

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES  
ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO EM DEFESA CIVIL**

**AS RESPONSABILIDADES NA DECRETAÇÃO DE SITUAÇÃO DE  
EMERGÊNCIA OU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA**

**GIOVANNI MATIUZZI ZACARIAS**

**Florianópolis, Outubro de 2005.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES  
ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO EM DEFESA CIVIL**

**AS RESPONSABILIDADES NA DECRETAÇÃO DE SITUAÇÃO DE  
EMERGÊNCIA OU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA**

**GIOVANNI MATIUZZI ZACARIAS**

Monografia de apresentação ao curso de especialização Lato Sensus realizada pelo Acadêmico Giovanni MatiuZZi Zacarias utilizado como critério de avaliação para conclusão de curso na especialização da Universidade Federal de Santa Catarina, sobre orientação da

**Profa. Dra. Maria Itayra C.S. Padilha.**

**Florianópolis, Outubro de 2005.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES  
ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO EM DEFESA CIVIL**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a monografia:

**AS RESPONSABILIDADES NA DECRETAÇÃO DE SITUAÇÃO DE  
EMERGÊNCIA OU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA**

**GIOVANNI MATIUZZI ZACARIAS**

Como requisito final para obtenção do Grau de Especialista em Planejamento e  
Gestão em Defesa Civil

Comissão Organizadora:

**ANTONIO EDÉSIO JUNGLES**

**MARIA ITAYRA C.S. PADILHA**

**CARLOS A. A. GOMES JUNIOR**

**Nota final:**

## ***DEDICATÓRIA***

O presente trabalho é dedicado a todos aqueles que em suas funções ou ações procuram proteger vidas alheias, preocupando-se com seu bem estar e com isto minimizar os danos sofridos por desastres naturais, agindo de maneira justa e tomando como prumo sempre a forma legal de exercer suas atividades.

## ***PENSAMENTO***

Conhecer as ações de Defesa Civil não é um ato individual, deve ser compartilhado com todos, para somente desta forma podermos minimizar desastres e trazer o bem estar social.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Grande Arquiteto do Universo, que em momentos de dificuldade é capaz de nos manter na mais serena calma, para que sejamos capazes de executarmos nossas tarefas.

A minha esposa, amigos e irmãos, que estiveram sempre presente na elaboração deste trabalho.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>09</b>
<b>2 CONCEITOS APLICÁVEIS AO SISTEMA DEFENSIVO CIVIL</b> .....	<b>13</b>
2.1 DEFESA CIVIL.....	13
<b>2.1.1 A prevenção de desastres</b> .....	<b>19</b>
<b>2.1.2 Preparação para emergências e desastres</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1.3 Respostas aos desastres, compreendem</b> .....	<b>20</b>
2.2 DESASTRES .....	21
2.3 SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA.....	28
2.4 ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA .....	29
<b>3. CARACTERIZAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA</b> .....	<b>32</b>
3.1 SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA.....	32
3.2 ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA .....	32
3.3 DESASTRES .....	32
<b>3.3.1 Desastre nível I</b> .....	<b>33</b>
<b>3.3.2 Desastre nível II</b> .....	<b>33</b>
<b>3.3.3 Desastre nível III</b> .....	<b>34</b>
<b>3.3.4 Desastre nível IV</b> .....	<b>34</b>
3.4 DANOS .....	34
3.5 PREJUÍZOS .....	36
3.6 CARACTERIZAÇÃO .....	36
3.7 O MOMENTO DA DECRETAÇÃO .....	38
<b>4 ASPECTOS LEGAIS</b> .....	<b>40</b>
4.1 CONSEQÜÊNCIAS JURÍDICAS DA DECRETAÇÃO .....	40
4.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....	40
4.3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	41

4.4 MANDADO DE SEGURANÇA .....	42
4.5 AÇÃO POPULAR.....	42
4.6 IMPLICAÇÕES LEGAIS DA HOMOLOGAÇÃO.....	43
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>47</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Embora tenhamos presenciado um número crescente de desastres naturais no Brasil, seja através da mídia ou de pesquisas estatísticas realizadas em fontes como a Defesa Civil Nacional ou de Departamentos Estaduais de Defesa Civil, nós simplesmente não podemos evitá-los, porém através de um trabalho árduo de prevenção poderemos minimizá-los.

Uma estratégia de redução de desastres é um desafio global para hoje e para o futuro. Envolve praticamente todas as comunidades e empreendimentos humanos. Também envolve praticamente todos os fenômenos físicos no planeta, da alta estratosfera às profundezas abissais.

O desafio de uma estratégia de redução de desastres é encontrar um caminho para conviver com estes fenômenos, ao invés de morrer com eles. Um desastre natural é um desastre apenas porque as pessoas e suas atividades estão no caminho, e estão despreparadas para o que acontecerá.

Embora a frequência de eventos naturais dramáticos não tenha aumentado significativamente, as tendências apontam para uma perda crescente com os desastres naturais. A razão é ao mesmo tempo simples e complexa e tem relação com a crescente vulnerabilidade das pessoas e sociedades.

Uma estratégia de redução de desastres, portanto, deve ser construída sobre políticas de desenvolvimento sustentável, que levem em conta os riscos potenciais de desastres e planos para redução destes riscos, envolvendo todos e dando não apenas ajuda, mas esperança.

A ciência e tecnologia desempenham papéis fundamentais no monitoramento de ameaças e vulnerabilidades, desenvolvendo a compreensão de

seus padrões em constante mudança e construindo ferramentas para a redução do risco de desastres.

Porém, ao abordar a redução de desastres naturais é preciso levar em consideração que o homem tem pouca ou nenhuma influência sobre os eventos em si.

Entretanto, não é necessariamente a intensidade de um evento que determina a ocorrência de um desastre ou sua magnitude. Na verdade, a dimensão de um desastre é predominantemente influenciada pelas características de um cenário mais ou menos vulnerável.

Embora os eventos naturais possam produzir um desastre, há uma forte compreensão de que as características predominantes em qualquer comunidade podem determinar a extensão da sua suscetibilidade ou resiliência a danos e prejuízos.

Levanto em conta o conceitual adotado pela EIRD (Estratégia Internacional Para Redução de Desastres) a *vulnerabilidade* aos desastres é um “conjunto de condições e processos resultante de fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais, que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto de um evento.” .

A vulnerabilidade se constrói como um reflexo da maneira como estes fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais são continuamente definidos pelas influências atitudinais, comportamentais, culturais, sócio-econômicas e políticas sobre os indivíduos, famílias, comunidades e países.

Por outro lado, a capacidade positiva das comunidades e seus integrantes para lidar com os desastres também é reconhecida como um fator chave para definir o risco de desastres. Esta capacidade, conceituada pela EIRD (Estratégia Internacional Para Redução de Desastres) como sendo a “maneira pela qual pessoas e comunidades utilizam os recursos existentes para obter resultados positivos durante uma situação não usual, anormal ou adversa de desastre” destaca a importância da dimensão psicossocial do risco.

A vulnerabilidade do cenário, portanto, é a variável que pode ser otimizada para a redução dos desastres, tendo como ponto focal o homem e sua interação com o meio.

E ao fazermos uma correlação com a realidade catarinense não é diferente, ou seja, é vital que a sociedade civil e organizada esteja engajada em propor uma melhor qualidade devida à população, mesmo em circunstâncias de desastres.

