidade III, com características de desastres súbitos de evolução aguda e **imprevisíveis**, anualmente são reconhecidos **estados de calamidade pública**, em mais de três centenas de Municípios. Na maioria das vezes esta situação de anormalidade é reconhecida em desastres de nível de intensidade II e III, de caráter cíclico e de natureza sazonal e, em consequência, facilmente previsíveis.

- O uso exagerado e indevido desses dispositivos constitucionais acaba por:
 - promover alterações desnecessárias da ordem jurídica, estabelecendo condições para reivindicações de isenções de impostos e de privilégios como redução de débitos bancários, empréstimos subsidiados e liberação de recursos de fundos e de programas, para pessoas físicas e jurídicas;
 - prejudicar o funcionamento do Sistema Nacional de Defesa Civil, na medida em que prioriza as ações de **resposta aos desastres e de reconstrução**, em detrimento das atividades de **prevenção de desastres e de preparação para emergências e desastres**;
 - premiar a **imprevidência e a improvisação** e prejudicar o **desenvolvimento institucional do SINDEC**;
 - desestimular o **desenvolvimento tecnológico do SINDEC** e o planejamento relativo a **redução de desastres** com ênfase na minimização das vulnerabilidades dos cenários e das comunidades em risco;
 - desacreditar a sistemática de avaliação de danos e prejuízos que, por ingerência política, tendem a ser superestimados.

C - PREJUÍZOS DECORRENTES

- Há mais de meio século (término da Segunda Guerra Mundial) os países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América do Norte, o Japão, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e os países da Europa Ocidental, priorizaram as atividades de preparação para emergências e desastres e de prevenção de desastres. Em consequência, melhoraram substancialmente as condições de segurança global da população e reduziram os gastos com as ações de resposta aos desastres e de reconstrução.

- O uso exagerado desses dispositivos legais relativos a **estado de calamidade pública**, em função de uma política imediatista e da falta de determinação política para priorizar as atividades de minimização de desastres, contribuem para retardar o desenvolvimento da doutrina de redução de desastres e para maximizar o volume de danos humanos, materiais e ambientais perfeitamente evitáveis.

- É tempo de reduzir o volume de danos e prejuízos anuais decorrentes de uma orientação enganosa e alinhar o Brasil com os países desenvolvidos, para benefício de nossa população.

D - RUPTURA DO CÍRCULO VICIOSO

- O mau uso dos dispositivos constitucionais relacionados com os estados de calamidade pública e a desinformação sobre as atribuições do SINDEC e sobre a doutrina de defesa civil relacionada com a redução dos desastres e com a segurança global da população, **contribuíram para que se fechasse um círculo vicioso:**

- o Governo Federal é obrigado a medidas provisórias, como consequência da decretação de estado de calamidade pública, porque não são previstos recursos orçamentários suficientes para as ações de redução de desastres e para provimento do Fundo Especial para Calamidade Pública;
- o Fundo Especial para Calamidades Públicas não é provisionado e não são previstos recursos orçamentários para as atividades de redução de desastres, porque quando ocorrem desastres, estes são rotulados como estado de calamidade pública e **recursos extraordinários** são obtidos através de medidas provisórias.

- É necessário que este círculo vicioso seja rompido a qualquer custo.

E - MEDIDAS DE CORREÇÃO

• Para que o Brasil ultrapasse o fosso de aproximadamente 50 anos que o separa dos países mais desenvolvidos na redução de desastres é necessário que sejam dinamizadas as atividades relacionadas com a:

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

• Para tanto, é necessário que sejam estabelecidas metas e previstos recursos orçamentários relacionados com estes quatro aspectos globais da redução dos desastres.

• Para evitar que qualquer desastre seja hiperdimensionado e rotulado como **estado de calamidade pública** é necessário que, não somente a União, mas também os Estados e os Municípios prevejam verbas relacionadas com a minimização dos desastres (**prevenção e preparação**) e com o restabelecimento da situação de normalidade (**resposta e reconstrução**) em seus orçamentos.

