

Secretaria Nacional de Defesa Civil

Construindo Comunidades mais Seguras

Preparando para a Ação Cidadã em Defesa Civil

Daniela da Cunha Lopes
Felipe Álvares Cabral de Barros
Manoel Américo Barros Filho
Marcus Vinicius de Oliveira Silva



2009

© 2009 Os autores. Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial. A responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens desta obra é do autor.

GOVERNO FEDERAL

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República do Brasil

Geddel Quadros Vieira Lima

Ministro da Integração Nacional

Ivone Maria Valente

Secretária Nacional de Defesa Civil

Cristina Silva

Diretora do Departamento de Minimização de Desastres da Secretaria Nacional da Defesa Civil

Daniela da Cunha Lopes

Coordenadora Geral do Departamento de Minimização de Desastres da Secretaria Nacional de Defesa Civil

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Álvaro Toubes Prata

Reitor

Carlos Alberto Justo da Silva

Vice-Reitor

Edison da Rosa

Diretor do Centro Tecnológico

Pedro da Costa Araújo

Diretor Executivo da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES – CEPED

Antonio Edésio Jungles

Coordenador

Irapuan Paulino Leite

Diretor de Administração e Projetos

Marcos Baptista Lopez Dalmau

Gerente de Administração e Projetos

Sarah Marcela Chinchilla Cartagena

Coordenadora de Comunicação

Rafael Schadeck

Gerente de Planejamento

Execução Geral

Associação Cultural Cabeça ao Vento

Equipe Técnica

Carolina Borges de Andrade

Produção Executiva

Ana Luíza Gonçalves Freire

Coordenação e Seleção de Tutoria

Felipe Jaino Daniel

Desenvolvimento e Supervisão do Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA

Lair Margarida da Rosa

Assessoria Pedagógica

Produção do Conteúdo Específico

Daniela da Cunha Lopes

Felipe Álvares Cabral de Barros

Manoel Américo Barros Filho

Marcus Vinicius de Oliveira Silva

Designer Instrucional

Andreza Regina Lopes da Silva

Patricia Regina da Costa

Revisão Ortográfica

Patricia Regina da Costa

Edição Gráfica

Lagoa Editora Ltda.

Projeto Gráfico e Diagramação

Annye Cristiny Tessaro

Ilustração

Sylvio Ayala

APRESENTAÇÃO

Defesa Civil não é um tema novo, nem tão pouco tem suas raízes neste século. A busca pela sua origem nos remete aos primeiros agrupamentos humanos. O ser humano proporcionou a convivência em grupos socialmente organizados, em que cada integrante desempenhava seu papel de acordo com o aprendizado dele mesmo e de gerações anteriores. A sobrevivência do ser humano dependia do seu abrigo no grupo, e a existência do próprio grupo dependia da capacidade de organização de cada ser para garantir a sua proteção e superar os inimigos e as adversidades naturais.

A Defesa Civil evoluiu, e hoje pode ser definida como a atuação da sociedade organizada na proteção de si própria. É a organização de atitudes que visa determinar procedimentos, a fim de prevenir ou evitar e, em caso de impossibilidade, minimizar os efeitos advindos de eventos incontroláveis que causam riscos à coletividade, sendo tais riscos naturais ou ocasionados pelo homem. Hoje, entendemos que é função de todo integrante da Defesa Civil, voluntário ou não, o socorro e assistência às populações atingidas. Cabe à Defesa Civil tentar reduzir ao máximo os riscos de perdas e encontrar maneiras de coordenar o restabelecimento do bem-estar da coletividade.

Os desastres acontecem nas comunidades e, conseqüentemente, são elas que primeiro sentem os efeitos dos prejuízos. Logo, são essas comunidades que melhor devem estar preparadas para enfrentar situações críticas.

O Curso de Formação em Defesa Civil **Construindo comunidades mais seguras: preparando para a ação cidadã em Defesa Civil**, fruto de parceria celebrada entre o Ministério da Integração Nacional e o Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, da Universidade Federal de Santa Catarina – formará agentes que, em seus municípios, ensinarão seus conterrâneos a conviver com riscos, identificar ameaças e a evitar perda de vidas humanas, danos ambientais e prejuízos ao patrimônio público e privado.