Desenvolver o papel da prevenção em Defesa Civil é um objeto para tornarmos mais ameno o desastre, assim reduzindo sua vulnerabilidade através de ações estruturais ou não estruturais, sendo preferencialmente esta última, por apresentar um menor custo operacional.

Como parte dos estudos que alimentam o banco de dados do sistema nacional de defesa civil (SINDEC), temos dois formulários, o de notificação preliminar de desastres (NOPRED) e o de avaliação de danos (AVADAN), porém alguns municípios os realizam apenas como um preenchimento burocrático para regularizar os processos de homologação e reconhecimento da situação adversa, não tomando alguns cuidados legais.

No intuito de agilizar os processos de reconhecimento de Situação de emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP), o Governo Federal editou o Decreto Federal, de 4 de fevereiro de 2004.

Distoado da realidade sua edição, não agilizou os processos e sim trouxe transtornos de cunho administrativo, motivo pelo qual levou em 17 de fevereiro de 2005 a edição de um novo decreto, agora sobre o número de 5.376 e revogando o dispositivo anterior.

Estes transtornos foram firmados através do envio direto a defesa civil nacional de todos os processos para reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública, sem o conhecimento da defesa civil estadual e conseqüentemente quebrando a própria política nacional de defesa civil, que visa ter a homologação do governador, dando assim a real situação e veracidade aos fatos constados no processo.

Este estudo possui como principal objetivo informar quais os aspectos legais que estão incutidos em um processo homologado e quais as conseqüências no ato do decreto.

Desta forma o presente trabalho irá identificar os fatores causadores do ato de decretação de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública, a fim de orientar melhor as prefeituras das responsabilidades legais que estão implícitas na realização deste ato, quais são os direitos e principalmente os deveres a serem cumpridos, passando a agir de forma correta e quais expectativas quanto a solicitações de auxílio.

Nos trâmites legais instituídos por lei estadual, temos que o chefe do poder executivo estadual poderá homologar a decretação realizada pelos prefeitos municipais de seu estado, acarretando com isto alguns benefícios temporários para a prefeitura atingida, porém é importante salientar que o desconhecimento nas implicações de tal decreto está presente com grande constância pelas comissões municipais de Defesa Civil, a qual em muito acaba levando informações de forma errada ao Chefe do Executivo municipal.

Portanto em um contexto mais amplo, o presente trabalho objetiva esclarecer as prefeituras das reais implicações legais a qual estarão envolvidas ao decretarem uma Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, cabendo com isto inclusive às orientações necessárias que devem ser seguidas para que as Comissões Municipais de Defesa Civil preencham de forma correta o processo de avaliação de danos, retratando a real necessidade e não induzindo a homologar uma situação que é inverídica.

## **2. CONCEITOS APLICÁVEIS NO SISTEMA DEFENSIVO CIVIL**

### **2.1 Defesa Civil**

Defesa Civil não é matéria nova, nem tão pouco encontra suas raízes nos séculos XX ou XXI. Pode-se buscar sua origem nos primeiros agrupamentos humanos, inclusive em passagens bíblicas. O homem, por seu instinto gregário proporcionou a convivência em grupos socialmente organizados, onde cada integrante desempenhava seu papel conforme o modelo resultante dos seus usos e dos seus costumes. Para ele era instintivo que a sobrevivência do indivíduo dependia de seu abrigo no grupo e que a existência do grupo, dependia da sua própria capacidade de organização para garantir a sua defesa e superar o inimigo ou adversidades naturais.

Reforçava seu instinto grupal, a consciência de que nem o seu espírito guerreiro, nem a sua força física eram suficientes para mantê-lo incólume por si só frente a outros inimigos ou perigos que presumia existir e principalmente, pelas surpresas que o aprendizado experimental lhe proporcionava.

Sabemos hoje que muitos conhecimentos eram transmitidos de geração a geração, com nos dão mostra as inscrições deixadas nas paredes das cavernas, as quais não foram feitas com o único propósito de servirem como um registro histórico, mas também e principalmente, foram utilizadas como resultado parcial de um registro pedagógico, demonstrando a forma de aprendizado dos povos antigos.

Aterrorizava-o também, a sua impotência ante as forças imponderáveis dos fenômenos naturais, obrigando-o a procedimentos de segurança, como bem pode mostrar-nos a história ao longo do tempo, onde o homem buscava proteção contra as secas, as inundações, as epidemias, os incêndios, a fome e da própria

guerra contra os grupos rivais ou predadores. Buscava o homem como condição para sua sobrevivência a solidariedade no seu grupo ou comunidade e contra determinadas forças, uma relação solidária com outros grupos, para fazerem frente a um inimigo comum.

Esta situação foi muito bem retratada na Revista Gente (2000, p. 34,35) com a edição da seguinte reportagem:

*NÃO ADIANTA SÓ CULPAR O HOMEM; DESASTRES NATURAIS OCORREM HÁ MILHÕES DE ANOS, DESDE MUITO ANTES DA ESPÉCIE HUMANA.*

*Se não há dúvida de que os desastres estão cada vez piores, uma questão está longe de ser respondida com certeza: por que isso está ocorrendo?*

*A tentação é jogar a culpa nas mudanças ambientais provocadas pelo ser humano. De fato, elas têm importância quando se fala de furacões, tempestades, nevascas, secas e ondas de calor. Ou, no jargão científico, de incidentes “hidrometeorológicos”, que compõe um dos três grandes grupos de fenômenos destrutivos da natureza – os outros dois são os geofísicos e os biológicos.*

*O fato é que os tormentos hidrometeorológicos já existiam e eram mortais nessa época. A diferença é que antes não havia tanta gente para ser açoitada por eles, nem tantas câmeras para flagrá-los. E os outros tipos, como terremotos, tsunamis e erupções vulcânicas, pouco ou nada têm a ver com a ação do homem sobre a natureza.*

Sobre a questão proposta pela reportagem, de que não adianta culpar apenas o homem, entende-se que sim, que a afirmação está correta, de certa forma, pois nos dias atuais a alteração ambiental proposta pelo homem são responsáveis por inúmeros desastres que anteciparam suas ações, como exemplo do aumento do degelo nos pólos.

Mas da mesma forma os desastres que decorrem destes eventos ainda são considerados naturais, pois não há uma forma direta de provar a participação do homem na influência da frequência destes desastres.

Procurando hoje a Defesa Civil trabalhar em causas de desastres naturais, antropogênicos ou mistos, teve no início dos anos 40 seu começo de história no Brasil, onde a Defesa Civil no Brasil foi implementada em virtude da ameaça da Segunda Guerra Mundial, com a edição do Decreto-Lei nº 4.098, de 06 de

fevereiro de 1942, subordinado ao Ministério da Aeronáutica, através do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, cujo fito era atender as vítimas de bombardeios, explosões, incêndios e outras adversidades.

Como não sofremos nenhum ataque aéreo não houve uma efetivação, na consciência do povo brasileiro, e os temores se dissiparam e a Defesa Civil foi esquecida pela população, antes preparada pela ameaça de guerra. A extinção ocorreu através do Decreto-Lei nº 9.370, de 17 de junho de 1946.

Apesar das Forças Armadas brasileiras terem compreendido a importância da Defesa Civil no contexto da Segurança Nacional, não conseguiram encontrar terreno fértil, para fazerem germinar a idéia de implantação de novos sistemas, resultante dos estudos realizados pela Escola Superior de Guerra, em 1950.

Sendo o Brasil um país privilegiado em matéria de calamidades especialmente por não ter sofrido, até hoje, as conseqüências de fenômenos sísmicos, de natureza tectônica, como os terremotos, maremotos e erupções vulcânicas, seus problemas maiores têm sido as secas e as inundações.