• A previsão de recursos relacionados com a redução dos desastres nos orçamentos dos Estados e dos Municípios poderá ser uma exigência legal para futuras transferências de recursos.

• Para reduzir a necessidade de recorrer a medidas provisórias para restabelecer a situação de normalidade, em circunstâncias de desastres, é necessário que o Fundo Especial para Calamidades Públicas seja provisionado com recursos orçamentários.

DO FUNDO ESPECIAL PARA CALAMIDADES PÚBLICAS - FUNCAP

A - INTRODUÇÃO

- **O inciso IX do artigo 167 da Constituição Federal estabelece que:**

- É vedada a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

- **O artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que:**

- Os fundos existentes na data de promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem a defesa nacional, **extinguir-se-ão**, se não forem **ratificados pelo Congresso Nacional**, no prazo de dois anos.

• **O Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP**, instituído pelo Decreto-lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, **foi ratificado**, nos termos do artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **por intermédio do Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990**.

• Em acordo com o citado Decreto Legislativo e com a **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992**, o Fundo Especial para Calamidades Públicas **foi regulamentado pelo Decreto nº 1.080, de 08 de março de 1994**, transcrito em anexo.

B - COMENTÁRIOS SOBRE O TEXTO DO DECRETO Nº 1.080

• **O parágrafo único do artigo primeiro define a destinação dos recursos do FUNCAP.**

A destinação dos recursos do FUNCAP fundamenta-se numa experiência adquirida ao longo de várias décadas de gerenciamento de ações de resposta aos desastres, as quais compreendem atividades relacionadas com:

- **o socorro a pessoas** em situação de risco iminente;
- **a assistência a populações** afetadas por desastres;
- **a reabilitação** (imediata) dos **cenários** dos desastres.

Embora o **restabelecimento da situação de normalidade** dependa de ações de **resposta aos desastres** e de **reconstrução**, somente as ações de resposta aos desastres são financiadas pelo FUNCAP.

• **O artigo primeiro e seu parágrafo único estabelecem que:**

- a condição para a aplicação de recursos do FUNCAP é o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo **Governo Federal**;
- o reconhecimento, por portaria do Ministro a quem o Órgão Central do Sistema estiver subordinado, será em acordo com **critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC**, a vista do decreto do Governador do Distrito Federal ou do Prefeito Municipal, **homologado este** pelo Governador do Estado.

• **O artigo terceiro estabelece que, constituem recursos do FUNCAP:**

- I - as dotações orçamentárias da União e os créditos adicionais que lhe forem atribuídos;
- II - os auxílios, doações, subvenções e contribuições de entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras, destinadas à assistência a populações de áreas em estado de calamidade pública;
- III - os saldos de créditos extraordinários e especiais abertos para calamidade pública, não aplicados ou ainda disponíveis;
- IV - outros recursos eventuais.

C - NECESSIDADE DE PROMOÇÃO DE FUNDOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS E DE FLEXIBILIZAÇÃO DO FUNCAP

1 - Introdução

- Está perfeitamente caracterizada a importância do FUNCAP para garantir:
 - a maximização da flexibilidade, prontidão e velocidade no desencadeamento das ações de **resposta aos desastres**;
 - a redução da necessidade de se recorrer a **medidas provisórias**, mesmo quando ocorrem desastres cíclicos, com características sazonais e facilmente **previsíveis**.
- É necessário, no entanto, que se tomem medidas para:
 - a criação de fundos congêneres nos Estados e Municípios;
 - o fortalecimento e a flexibilização do Fundo Federal.

2 - Criação de Fundos Congêneres nos Estados e nos Municípios

• O Sistema Nacional de Defesa Civil - **SINDEC**, foi concebido como uma grande estrutura matricial capaz de atuar nos três níveis de governo, através de órgãos responsáveis pela articulação e coordenação das ações dos órgãos setoriais que integram o Sistema e de órgãos de apoio que fortalecem a estrutura sistêmica.