Por isso, convidamos você aluno do curso para um exercício de coletividade, para integrar uma importante força para o Sistema Nacional de Defesa Civil: a mobilização comunitária.

O curso a distância sobre Defesa Civil permitirá a capacitação de agentes sem dispêndios para as prefeituras Municipais e formará multiplicadores dos conhecimentos de Defesa Civil, principalmente os relacionados com ações de prevenção. As partes envolvidas nesta iniciativa trabalharão com um objetivo instigante: tornar nossas comunidades mais seguras e, conseqüentemente, menos suscetíveis aos desastres. Bom curso!

Ivone Maria Valente
Secretária Nacional de Defesa Civil

Terá sido o óbvio!

Desde o processo de construção dos fundamentos da atual Política Nacional de Defesa Civil, aprendemos com o Dr. Castro, autor do Manual de Planejamento em Defesa Civil, que cada cidadão e cada grupo de cidadãos são atores fundamentais na construção da proteção da sociedade. No estabelecimento do mote, “defesa civil somos todos nós”, está consignada a racionalidade de que as ações de proteção civil não poderiam ter, como única fonte, os organismos governamentais ou a atuação profissional de alguma corporação ou corpo técnico.

Trata-se de reconhecer os limites inerentes à organização do estado para atender às necessidades da população, tanto em situação de desastres, quanto nas iniciativas voltadas à sua prevenção. Claro, não é provável que surja algum organismo capaz de enfrentar todos os problemas decorrentes, por exemplo, dos processos de mudanças climáticas vividos no globo terrestre. Mesmo assim, será preciso manter a tensão no sentido de levar o aparelho de estado a se organizar, de modo a explorar e ocupar ao máximo suas possibilidades de atuação, quando se trata de evitar a ocorrência de desastre ou de prestar assistência humanitária a cidadãos atingidos por algum evento adverso.

De fato, não podemos confundir a assunção de responsabilidade com o monopólio da ação e do conhecimento sobre a Defesa Civil. Entendemos que o aparelho de estado deve estar fortemente organizado e preparado para assumir sua responsabilidade no enfrentamento de desastres. Entretanto, essa assunção de responsabilidade não pode resultar na monopolização das ações de Defesa Civil por algum organismo público ou privado. Sabemos que esse monopólio pode ser observado quando a Defesa Civil se torna sinônimo de um nome de instituição ou de uma pessoa específica. A concentração de informação e de iniciativas em algum ator social ou governamental significa que tal monopólio está acontecendo. E o pior, essa concentração pode significar que a sociedade está exposta a perdas e danos.

Nesse contexto é que compreendemos a ênfase da formulação de política pública de Defesa Civil, na organização da sociedade para a produção de autoproteção. Essa parece ser a principal forma de aumentar a efetividade e potencializar as ações voltadas à minimização do sofrimento humano decorrente de eventos adversos. A promoção da lógica da autoproteção consiste na mais abrangente forma de organizar a prevenção e a resposta às situações de desastre.

A criação das COMDECs e NUDECs surge, então, como aspecto fundamental da busca de garantia da segurança da população. Preparar a ação cidadã para a atuação da Defesa Civil corresponde ao atendimento radical ao que fora propugnado tanto pela Política Nacional de Defesa Civil, quanto ao que está estabelecido nas definições do SINDEC. Nos dois casos, a organização da Defesa Civil, na esfera municipal, e a preparação da sociedade para o enfrentamento de eventos adversos são tratados como axiomas de uma política voltada para uma efetiva preservação dos cidadãos e das comunidades.

Incentivar e organizar a autoproteção da sociedade, inserindo organismos públicos no papel de mecanismos de apoio a essa auto-organização. Eis a formulação que, finalmente, parece óbvia no que diz respeito à melhor forma de buscar a construção de comunidades mais seguras.