Em outras palavras: nossos problemas se resumem em escassez ou em abundância de água. Por esse motivo, essas calamidades sempre foram objeto de preocupação geral e de providências isoladas por parte do governo.

Mas a experiência do período de guerra não foi em vão. As secas e inundações mantiveram latentes as preocupações. Os outros eventos, de natureza calamitosa, foram somando e despertando a consciência dos governantes até que a matéria voltou a merecer as atenções dos poderes públicos.

Preocupações como estas não são fatos recentes e tão pouco restritos ao período de República no Brasil, já ocorriam no passado, porém a forma de ser tratada era diferenciada, onde recorrer a livros de história veremos que regiões eram e ainda são inundadas e outras sofrem com a falta de água.

Na elaboração da Constituição Brasileira, promulgada em 24 de janeiro de 1967, demonstrando o seu interesse pelo assunto, o Governo definiu, como

competência da União, a organização de defesa permanente contra calamidades Públicas, inserida no texto constitucional e ratificada no item XII, do art. 8º da Constituição, de 17 de outubro de 1969, veio resultar no desencadeamento de outras leis e decretos, que instituíram e estruturaram o Sistema de Defesa Civil.

Assim foi atribuída ao Ministério do Interior a responsabilidade do beneficiamento de área e obras de proteção contra secas e inundações, de obras de irrigação e de assistência as populações atingidas por calamidades públicas (Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967). Criaram-se, no referido Ministério, o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP e o grupo Especial para Assunto de Calamidades Públicas – GEACAP, começando, assim e estender-se à malha nacional de Defesa Civil.

Atualmente, todos os Estados já têm o seu Sistema Estadual e grande número de municípios já instalou suas Comissões Municipais de Defesa Civil (COMDEC). O Ministério da Integração criou a Secretaria Especial de Defesa Civil – SEDEC, que assumiu a coordenação das atividades relativas às medidas preventivas assistenciais e recuperativas de Defesa Civil, em todo o país, onde poderemos conferir os registros através da Defesa Civil Nacional.

Em nosso Estado, no início da década de setenta, preocupado com a incidência de enchentes, inundações, e vendavais, o governo catarinense, após análise das características climatológicas da área física, constatou que era assolado por uma grande e variada ocorrência de desastres naturais.

Diante dos fatos, tratou de criar um órgão que pudesse prevenir ou minimizar os efeitos desses desastres, e através da Lei nº 4.841, de 18 de maio de 1973, organizou a Coordenaria Estadual de Defesa Civil -CEDEC, sendo a referida Lei regulamentada pelo Decreto-Lei nº 220, de 21 de março de 1974.

Cabia à Coordenadoria o desenvolvimento de atividades destinadas a evitar ou limitar os efeitos de fatores anormais ou adversos que viessem a determinar situação de emergência ou estado de calamidade pública. No desempenho de suas atribuições, cabia à CEDEC o entrosamento com os órgãos competentes da União segundo a doutrina vigente à época. Ainda, respeitando a

autonomia dos municípios, deveria incentivar a criação de órgãos congêneres, de forma a integrarem-se ao Sistema Nacional de Defesa Civil.

Outro marco dentro da Defesa Civil Catarinense foi a criação do Fundo Estadual de Defesa Civil – FUNDEC, através da Lei nº 8.099, de 1º de outubro de 1990, tendo sua efetiva implementação através do Decreto nº 3.569, de 18 de dezembro de 1988, que promoveu sua regulamentação.

Assim pode-se garantir a execução das atividades de atendimento imediato às populações atingidas por eventos adversos, quando a Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) fosse oficialmente reconhecida pelo Governo Estadual.

Vislumbrando a necessidade de adequações à legislação federal, o Governo do Estado editou a Lei nº 10.925, de 22 de setembro de 1998, que veio a tratar do Sistema Estadual de defesa Civil – SIEDEC e sobre o Fundo Estadual de defesa Civil – FUNDEC, trazendo avanços significativos para o Órgão Estadual de Defesa Civil.

Ainda no mesmo ano, através do Decreto nº 3.570, de 18 de dezembro de 1998, a CEDEC passa denominar Diretoria Estadual de Defesa Civil– DEDC. Com a reestruturação do Poder Executivo Estadual, através da Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003, o Departamento Estadual de Defesa Civil passou a estar vinculado à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão – SSP/DC.

Denota-se que antes mesmo de seu surgimento até os dias atuais, a Defesa Civil foi desenvolvida para evitar que as pessoas através de ações preventivas, de socorro e de recuperação, tivessem maiores danos, na iminência de serem atingidas por eventos adversos. Uma das preocupações da Defesa Civil é garantir a segurança global da população e restabelecer a normalidade social.

O Direito natural à vida e a incolumidade reconhecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estampado no Art. 21, XVIII como podemos observar:

*Compete à União:*

*[...}*

*XVII- Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações.*

A finalidade da defesa civil é garantir a segurança global da população e restabelecer a normalidade social, além de minimizar os desastres que venham a ocorrer;

E a nível estadual o Estado de Santa Catarina, objetivando a assegurar o direito fundamental e constitucional do cidadão que é a segurança à vida, no capítulo IV, tratou da Defesa Civil, de acordo com o Art. 109 da Constituição do Estado de Santa Catarina:

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

Mas a conceituação de Defesa Civil é de suma importância para a percepção do assunto, onde podemos observar a seguir.

Conforme o Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres (1988, p. 11-269) é enquadrado como:

*Defesa Civil: é o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas e a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.*

A mesma aceção encontramos Art. 3º, I do Decreto federal nº 895, de 16 de agosto de 1993, que “dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC” bem como no Art. 3º, I da Lei Estadual nº 10.925, de 22 de setembro de 1988, que “trata do sistema estadual de Defesa Civil - SIEDEC”.

*Diante do grande dimensionamento viu-se a necessidade de instruir e padronizar o gerenciamento de ações de Defesa Civil, para que os integrantes ajam de acordo com as e doutrinas legislações pertinentes. A fim de fazer tal direcionamento, a Secretaria Nacional de*

*Defesa Civil, subordinada ao Ministério da Integração Nacional, editou o Manual para a decretação de situação emergência ou de estado de calamidade pública (1999), que é de suma importância sua revelação.*

Passamos a ver:

O Objetivo geral da Defesa Civil é a redução de desastres. A redução de desastres é conseguida pela diminuição da ocorrência e da intensidade dos mesmos, procurando reduzir sua vulnerabilidade. A finalidade da Defesa Civil é a redução de desastres, que abrange os seguintes aspectos globais:

- Prevenção de Desastres;
- Preparação para emergências e desastres;
- Resposta aos desastres;
- Reconstrução.

### **2.1.1 A prevenção de desastres**

Constitui-se em um conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência de desastres naturais e humanos através da avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades, minimizando os prejuízos socioeconômicos e os danos humanos, materiais e ambientais.

A prevenção de desastre é implementada, então, por meio da análise e redução dos riscos de que ele ocorra.

- Análise de riscos: busca a avaliação de hierarquização dos riscos de desastres e a definição das áreas de maior risco.
- Redução das ameaças/vulnerabilidades de desastre: envolve medidas estruturais e não-estruturais visando minimizar o risco de desastres.