• A doutrina de defesa civil estabelece que, em circunstâncias de desastres, as ações de resposta aos desastres são de responsabilidade do Governo Municipal, cabendo ao Estado e posteriormente à União, as ações suplementares, **quando comprovadamente empenhada**, a capacidade de resposta da Administração local.

Caberá aos órgãos públicos (civis e militares, federais, estaduais e municipais) localizados na área afetada, a execução imediata das tarefas que se fizerem necessárias. A atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais, na área afetada, far-se-á sempre em regime de cooperação, cabendo a coordenação ao órgão local de defesa civil.

- Como as ações iniciais de resposta aos desastres, em nível municipal, devem ser imediatas e bem coordenadas, é necessário que:

- sejam previamente instituídas as Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC, com ampla participação dos órgãos setoriais representados no município e da sociedade civil;
- sejam institucionalizados Fundos para Ações de Resposta aos Desastres em todos os Estados da Federação e nos Municípios situados em áreas de risco intensificado de desastres.

- **O SINDEC será muito fortalecido, caso as transferências de recursos da União sejam condicionados à prévia institucionalização destes fundos e das Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC.**

3 - Flexibilização do FUNCAP

- O Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP, foi instituído em 1969, numa época em que a Sinistrologia dava seus primeiros passos, como ciência social, os estudos sobre a epidemiologia dos desastres estavam se iniciando e não se tinha uma noção sobre a realidade brasileira, relacionada com desastres.

O próprio nome do Fundo limita a destinação do mesmo aos desastres de **muito grande intensidade**, que justifiquem o reconhecimento de **estado de calamidade pública**, pelo Governo Federal. Caso o Fundo também pudesse ser utilizado nos desastres de **grande intensidade**, que justifiquem o reconhecimento de **situação de emergência**, pelo Governo Federal, e em projetos prioritários relacionados com o desenvolvimento institucional do SINDEC, seria muito mais útil, eficaz e adaptado à realidade brasileira.

- A flexibilização do Fundo permitiria que:

- os critérios para o reconhecimento **de estado de calamidade pública** fossem mais rígidos e consentâneos com a doutrina de defesa civil e com a realidade brasileira;
- o SINDEC fosse fortalecido, através de projetos prioritários relacionados com o desenvolvimento e a modernização institucional.

- Em conclusão, a flexibilização do Fundo e sua transformação em Fundo Nacional de Defesa Civil seria muito mais consentânea com a doutrina de defesa civil, com a transparência da Administração Federal e com a garantia da segurança global da população do Brasil contra desastres.

Nesta condição, os recursos do Fundo Nacional de Defesa Civil seriam destinados a:

- suplementar as ações de resposta aos desastres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em Situações de Emergência e Estados de Calamidade Pública;
- apoiar projetos de desenvolvimento institucional e modernização do SINDEC.

4 - Fortalecimento do Fundo

- O Fundo é constituído por:

- recursos orçamentários, conforme previsto no inciso I do artigo terceiro do Decreto nº 1.080 e dos saldos de créditos abertos para estados de calamidade pública, conforme previsto no inciso III do referido artigo;
- recursos dependentes de auxílios, doações, subvenções e contribuições, conforme previsto no inciso II e outros recursos eventuais.

• Apesar de estarem previstas outras fontes de recursos, **os recursos de dotações orçamentárias da União** são de importância capital para o Fundo e, ao reduzirem as oportunidades de se recorrer a **medidas provisórias**, para a obtenção de recursos **extraordinários**, maximizam o controle sobre os recursos da União por parte dos órgãos de planejamento e orçamentação.