Cristina Silva

*Diretora da Secretaria de Minimização de Desastres da Secretaria
Nacional de Defesa Civil*

SUMÁRIO

Introdução.....	9
Orientações.....	11
Unidade I	
Por dentro da Defesa Civil.....	15
A Defesa Civil no Brasil: conhecendo sua história.....	16
Sistema Nacional de Defesa Civil.....	17
Política nacional.....	18
Estrutura da Defesa Civil.....	19
Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos de Desastres (CENAD).....	20
COMDECs e NUDECs: um movimento de integração.....	22
O cidadão e a Defesa Civil.....	25
Unidade II	
A Defesa Civil e os desastres: forças da natureza ou eventos humanos?.....	29
Características regionais de desastre.....	30
Planos de Contingência: mapeando cenários.....	38
Unidade III	
Administração de desastres.....	55
Prevenção.....	56
Preparação.....	58

Resposta.....	58
Reconstrução.....	59
Monitoramento, alerta e alarme: quando ativar o plano?.....	61
Acionando os meios necessários.....	62
A mídia.....	63
Sistema de comando em operações.....	67

Unidade IV

Comunidades seguras: como construí-las.....	77
Interface das Políticas Públicas de Saúde e da Defesa Civil: onde está a convergência?.....	79
Dever do estado X direito do cidadão.....	81
Sociedade Civil: qual a “leitura”?.....	83
Sociedade civil: desigualdades e/ou diferenças?.....	85
Democracia, cidadania e participação social: o que são?.....	87
Controlar/cuidar: do mero exercício do controle a uma prática de cuidados!...	90

Unidade V

Dengue: um mapa em (des)construção?.....	95
Defesa Civil e saúde.....	95
A dengue: identificando o seu contexto.....	96
Construindo uma comunidade segura contra a dengue.....	100
<i>Aedes Aegypti</i> ? Um animal de estimação?.....	103
Mosquito da dengue: como combatê-lo?.....	104
As bases da estratégia.....	105
Preparação para a ação.....	106
Uma palavra final: Brasil unido contra a dengue.....	112
Referências.....	113

INTRODUÇÃO

O verão está chegando... Imaginamos que você deve estar ansioso por isso, não é verdade? Sol, praia (para quem vive em cidades litorâneas), lazer, calor, dentre outras características tão marcantes e positivas fazem com que nós, brasileiros, gostemos tanto dessa estação.

Porém, o verão não é só alegria, ainda mais quando pensamos em questões relacionadas à saúde pública, ou então, em situações de desastres causadas por um ser minúsculo e indesejável por todos os brasileiros: o mosquito da dengue.

Há algum tempo, infelizmente, temos constatado nos noticiários que os números referentes à dengue têm aumentado em progressão geométrica. Isso é algo preocupante, pois significa que não estamos mais seguros! Não bastassem os problemas do dia a dia, a população brasileira agora tem mais um motivo para se preocupar. Para tanto, vamos lhe fazer uma pergunta: se você for picado pelo mosquito da dengue, o que deve ser feito?

A resposta a essa pergunta, se considerarmos apenas uma pessoa, seria a seguinte: “vá ao posto de saúde ou ao hospital mais próximo para ser atendido por um médico”. Porém, se tal pergunta for realizada simultaneamente por diversas pessoas, o contexto seria bem diferente, pois a capacidade de atendimento dos postos de saúde e dos hospitais está dimensionada para uma realidade totalmente diferente da vivenciada nos últimos verões. Você se lembra das notícias sobre a dengue no final



de 2008 e início de 2009? Saiba que, assim como você, a Defesa Civil Nacional e o próprio Ministério da Saúde se preocupam com isso!

Diante do exposto, temos mais uma pergunta: você sabe o que deve ser feito para minimizar tal situação? Esse questionamento é muito importante, pois representa a essência deste curso, que é a adoção do conceito de comunidades mais seguras.