Aqui cabe explicar as duas formas de ações redutivas. Vejamos:

As medidas não-estruturais relacionam-se com a urbanização, com a mudança cultural e comportamental, e com a implementação de normas técnicas e de regulamentos de segurança. Têm por finalidade permitir o desenvolvimento das comunidades em harmonia com os ecossistemas naturais ou modificados pelo homem.

As medidas estruturais têm por finalidade aumentar a segurança intrínseca das localidades, por intermédio de atividades construtivas. Alguns exemplos de medidas estruturais são: as barragens, os açudes, a melhoria de estradas, a construção de galerias de captação de águas pluviais, entre outras.

### **2.1.2 Preparação para emergências e desastres**

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

### **2.1.3 Respostas aos desastres, compreendem:**

Socorro, tanto antes do impacto (pré-impacto), quanto no momento em que o evento adverso atua na sua plenitude (impacto), e mesmo quando os efeitos adversos iniciam o processo de atenuação (limitação de danos). Assistência às populações vitimadas, compreendendo atividades logísticas, assistenciais e de promoção de saúde. Reabilitação de cenários, envolve a avaliação de danos, vistoria e elaboração de laudos técnicos, desmontagem de estruturas danificadas, desobstrução de escombros, sepultamento, limpeza, descontaminação e reabilitação de serviços essenciais.

Diante do lavrado podemos constatar que a Defesa Civil é a administração da solidariedade humana, onde há a ação conjunta e sistematizada da sociedade civil e organizada em prol da população.

Pode-se ser categórico em afirmar que uma simples campanha para o acondicionamento adequado do lixo, evitando que ele comprometa as galerias pluviais e o leito dos rios, é uma ação de prevenção aos desastres, pois reduz a vulnerabilidade do seu município ou comunidade às grandes precipitações pluviométricas, ou seja, às chuvas intensas.

Pelo envolvimento dos três entes federativos, fez-se necessário a organização estrutural nos três níveis, visando a harmonia e cada qual com suas atribuições como foi previsto no artigo 4º do Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993, trazendo a seguinte definição:

*I – Órgão superior do Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC, constituído por representantes dos Ministérios e das Secretarias da Presidência da República, mencionados no art. 5º;*

*II – Órgão central: a Secretaria de Defesa Civil – SENDEC, do Ministério de Integração Regional;*

*III – Órgãos regionais: as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – CORDEC;*

*IV – Órgãos estaduais e municipais: os Órgãos de Defesa Civil dos Estados e do Distrito Federal, e as Comissões Municipais de Defesa Civil – COMDEC;*

*V – Órgãos setoriais: os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, envolvidos nas ações de Defesa Civil, referidos no art. 5º;*

*VI – Órgãos de apoio: os órgãos e as entidades públicas, estaduais e municipais, e privadas que venham a prestar ajuda aos órgãos integrantes do SINDEC.*

## **2.2 Desastres**

Ao entrarmos na abordagem do significado de desastre, no presente trabalho, o enriquecimento da mesma será dado através de comentários que nos dias atuais nos cercam seja por jornais, televisão, conversas, enfim nas formas de comunicação do seio social. Vejamos:

O tsunami do Índico abriu os olhos do mundo para o dramático aumento das catástrofes naturais nos últimos anos, algo que estava de fora das manchetes de jornais até 26 de dezembro do ano passado. No entanto, aquilo que choca o público muitas vezes já estava previsto entre a comunidade científica.

Antes mesmo da tragédia asiática, a ONU já havia marcado para janeiro passado a Conferência Mundial para Redução de Desastres. O encontro de cientistas e políticos de 168 países contou com mais de 4 mil participantes, ainda sob o choque inicial do tsunami. O lugar da conferência não poderia ser mais emblemático: Kobe, no Japão, onde em 1995 aconteceu o pior terremoto da História em termos de prejuízos materiais – 95 bilhões de dólares.

Durante a conferência, dados nada animadores foram divulgados. A escalada das catástrofes nas últimas décadas é assustadora. Não somente em termos de vítimas, mas também de danos materiais. Um estudo da empresa alemã de seguros Munich RE contabilizou os prejuízos causados flagelos naturais nos últimos 50 anos.

Concluiu, por exemplo, que na década de 1950, houve 20 grandes fenômenos, que provocaram perdas da ordem de 38 bilhões de dólares. Já na década de 1990, o número de desastres quadruplicou: 82. E os danos foram 14 vezes mais onerosos: 535 bilhões de dólares. Isso é pouco mais do que o PIB brasileiro em 2003 (498 bilhões de dólares).

O cenário piora ano a ano. De 1990 para 1999, o número total de pessoas afetadas por fenômenos destrutivos praticamente dobrou. Segundo dados da ONU, o número de mortes causadas pela fúria da natureza foi de 478 mil – quase dez vezes o número de soldados americanos mortos na Guerra do Vietnã. Além disso, pelo menos 188 milhões foram feridos ou perderam suas propriedades em razão de terremoto, inundação, erupção vulcânica, seca inesperada, nevasca ou outros eventos indesejados repentinos. Isso é mais do que a população inteira do Brasil.

Recente publicação da revista Gente (2000, p. 34,35), mostrou quanto custa um desastre para os países abaixo mencionados, em dólar americano:

Japão	168.36
E.U.A	117.74
China	107.92
Coréia	26.74
Turquia	22.23
Itália	20.73
Indonésia	20.43
Índia	17.06
França	16.21
Alemanha	13.29

Concluí-se de acordo com os valores acima que os prejuízos provenientes de desastres, denotam um valor considerável às suas receitas.

Fomos criados com a idéia de que vivemos num “paraíso”, onde não existem grandes calamidades. Na verdade, o que não existe são os registros delas. Um exemplo são os tornados, que muitos pensam ser uma exclusividade dos americanos. Eles existem no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e no Uruguai, mas em áreas que sempre foram pouco habitadas. Por isso, nem sequer ganham esse nome. São chamados apenas de “vendavais”, onde estes dados foram levantados por pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina através do grupo de estudos de desastres naturais (GEDN).

Esses desastres podem ser raros, mas acontecem. O tsunami do Índico teria matado muito menos gente se houvesse sistemas de alerta, como existem, por exemplo, para os furacões no Caribe e nos Estados Unidos.

Existe a questão do clima, alterado pela atividade humana. Mas também há muito mais gente exposta, e de modo vulnerável. Um exemplo brasileiro é a cidade de Blumenau. Quando ela foi quase destruída por uma inundação nos anos 80, todos se surpreenderam. Mas os índios da região, que preservam

conhecimentos muito antigos, já sabiam de certa forma que isso poderia acontecer. Tanto que sempre habitaram as partes mais altas do vale do Itajaí. Há relatos de seu espanto ao verem os alemães se instalando no fundo do vale no século 19.

Há um estudo do Painel Intergovernamental em mudança do clima (PCC) que mostra como as chuvas devem se intensificar em grandes cidades brasileiras. O problema das inundações em cidades como São Paulo já é grave, e deve piorar. As enchentes tendem a se tornar mais perigosas e é preciso criar uma rede de detecção com radares para que a população possa ser alertada em tempo.

Eles são essenciais. Mas a informação para a população, também. Um caso exemplar é o da garota de 9 anos que salvou os banhistas de uma praia toda na Tailândia. Ela tinha um mínimo de informação sobre como funcionava um tsunami, Isso foi decisivo.

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.

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.

Os desastres, além das conseqüências imediatas, têm efeitos associados que provocam deterioração das condições de vida da população, aumento do déficit público decorrente das despesas inesperadas com atividades de socorro e assistência, redução da receita com impostos, déficit na balança de pagamento, aumento do custo de vida causado pela falta de bens de consumo essenciais e pela especulação e, de modo geral, diminuição da atividade econômica na área afetada.