- As seguintes alternativas de fortalecimento do Fundo podem ser examinadas:

- **arrecadações lotéricas;**
- **impostos sobre operações de seguro;**
- **impostos sobre produtos potencialmente perigosos;**
- **multas.**

a) Arrecadações Lotéricas

• As loterias federais poderão prover o Fundo Nacional de Defesa Civil ou o FUNCAP, mediante saldos relacionados com prêmios não reivindicados e não pagos pela Caixa Econômica Federal a ganhadores de prêmios e sorteios das seguintes loterias e de outras que venham a ser institucionalizadas:

- **Loteria Federal**, regulada pelo Decreto nº 50.954, de 14/07/61;
- **Loteria Esportiva Federal**, regulada pelo Decreto-lei nº 590, de 27/05/69;
- **Loterias de Números, LOTO I, LOTO II**, reguladas pela Lei nº 6.717, de 12/11/79.

• Existem numerosos projetos em tramitação no Congresso Nacional regulamentando a destinação destes recursos. Estes diferentes projetos podem ser consolidados.

b) Impostos de Competência da União Relativos a Operações de Seguros

- As companhias de seguros se beneficiam do incremento da segurança contra sinistros, na medida em que os riscos empresariais relacionados com seguros são reduzidos. Nestas condições, são reduzidas as margens de incertezas e o custo dos seguros e dos resseguros, os negócios são ampliados e as possibilidades de lucros são aumentadas.

- Como as seguradoras são beneficiadas pelo bom funcionamento do Sistema de Redução de Desastres, é justo que contribuam com um percentual dos impostos sobre operações de seguros para o desenvolvimento e a modernização do Sistema.

- **A caracterização de que as contribuições, mediante impostos, das companhias seguradoras, para o desenvolvimento do Sistema de Redução de Desastres é diretamente proporcional ao nível de segurança, vem sendo aceita na maioria dos países desenvolvidos.**

c) Impostos de Competência da União Relacionados com Produtos Potencialmente Perigosos

Dentre os impostos de competência da União que podem ter suas **alíquotas** elevadas, quando relacionadas com produtos potencialmente perigosos, caracterizam-se aqueles relacionados com:

- importação de produtos estrangeiros;
- exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados;
- produtos industrializados.

As instituições responsáveis pela produção de produtos potencialmente perigosos, inclusive insumos e rejeitos, ou pela comercialização dos mesmos, contribuem para aumentar os riscos de desastres antropogênicos e reduzir os níveis de segurança coletiva.

Como estas instituições contribuem para aumentar os riscos e, conseqüentemente, exigem um maior esforço do Sistema de Redução de Desastres, é justo que suas alíquotas de impostos sejam elevadas e que parte das mesmas reverta ao Sistema, por intermédio do Fundo Federal de Defesa Civil.

A caracterização de que as alíquotas dos impostos destas instituições deve ser diretamente proporcional aos riscos potenciais representados pelas mesmas, também é aceita nos países mais desenvolvidos.

d) Multas a Pessoas Físicas e Jurídicas

A legislação deve estabelecer multa a serem aplicadas a pessoas físicas e jurídicas, pelo descumprimento de posturas relacionadas com a redução dos riscos de desastres.

Essas multas podem ser aplicadas a:

- agentes causadores ou agravadores de desastres antropogênicos, naturais ou mistos, por ocuparem indevidamente áreas definidas como *non aedificandi*, de proteção ambiental ou de proteção contra riscos tecnológicos;
- agentes transportadores de produtos perigosos, quando a operação de transporte for feita de forma negligente e/ou em desacordo com normas de segurança estabelecidas;
- agentes responsáveis pela construção de edificações e de plantas industriais em desacordo com os códigos de obras e de normas técnicas;
- agentes responsáveis pela operação de plantas industriais e/ou de edificações com grande número de usuários que funcionem em desacordo com normas de segurança estabelecidas;
- autoridades administrativas comprovadamente omissas na fiscalização do fiel cumprimento das normas de segurança;
- pessoas físicas e jurídicas que se omitirem no cumprimento de seus deveres e responsabilidades relacionados com a segurança das pessoas e do patrimônio.