Para seu conhecimento, nós do CEPED, juntamente com a Defesa Civil Nacional, acreditamos que a prevenção é a chave de tudo. A partir do momento em que você e a sua comunidade começarem a agir preventivamente, conseguiremos reduzir, e muito, os riscos de um novo desastre. Com o passar do tempo, pelo menos em relação à dengue, poderemos afirmar que estamos preparados para combater essa ameaça.

Logicamente, você não deverá ficar restrito apenas à dengue. Acreditamos que este curso lhe proporcionará subsídios para que, futuramente, você consiga mapear outros problemas, conhecer as suas vulnerabilidades e as da sua comunidade, sua região e, posteriormente, possa dar continuidade ao objetivo principal da Defesa Civil Nacional, que é a construção de comunidades mais seguras.

Um bom curso para você! Conte sempre conosco.

Grande abraço,

*Professores Antônio Edésio Jungles e Marcos Dalmau
CEPED/UFSC*



ORIENTAÇÕES

Prezado aluno!

Seja bem-vindo ao curso.

Este livro-texto integra o kit didático do curso **Construindo comunidades mais seguras: preparando para a ação cidadã em Defesa Civil**. O curso surgiu da necessidade de instrumentalização de agentes em Defesa Civil e da população em geral, com informações e orientações sobre Defesa Civil, com vistas à prevenção e gestão de situações adversas, seja por fenômenos considerados naturais ou por fenômenos provocados pela ação humana. Portanto, informamos que o grande objetivo de aprendizagem deste curso que você está iniciando agora é o de que ao término do mesmo, você seja capaz de **aplicar os fundamentos teórico/metodológicos de Defesa Civil na sua região, com o intuito de construir comunidades mais seguras**.

O curso será desenvolvido em um período de 30 dias aproximadamente, através da modalidade Educação a Distância – EaD, cuja forma de comunicação se dará por meio eletrônico, utilizando diferentes recursos digitais, entre eles uma sala de aula virtual que denominamos de Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA. Nesse ambiente, você terá a oportunidade de entrar e construir o seu processo de comunicação e de aprendizagem.

Disponibilizamos para você, no AVA, as orientações que nortearão os seus estudos e, portanto, você deve acessá-lo por meio do seu *login* e

senha, que serão remetidos para o e-mail informado no momento da matrícula. Com o *login* e a senha você terá acesso, a qualquer momento, a sua sala de aula virtual.

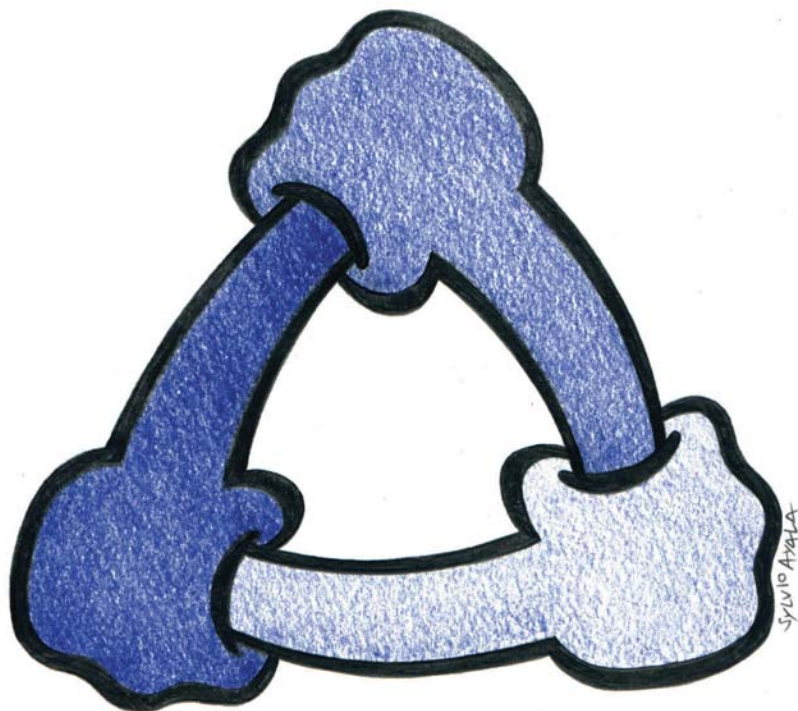
Neste espaço estará disponível o Guia do Aluno e nesse Guia você terá as informações necessárias para utilizar o AVA, assim como orientações com relação às atividades que são solicitadas ao final de cada Unidade do livro-texto.