Alguns dos desastres que mais ocorrem em todo o mundo são conhecidos pelos brasileiros somente através de notícias trazidas pelos meios de comunicação, como, por exemplo, as grandes erupções vulcânicas, as avalanches, os tsunâmis, os grande terremotos, os furacões, os tornados, etc.

Os resultados epidemiológicos demonstram que, no último século, os desastres naturais produziram danos muito superiores aos provocados pelas guerras.

Os desastres antropogênicos são cada vez mais intensos, em função de um desenvolvimento econômico e tecnológico pouco atento aos padrões de segurança da sociedade.

A crise econômica que se desenvolveu no País, principalmente a partir da década de 70, gerou reflexos altamente negativos sobre o processo de desenvolvimento social e sobre a segurança das comunidades contra desastres, ao:

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

O crescimento desordenado das cidades, a redução do estoque de terrenos em áreas seguras e sua conseqüente valorização provocam adensamentos dos estratos populacionais mais vulneráveis, em áreas de riscos mais intensos.

Os estratos populacionais menos favorecidos e os países menos desenvolvidos, por apresentarem maiores vulnerabilidades culturais, econômicas e sociais, são atingidos com mais intensidades pelos desastres.

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 àqueles de natureza cíclica.

Há uma importante interação entre:

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

É imperioso que o processo de planejamento do desenvolvimento nacional contemple, de forma clara e permanente, a prevenção dos desastres.

Diante da diversificação do assunto, onde se relatou os mais importantes temas no presente trabalho, pode-se partir para os conceitos previstos no sistema defensivo.

O evento adverso pode ocorrer desde a emissão de material radioativo na atmosfera, passando pelas chuvas, neves, granizos, estiagens ou secas, vendavais, ciclones, furacões, tufões, incêndios, desmoronamentos, destruição da flora e fauna, epidemias, entre outros, definindo-se portanto como o fenômeno causador de um desastre.

Assim, de acordo com o glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres (1998, p. 11-269), evento adverso significa:

*Ocorrência desfavorável, prejudicial, imprópria, quantificado em termos de magnitude. Acontecimento que traz prejuízo, infortúnio. Fenômeno causador de um desastre.*

Com este importante esclarecimento podemos conceituar enfim desastre, de acordo com o referido glossário como:

*Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos, e sociais.*

De relevante entendimento ao assunto deve-se verificar que os danos sejam quantificados em prejuízos, conforme preceituado no Manual para a decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública que diz o seguinte:

*Os prejuízos econômicos devem ser medidos, especificados e, a seguir, somados. Após somados, devem ser ponderados em comparação com a capacidade econômica do município afetado pelo desastre. A capacidade econômica do município pode ser medida em função de produto interno bruto (PIB), ou inferida, em função do valor de sua arrecadação ou de orçamento anual.*

Então temos a seguinte leitura em termos percentuais em relação ao PIB:

*Nível 1: os prejuízos são classificados como pouco vultosos e pouco significativos, quando representam menos de 5% do PIB municipal;*

*Nível 2: os prejuízos são classificados como pouco vultosos mas significativos, quando variam entre 5 e 10% do PIB municipal;*

*Nível 3: os prejuízos são classificados como vultosos, quando variam entre 10 e 30% do PIB municipal;*

*Nível 4: os prejuízos são classificados como muito vultuosos, quando ultrapassam 30% do PIB municipal.*

E que de acordo com sua magnitude, poderá ocasionar decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública. Tais episódios serão abaixo descritos.

### **2.3 Situação de emergência**

A situação de emergência está vinculada a eventos por forças naturais, antropogênicas ou mistas e que convertam em dano, ou a sua possibilidade.

O conceito de “situação de emergência”, que tem seu ápice no momento da ação real, provocado por determinado evento adverso, natural ou provocado pelo homem, também conhecido por desastre, que causa danos superáveis ou suportáveis pela comunidade afetada e que tem por objetivo maior obter o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal.

No Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil, traz o seguinte conceito de situação de emergência:

*Reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastre, causando danos superáveis (suportáveis) pela comunidade afetada.*

Na maioria dos casos o evento adverso é tido como situação de emergência, ou seja, os danos causados são importantes, e os prejuízos vultosos, mas superáveis pela comunidade afetada, conforme os manuais de decretação de Situação de Emergência ou Calamidade Pública da Defesa Civil Nacional.

A situação de emergência pode-se afirmar que trata de desastres com potencial lesivo médio ou grande, mas com a organização de todos pode ser superado.

## **2.4 Estado de Calamidade Pública**

Na calamidade pública, os danos provocados pelo evento adverso devem ser excepcionais. Por vezes a calamidade pública é uma seqüência de fatores crescentes da situação de emergência já existente.

O Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas (1991, p. 23):

*Calamidade Pública é uma catástrofe provocada por fatores anormais, adversos e emergentes, que afetam gravemente uma comunidade, privando-a, total ou parcialmente de atendimento de suas necessidades elementares ou ameaçando a existência ou a integridade de seus componentes.*

Na calamidade pública, os danos provocados pelo evento adverso devem ser excepcionais. Por vezes a calamidade pública é uma seqüência de fatores crescentes da situação de emergência já existente.

O Estado de Calamidade Pública, no Brasil, encontra seu conceito normativo no Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993 que traz a seguinte redação:

Reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.

Então vimos que o município sendo afetado por um evento adverso e que este vir a ser convertido em desastre, poderá haver decretação por parte do Chefe do Poder Público Municipal.

O reconhecimento da ocorrência de uma situação anormal que exija a decretação de situação de emergência ou, em última instância, de estado de calamidade pública, deve ter por objetivo agilizar a resposta do SINDEC a uma situação de desastre, de tal intensidade, que exija, urgentemente, o desencadeamento de medidas de exceção.

A decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública não é e não deve ser feita com o objetivo único de recorrer aos cofres do Estado ou da União, para solicitar recursos financeiros.

A decretação significa a garantia plena da ocorrência de uma situação anormal, em uma área do município, que determinou a necessidade de o Prefeito declarar situação de emergência ou estado de calamidade pública, para ter efeito “na alteração dos processos de governo e da ordem jurídica, no território considerado, durante o menor prazo possível, para restabelecer a situação de normalidade”.

Será emanado pela autoridade administrativa competente, observando os critérios e procedimentos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC, para decretar, registrar e divulgar um ato legal, relativo a uma situação anormal provocada por desastre, desde que se caracterizem condições que o justifiquem.

Tal procedimento faz-se necessário para que determinado ato público produza os efeitos jurídicos que lhes são próprios, no nível governamental representado pela autoridade homologante.

O Decreto de homologação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, dispensável no caso específico do Distrito Federal, é da competência dos Governadores Estaduais.

Tal procedimento baixado por autoridade administrativa competente, que admite como certo, reconhece e proclama a legitimidade de atos oficiais de declaração e de homologação, que tenham cumprido os critérios e procedimentos estabelecidos pelo CONDEC, para que o mesmo produza os efeitos jurídicos que lhes são próprios, em nível governamental representado por aquela autoridade.

A portaria de reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública é da competência da autoridade administrativa do Governo Federal à qual estiver subordinado o Órgão Central do SINDEC.

Neste nível federativo, a autoridade administrativa competente, que admite como certo, reconhece e proclama a legitimidade de atos oficiais de declaração e de homologação, que tenham cumprido os critérios e procedimentos estabelecidos pelo CONDEC, para que o mesmo produza os efeitos jurídicos que lhes são próprios, em nível governamental representado por aquela autoridade.

O que deve ficar claro é que o decreto de situação de emergência ou de estado de calamidade pública fita declarar toda situação anormal, para que medidas emergenciais sejam adotadas, mas sob o manto da lei.

### **3. CARACTERIZAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA**

#### **3.1 Situação de Emergência:**

Como bem vimos no capítulo anterior, a Situação de Emergência é um reconhecimento legal de uma situação de anormalidade a qual provoca desastres, dando a origem prejuízos muito vultosos e causando danos suportáveis, ou superáveis, pela comunidade e município afetado, incluindo aí a incolumidade e à vida de seus integrantes. Conforme os manuais de decretação de Situação de Emergência ou Calamidade Pública da Defesa Civil Nacional.

#### **3.2 Estado de Calamidade Pública:**

De uma forma semelhante a Situação de Emergência, podemos definir o Estado de Calamidade Pública, porém devemos adotar um critério de maior gravidade a este sendo que os danos e prejuízos causados dificilmente será superável ou suportável pela comunidade ou município, necessitando assim um auxílio maior, sendo este externo, através do Governo Estadual ou até mesmo uma intervenção de recursos do Governo Federal. Conforme os manuais de decretação de Situação de Emergência ou Calamidade Pública da Defesa Civil Nacional.

#### **3.3 Desastres**

Como vimos no capítulo anterior o que são desastres, agora iremos comentar como são dados estes desastres para a o Sistema de Defesa Civil, que

são classificados de acordo com sua magnitude e do seu grau de vulnerabilidade, através do sistema receptor, ou seja, o município.

### **3.3.1 Desastres de Nível I**

São os acidentes e ou desastres de pequeno porte com características de poucos danos importantes, muito facilmente suportados ou simplesmente superáveis pelas comunidades afetadas, sendo descaracterizado qualquer situação anormal e seus prejuízos são de pequena monta.

### **3.3.2 Desastres de Nível II**

Estes são desastres de médio porte, possuindo uma característica mais grave que a anterior, os danos já podem ser considerados de maior vulto, porém são superáveis e suportáveis pela comunidade bem preparada, com uma defesa civil municipal atuante e grau de desenvolvimento social mais elevado.

Não são no princípio causadores de situações de anormalidades, porém podem atingir uma faixa limítrofe entre o que a comunidade pode superar e a situação de emergência, para isto deve ser levado em conta os seguintes fatores:

Nível de preparação da defesa civil municipal, sua eficiência e articulação em gerenciamento de desastres;

O grau de vulnerabilidade do cenário do desastre e da comunidade local, através de percepção de riscos, a segurança da população quanto a desastres naturais ou provocados pelo homem, que podem ser aferidos através de uma defesa civil municipal atuante e ainda através do que reza a carta magna em seu artigo 182 sobre a administração pública.

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

### **3.3.3 Desastre de Nível III**

Pode-se caracterizar como um desastre de grande porte, porém superável pela comunidade bem preparada, possuindo também um prejuízo alto. Neste caso o retorno a normalidade poderá ser superada apenas com recursos do município, mas também poderá ser suplementada com recursos estaduais ou federais.

Este é um caso típico de decretação de Situação de Emergência.

### **3.3.4 Desastre de Nível IV**

Caracterizados como desastres de porte muito grande, causando danos dificilmente superáveis ou até mesmo insuperáveis pela comunidade, causadores de enormes prejuízos, onde a volta a normalidade da comunidade afetada depende de ajuda externa a área atingida, caracterizando neste ponto o Estado de Calamidade Pública, onde em casos extremos poderá ser declarado Estado de Defesa, conforme Constituição Federal em seu Art 136.

*Art. 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 ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.*

## **3.4 Danos**

Falamos anteriormente em danos, onde caracterizamos os tipos de desastres, mas que danos são estes e como podemos caracteriza-los e ainda como defini-los.

Bem dano é uma medida que podemos definir o tipo de intensidade sofrida, ou o grau de severidade de um tipo de acidente ou desastre, assim os classificamos quanto o grau de dificuldade de retorno a normalidade de uma comunidade e quanto ao objeto que está envolvido este dano, sendo da seguinte forma:

### **Quanto a dificuldade:**

**Danos:** Pode ser conceituado como sendo a intensidade da perda humana, material ou ambiental ocorrida às pessoas, comunidades, instituições e ao ecossistema, como uma consequência de um desastre ou acidente.

Seguindo este pensamento temos os danos Humanos, Materiais e Ambientais, onde os humanos podem ser aqueles considerados através do dimensionamento e ponderações em função do nível de pessoas afetadas pelo desastre em si, devendo estar especificados o número de mortos, feridos graves, feridos leves, enfermos, desaparecidos, desalojados, desabrigados e deslocados.

Como danos materiais, define-se através do número de unidades danificadas e destruídas, seguindo um critério de prioridades I e II, sendo os de prioridades I, as instalações públicas e comunitárias de infra-estrutura, as prestadoras de serviço essencial e residências de pessoas de baixa renda, assim sendo, seguindo esta linha os de prioridade II então será a instalação privada de serviços essenciais e de manutenção de atividade econômica.

Como danos ambientais este ficará a critério de sua reversibilidade ao que se encontrava e os meios necessários para fazê-lo.

**Danos suportáveis ou superáveis:** Tem seu caráter reversível, ou simplesmente tem uma recuperação mais lenta, mas superável pela comunidade local, podendo receber auxílios externos, como o caso da cidade de Blumenau, que recuperou-se integralmente da maior cheia da história em 1983, onde na data do ocorrido tínhamos imensos prejuízos, inúmeras ocorrências e a comunidade através de seu preparo e de seu grau de desenvolvimento social conseguiu recuperar-se, mesmo que lentamente e hoje no ano de 2005, temos como fato histórico a ocorrência da cheia que inundou a cidade.

**Danos sérios ou irrecuperáveis:** Devido sua gravidade, tem um caráter irreversível ou de difícil recuperação, podendo a ser raramente superável ou suportável pela comunidade local, podendo ser citado como exemplo uma cidade na Venezuela que foi totalmente destruída após um deslizamento de terras provocados por chuvas de grande índice pluviométrico por um período superior a

uma semana, onde os danos causados não foram superados pela comunidade, a qual desta grande parte de seus moradores perderam a vida, ou do Tsunami anteriormente citado neste trabalho, a qual as perdas de vidas jamais serão recuperadas e os traumas remanescentes durarão quem sabe por uma vida.

### **3.5 Prejuízos**

Como prejuízo poderemos considerar uma avaliação em função da perda econômica ou social, estando inclusas as frustrações ou reduções de safras, perda de rebanho, interrupção ou diminuição de serviços e até mesmo a paralisação industrial.

Os prejuízos são classificados quanto sua intensidade, que são as seguintes:

Pouco vultuoso e pouco significativo – está relacionado com valores iguais ou inferiores a 5% do PIB (produto interno bruto) do município;

Pouco vultuoso, mas significativo – está compreendido na faixa de 5 a 10% do PIB municipal;

Vultuoso – compreendido na faixa de 10 a 30% do PIB municipal;

Muito vultuoso – este está em valores iguais ou superiores a 30% do PIB municipal

### **3.6 Caracterização**

Com base no que vimos anteriormente, podemos agora realizar uma caracterização de uma situação de emergência e estado de calamidade pública, sendo que para isto seguiremos um formulário padrão de modelo da Secretaria Nacional de Defesa Civil, denominado AVADAN (avaliação de danos), que é um dos documentos essenciais para que seja válido o reconhecimento da ocorrência e seus danos e prejuízos.