Apresentamos ainda, neste Guia do Aluno, todo o cronograma do curso, tais como: as datas de início e término do curso, das teleconferências e as datas de postagem das atividades intermediárias e finais para que, cumprindo com suas obrigações acadêmicas, o certificado de conclusão possa ser expedido e remetido a você.

Ser aluno de EaD é exercitar a autonomia e, neste caso, você é o agente de construção do seu conhecimento. Portanto, o conjunto de informações/orientações que está sendo disponibilizado para você no AVA tem uma intenção: proporcionar uma estrutura de aprendizagem que lhe dê sentido e significado. Por isso, sempre que for necessário, consulte o seu tutor que estará disponível durante todo o período do curso para ajudá-lo. Essa é uma das estratégias que adotamos para estar mais perto de você durante toda a jornada.

Um carinhoso abraço da Equipe Pedagógica.





Unidade I

Objetivos de aprendizagem

Ao final desta Unidade, você será capaz de:

- ✓ **Descrever** Defesa Civil, identificando a sua constituição, objetivos e dinâmica de funcionamento.
- ✓ **Identificar** o papel das COMDECs (Coordenadorias Municipais de Defesa Civil), NUDECs (Núcleos Comunitários de Defesa Civil) e sua importância no processo de integração com a comunidade.

POR DENTRO DA DEFESA CIVIL

Caro aluno!

Seja bem-vindo a esta primeira Unidade do curso *Construindo Comunidades mais Seguras: preparando para a ação cidadã em Defesa Civil*, na qual você terá a oportunidade de conhecer a Defesa Civil como estrutura de funcionamento, bem como o seu foco de trabalho.

Portanto, estudando esta Unidade, você vai, naturalmente, identificar elementos que compõem a estrutura da Defesa Civil dentro de um contexto específico.

Para iniciar, você vai entender o que é Defesa Civil.

Então, ao trabalho e bom estudo.

A Defesa Civil é o conjunto de ações de prevenção e de socorro, assistenciais e reconstitutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a integridade física e moral da população, bem como restabelecer a normalidade social (Política Nacional da Defesa Civil).

A Defesa Civil no Brasil: conhecendo sua história

Em todo o mundo, as primeiras ações dirigidas para a defesa da população ocorreram nos países que participaram da Segunda Guerra Mundial.

No Brasil não foi diferente: o naufrágio dos navios de passageiros Arará e Itagiba na costa brasileira, em 1942, com 56 mortos, foi um dos motivos que determinou não só a participação do país na guerra, mas, também, impulsionou o princípio de segurança global da população – base das ações de Defesa Civil – exigindo atenção maior do Governo Federal, com a criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, que um ano depois teve seu nome alterado para Serviço de Defesa Civil, sendo extinto em 1946.

Contudo, após 20 anos, devido a uma grande enchente na região sudeste brasileira, houve a necessidade de atendimento à população de forma adequada. Foi então, que um grupo de trabalhadores elaborou no Estado da Guanabara – atual Rio de Janeiro – o Plano Diretor de Defesa Civil que definia as atribuições dos componentes do Sistema Estadual e estabelece as primeiras Coordenadorias Regionais no país.



No dia 19 de dezembro de 1966, o Estado da Guanabara tornou-se o primeiro no Brasil a ter uma **Defesa Civil** Estadual organizada.

Nessa circunstância, em 1967, o Governo brasileiro cria o Ministério do Interior que, entre outras atribuições, assistia as populações atingidas por calamidade pública em todo território nacional.



Dois anos depois são regulamentados o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP).

Em 1988, o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) organiza de forma sistêmica a **Defesa Civil** no Brasil. O SINDEC é reformulado em agosto de 1993 e atualizado em fevereiro de 2005, pelo Decreto nº 5.376/05, com a criação do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), o Grupo de Apoio a Desastres e o fortalecimento da Defesa Civil nos municípios.