Inicialmente para haver qualquer documentação se faz necessário o evento, tão logo este ocorrendo o governo municipal deve preparar um NOPRED (notificação preliminar de desastre) ao sistema estadual de defesa civil e enviando uma cópia ao Sistema Nacional de Defesa Civil, deixando assim o sistema em alerta sabendo que houve um evento e que este está sendo respondido de imediato pelo município afetado e dentro dos prazos previstos o chefe do executivo municipal tem a responsabilidade de providenciar o AVADAN (avaliação de danos) e expedir um decreto de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, se necessário for.

Tal decreto é um documento oficial do governo municipal, divulgando uma situação de anormalidade no município, provocada por um desastre e com danos suportáveis ou não pela comunidade, conforme classificação que vimos anteriormente, sendo de responsabilidade única na expedição deste documento pelos chefes dos poderes executivos, nas três esferas, União, Estados e Municípios e o Distrito Federal.

Neste momento está iniciado um processo de homologação e reconhecimento de tal situação de anormalidade, que depende de outros documentos para prosseguirem, não bastando apenas o AVADAN e o decreto de anormalidade, mas ainda ata de reunião da COMDEC (comissão municipal de defesa civil), lei que criou a COMDEC, mapa do município, com seus limites, mapa da área afetada, fotos e reportagens do evento, devidamente datadas e identificadas, em alguns casos será necessário a expedição de laudos técnicos avaliando os danos e prejuízos, tudo isto deve ainda estar corretamente preenchido, pois suas incorreções acarretaram em atraso de homologação e reconhecimento.

Isto é necessário devido a enorme responsabilidade que está incutida no lançamento de um documento de decretação de situação de anormalidade, uma vez que veremos mais a frente tais responsabilidades envolvidas.

Dando seqüência ao processo iniciado pela decretação teremos a homologação da situação de anormalidade, a qual aprova e confirma a situação

decretada pelo governo municipal e o habilita a produzir os efeitos jurídicos próprios.

Compete única e exclusivamente a autoridade de homologar o Governador do Estado, ficando apenas o Distrito Federal livre de tal homologação, por razões próprias da lei.

Vale lembrar que o documento somente será levado para homologação estando completamente correto e sem imperfeições, devido a natureza jurídica que está envolta no documento expedido.

Próximo passo e final é a ação de reconhecimento da situação de anormalidade, que é dado através de portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil, atualmente vinculada ao Ministério da Integração, que reconhece e dá a legitimidade da decretação e homologação, produzindo assim os efeitos jurídicos necessários.

### **3.7 O momento da decretação**

O principal objetivo do administrador público é o bem comum, visando propiciar uma série de condições físicas e morais que permitam a manutenção e o aprimoramento da vida social e para isso a declaração de uma situação de anormalidade é um ato necessário, que por suas características desencadeiam inúmeros procedimentos administrativos, visando o retorno a normalidade da vida cotidiana do município ou região afetada por um evento adverso.

Assim sendo o simples ato de declarar uma situação de anormalidade é um deflagrador de uma sucessão de procedimento, devendo este ser devidamente classificado e tipificado, exigindo uma correlação entre o evento e a situação anormal que se segue, pois caso contrário existirá vício no documento, o tornando sem efeitos jurídicos necessários e o pior, criando outros efeitos contrários a vontade do agente.

O ato de decretação deve estar devidamente calçado de legislação, com os princípios constitucionais necessários, como o “caput” do artigo 37 da Constituição Federal, que segue:

*Art. 37 CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"*

Para o momento de decretação de uma situação de anormalidade requer então, estar devidamente adequados a lei e a finalidade pública, estarem motivados por fato existente e durante os inconvenientes do evento estarem coligados a uma razão em comum, não se tornando desta forma um ato vicioso e ilegal.

Finalmente para regular um ato de decretação que existe a homologação por parte do Governo do Estado e finalmente o reconhecimento por parte da União, ficando assim cada um co-responsável pela decretação do ato, dando a ele o poder legal e gerando as responsabilidades jurídicas que seguem no momento da decretação.

## **4. ASPECTOS LEGAIS**

### **4.1 Conseqüências jurídicas da decretação de situação de anormalidade**

Como dito no capítulo anterior, a decretação de uma situação de anormalidade é um fato gerador de conseqüências jurídicas, desta forma deve ser bem observado quanto ao preenchimento e correlação entre o fato e o que está sendo declarado, pois a inobservância destes preceitos doutrinária de Defesa Civil ira definir a ação supletiva do Estado e da União dentro dos Municípios que tenham sido assolados por um desastre que vieram a configurar uma situação de anormalidade.

Dentro dos meios jurídicos existentes o administrador público estará sujeito a uma série de medidas, que são as seguintes:

### **4.2 Responsabilidade Civil do Estado**

Em caso de decretação de uma situação de anormalidade, deixando o Estado e ou a União de realizarem seus atos, ou seja, homologação e reconhecimento, respectivamente, pode o administrador promover uma ação de responsabilidade civil por parte destes, pois houve certa omissão do ente federado, gerando uma prova de culpa, gerador de um comportamento ilícito, a qual responderá através de sua fazenda pública, pois a homologação Estadual significa que o município poderá solicitar auxílio ao Estado e sem está homologação não poderá ocorrer tal pedido, o mesmo vale ao reconhecimento por parte do governo Federal.

Como dito anteriormente a responsabilidade vem através da omissão e está em acordo com a doutrina do código civil brasileiro, que define como pessoa

jurídica de direito público interno em seu art 41 e em seu artigo 43 define as responsabilidades destas pessoas jurídicas.

*Art. 41CC. São pessoas jurídicas de direito público interno:*

*I - a União;*

*II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;*

*III - os Municípios;*

*IV - as autarquias;*

*V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.*

*Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.*

*Art. 43 CC. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.*

Desta forma em acordo com o artigo 43 o administrador deve provar a culpa da administração, o dano causado, o nexos causal decorrido da omissão e caso venha a divergir a responsabilidade objetiva impura para os atos comissivos praticados pela administração pública veremos através do § 6º do artigo 37 da Constituição Federal suas responsabilidades.

*Art. 37CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"*

*§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

### **4.3 Ação Civil Pública**

Devidamente prevista através da Lei 7.347/85, responsabiliza sem prejuízos da ação popular, que veremos posteriormente, os danos causados ao patrimônio público que atingiram um interesse difuso ou coletivos, onde por interesses difusos entendemos, aqueles interesses que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por uma circunstância de fato e por interesses coletivos

entendemos aqueles interesses que sejam titulares um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si, ou com parte contrária por uma razão jurídica base, assim só poderá impetrar uma ação civil pública os legitimados pela lei citada, que seguem, o Ministério Público, União, Estado, Município, Autarquias, Empresas Públicas, Fundações, Sociedade de Economia Mista ou Associações, devidamente constituídas de pelo menos a um ano e esteja contido entre as finalidades destas associações a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estático, histórico, turístico e paisagístico, ou qualquer interesse difuso ao coletivo.

#### **4.4 Mandato de Segurança**

Devidamente previsto em Carta Magna em seu artigo 5º, através do inciso LXIX, a declaração manifestada e não atendida com recursos suplementares poderá acarretar o mandado de segurança, não havendo forma de contestar nestas faltas de atendimento, pois trata-se de direito líquido e certo, uma vez não havendo dúvidas da verdadeira situação do fato, caso contrário é cabível outra ação contra o agente público.