Você já deve ter ouvido falar no Decreto nº 5.376/05.
Sabe quais suas implicações?

É exatamente com o Decreto nº 5.376/05 que a descentralização das ações da Defesa Civil é definida. A responsabilidade é compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais. A comunidade passa a ter uma participação maior por meio dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), e isso acarreta uma mudança cultural no sentido dos cidadãos se conscientizarem da importância em aumentar sua própria segurança. Além disso, a representatividade do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) amplia o raio de ação da **Defesa Civil** no país.

Sistema Nacional de Defesa Civil

A Defesa Civil no Brasil está organizada sob a forma de sistema, o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) – centralizado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) – órgão do Ministério da Integração Nacional.



Eficiência: capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar as metas definidas, isto é, a capacidade de otimizar o uso de recursos. Fonte: Lacombe (2004).

Eficácia: capacidade de determinar metas corretas e medidas certas para alcançá-las; grau em que a organização atinge resultados válidos. Fonte: Lacombe (2004).

A SEDEC coordena a Defesa Civil em todo o país para a redução de desastres, a partir das ações de prevenção e preparação até as de resposta e reconstrução, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – com ampla participação da comunidade.

Assim, a ação organizada de forma integrada e global do SINDEC multiplica e potencializa os resultados de maneira muito mais **eficiente*** e **eficaz*** do que a simples soma das ações dos componentes do sistema. Destaque para as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDECs) que atuam em nível mais local, ou seja, atuam diretamente no município onde ocorrem os desastres.

Diante do exposto, você pode afirmar que cada município deve ter a sua COMDEC?

Sim, é de suma importância que cada município do país crie a sua COMDEC, pois é ela que estará preparada para atender imediatamente à população atingida por qualquer tipo de desastre, reduzindo, assim, as perdas materiais, além de salvar vidas.

Política nacional

Aprovada pelo Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) – a Política Nacional de Defesa Civil é um documento de referência para todos os organismos de Defesa Civil.

Esse documento estabelece as diretrizes, os planos e os programas prioritários para o desenvolvimento de ações de redução de desastres em todo o país, além da prestação de socorro e assistência às populações afetadas por desastres.



Para entender melhor esse tema, veja a seguir em que consiste os principais objetivos da Política Nacional de Defesa Civil.

- ✓ Promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pela ação humana;
- ✓ Prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres;
- ✓ Atuar na iminência ou em situações de desastres; e
- ✓ Fazer a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) em todo o território nacional.

Estrutura da Defesa Civil

Agora que já conhecemos as principais atuações da Defesa Civil, vamos ver sua estrutura organizacional.

- ✓ **Órgão Superior:** aqui temos o Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) constituído por representantes dos Ministérios e das Secretarias da Presidência da República.
- ✓ **Órgão Central:** é onde está a Secretaria de Defesa Civil (SEDEC), do Ministério da Integração Nacional.
- ✓ **Órgãos regionais:** composto pelas Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (CORDEC).
- ✓ **Órgãos estaduais e municipais:** é onde estão os Órgãos de Defesa Civil dos estados e do Distrito Federal – as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC) e, as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC).

- ✓ **Órgãos setoriais:** que abrangem os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, envolvidos nas ações de Defesa Civil, referidos no art. 5º, do Decreto nº 5.376/05.
- ✓ **Órgãos de apoio:** constituído pelos órgãos e entidades públicas, estaduais e municipais, e privadas que venham a prestar ajuda aos órgãos integrantes do SINDEC.

Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos de Desastres (CENAD)

A função do CENAD consiste em gerenciar as ações preventivas e de resposta, assim como a mobilização de recursos humanos, materiais e equipamentos para evitar ou reduzir danos e prejuízos à sociedade.

Sob a coordenação técnica do Departamento de Resposta aos Desastres e Reconstrução (DRD), o CENAD processa as informações de risco de desastres e monitora, dia a dia, os parâmetros dos eventos adversos para o geoprocessamento de dados via satélite.