*Art. 5º CF Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;*

#### **4.5 Ação Popular**

Como o Mandado de Segurança, a ação popular também está prevista na Constituição Federal em seu artigo 5º, através do inciso LXXIII e capacitando qualquer cidadão em promove-la, no intuito de anular ato lesivo ao patrimônio público ou moralidade pública, que entendemos ser bens e direitos de valor econômico, artístico, histórico ou estético.

*Art 5º LXXIII CF - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;*

Dizemos que quando temos valores destinados do Estado ou União de forma suplementar utilizando-se a Defesa Civil como intermediária e estes não houverem sido observados a tipicidade legal e ou doutrinária, fazem com que as autoridades públicas estejam sujeitas a fiscalização popular, sendo devidamente possível e dando um critério de maior responsabilidade no ato de decretação de anormalidade, onde a população através da ação popular fiscalizam a documentação que devem ficar a sua disposição por um prazo de 15 dias.

#### **4.6 Implicações legais da homologação**

Finalmente após a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública, teremos as responsabilidades de quem o decreta, pois este não é apenas um instrumento a ser utilizado sem requisitos.

A primeira implicação está na lei que dispõe sobre as licitações, onde a decretação em situação de desastres faz com que o município em que se apresente com problemas realize comprar sem a necessidade de licitações, devidamente dispostas no artigo 37 da Constituição Federal, no inciso XXI e regularizada pela Lei 8666/93, devidamente alterada pela lei 8883/94.

Nesta lei temos definidos prazos para a contratação de bens e serviços, que obrigatoriamente devem estar concluídos em um prazo de 180 dias, a contar da data de decretação e define como crime e pena o dispensar de licitações fora dos casos previstos.

*Art. 37CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de*

*pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

*Art. 24 Lei 8666/93 . É dispensável a licitação:*

*IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;*

Temos ainda a implicação em atos processuais pela decretação de anormalidade, devidamente disposto no código de processo civil, a qual poderá ser prorrogado pelo magistrado em tempo superior a 60 dias.

*Art. 177CPC. Os atos processuais realizar-se-ão nos prazos prescritos em lei. Quando esta for omissa, o juiz determinará os prazos, tendo em conta a complexidade da causa.*

*Art. 182. É defeso às partes, ainda que todas estejam de acordo, reduzir ou prorrogar os prazos peremptórios. O juiz poderá, nas comarcas onde for difícil o transporte, prorrogar quaisquer prazos, mas nunca por mais de 60 (sessenta) dias.*

Estes prazos serão válidos para os atos de envio da documentação, caso não seja possível a entrega dos documentos nos prazos determinados, de 12 horas para o NOPRED e de 5 dias para o AVADAN.

#### **4. CONCLUSÃO**

Com a leitura dos capítulos anteriores, podemos ter uma noção da intensidade de regras que está disposta para a decretação de uma situação de anormalidade de um município ou comunidade afetada por um evento adverso. Sendo desta forma um dispositivo legal a qual pode ser adotado para minimizar os danos sofridos pelo evento.

Porém ao verificarmos como deve ser disposto, entendemos também que lançar mão de tal dispositivo legal não é e nem deve ser algo corriqueiro, onde em qualquer situação de anormalidade o chefe do poder executivo irá realizar tal decreto, pois ao fazer isso este poderá estar primeiramente vulgarizando o ato e o pior, cometendo crime como vimos anteriormente, fator que deve sempre ser dotado de homologação e reconhecimento, dificultando assim o uso para atividades difusas.

Vimos que os valores adotados estão sob o PIB municipal, onde infelizmente devido a complexidade de seu cálculo, alguns municípios não possuem a facilidade de ter em mãos estes valores, a qual podemos utilizar outros cálculos para facilitarmos até para quem preenche o AVADAN, respeitando a lei de responsabilidade fiscal e o próprio orçamentário público.

Como hoje temos dentro do orçamento público municipal os seguintes valores de 50% para pagamento de seus servidores e os outros 50% disponíveis para o bom andamento do município, poderemos trabalhar sob estes 50% restantes, onde não será o evento adverso que fará com que os servidores deixem de receber seus salários.

Assim, ao termos os 50% disponíveis nas diversas secretarias municipais pode o município lançar o dispositivo legal de dispensa de licitação e utilizar inclusive o orçamento municipal para reorientação, visando minimizar os danos

causados a população e providenciando o mais breve possível o regresso a normalidade.

A complexidade criada para homologação, reconhecimento faz com que os processos de decretação de situação de anormalidade, muitas vezes tenham seus prazos iniciais vencidos, pois se inicia de 45 dias, sendo prorrogáveis até 180 dias, devido ao dispositivo legal da lei de licitações.

Desta forma somos capazes de concluir que o ato de decretar situação de anormalidade não é algo comum, que deva ser banalizado e sim algo de importância, pois dele poderemos retomar a normalidade a comunidade e os impactos sociais e psicológicos sofridos.

Lembramos também que o chefe do poder executivo municipal tem total responsabilidade na decretação, pois é dele o ato exclusivo de lançamento do dispositivo legal, ainda que devemos estar atentos quanto a frequência de decretações dos municípios, pois deve ser realizado um estudo sobre tais lançamentos, fazendo assim o trabalho de Defesa Civil, que é a prevenção e não apenas nos trabalhos de resposta.

Prevenção sim, pois o acompanhamento nas declarações fará com que tenhamos a visão da frequência da ocorrência, onde poderá ser lançado um estudo evitando ocorrências futuras, tornando o fator de algo brusco e imprevisível, algo previsível e sendo este previsível, poderemos assim minimizar os danos, quem sabe até a forma de extingui-los se possível.

## 5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Glossário de Defesa Civil**: estudo de riscos e medicina de desastres. 3.ed.Brasília: MI,2002.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Manual para a Decretação de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública**.2 ed.Brasília: MI,2002, Vol I.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Manual para a Decretação de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública**.2 ed.Brasília: MI,2002, Vol II.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Avaliação de Danos**: perguntas e respostas. Brasília: MI,2002.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Manual de Medicina de Desastres**.Brasília: MI,2002.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. **Resumo de Direito Civil**. São Paulo 24 ed. Malheiros Editores, 2001.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. **Resumo de Processo Civil**. São Paulo 24 ed. Malheiros Editores, 2001.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. **Resumo de Direito Tributário**. São Paulo 24 ed. Malheiros Editores, 2001.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo. **Resumo de Direito Constitucional**. São Paulo 24 ed. Malheiros Editores, 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo 24 ed. Malheiros Editores, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Capacitação em Defesa Civil**: prevenção e redução de desastres. Capacitação à distância. Florianópolis, Ensino à Distância / UFSC, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Capacitação em Defesa Civil**: Sistema de Comando em Operações. Capacitação à distância. Florianópolis, Ensino à Distância / UFSC, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Formação em Defesa Civil**: construindo comunidades mais seguras. Capacitação à distância. Florianópolis, Ensino à Distância / UFSC, 2005.

CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO, São Paulo 2 ed. Editora Revista dos Tribunais, 2003.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, São Paulo 2 ed. Editora Revista dos Tribunais, 2003.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO, São Paulo 2 ed. Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Tercius Zychan de, **Situação de emergência e Estado de Calamidade Pública**, CEDEC / SP, 1999.