Você pode estar se perguntando: qual a relação do CENAD com a Defesa Civil?

O funcionamento do CENAD ocorre em parceria com os organismos estaduais da Defesa Civil e instituições técnicas que disponham de recursos humanos e materiais apropriados, e de informações úteis para as atividades do SINDEC. O processamento inteligente de informações relacionadas aos desastres facilita a tomada de decisões. Dois formulá-



os padronizados foram elaborados especialmente para a captação e o registro dessas informações. São eles:

- ✓ NOPRED – Notificação Preliminar de Desastres; e
- ✓ AVADAN – Avaliação de Danos.

Assim, podemos afirmar que as ações de Defesa Civil são articuladas pelos órgãos do SINDEC e têm como objetivo fundamental a redução dos desastres, que compreendem os seguintes aspectos globais:

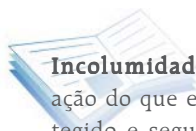
- ✓ a prevenção de desastres;
- ✓ a preparação para emergências e desastres;
- ✓ a resposta aos desastres; e
- ✓ a reconstrução e a recuperação.

Hoje, a atuação da Defesa Civil foi ampliada e isso envolve um conjunto de ações de prevenção, de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a integridade física e moral da população, bem como restabelecer a normalidade social.

Para melhor compreendermos essa definição, é importante destacarmos alguns conceitos essenciais. São Eles:

- ✓ **Desastre:** resultado de eventos adversos, sejam eles naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável. Os desastres promovem danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.
- ✓ **Situação de emergência:** faz referência ao reconhecimento, pelo poder público, de uma situação anormal, provocada por desastres, gerando, a partir destes, danos superáveis pela comunidade afetada.
- ✓ **Estado de calamidade pública:** muito semelhante à situação de emergência, o estado de calamidade pública implica





Incolunidade: situação do que está protegido e seguro. Fonte: Houaiss (2007).

também no reconhecimento, pelo poder público, de uma situação anormal, provocada por desastres, porém suas causas são sérios danos – muitas vezes insuperáveis – à comunidade afetada, inclusive à **incolumidade*** ou à vida de seus integrantes.

COMDECs e NUDECs: um movimento de integração

Percepção de risco e comprometimento das autoridades

O grande desafio da Defesa Civil no Brasil, e da Estratégia Internacional para Redução de Desastres no mundo está em minimizar os danos humanos, materiais e ambientais e os consequentes prejuízos econômicos e sociais resultantes da ocorrência de desastre.

Mas como atingir tal objetivo no nosso País?

O caminho é incrementar o senso de percepção de risco e o comprometimento das autoridades públicas, por meio da criação e operacionalização das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – as

Conheça mais sobre as [COMDECs](http://www.defesacivil.gov.br/municipio/index.asp) e os NUDECs no site <<http://www.defesacivil.gov.br/municipio/index.asp>>.

COMDECs.

São os prefeitos que determinam a criação das COMDECs, mas a iniciativa pode partir das autoridades locais ou da própria comunidade.

Criadas as COMDECs, estas vão:

- ✓ articular, coordenar e gerenciar as ações de Defesa Civil em nível municipal, além de promover ampla participação da comunidade, especialmente em atividades de planejamento, resposta e reconstrução;



- ✓ mobilizar as lideranças comunitárias para que implementem os Núcleos de Defesa Civil (NUDECs) ou entidades correspondentes, nas escolas de nível fundamental e médio e em áreas de risco, além de implantar programas de treinamento de voluntários;
- ✓ se integrar às Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (CORDECs) e participar dos Planos de Apoio Mútuo (PAM), de acordo com o princípio de auxílio entre os municípios; e
- ✓ interligar os centros de operações e incrementar as atividades de monitoria, alerta e alarme, para otimizar a previsão de desastres. Uma COMDEC tem competência para criar Distritais de Defesa Civil – ou organismos correspondentes – que vão integrar sua própria estrutura, definindo atribuições com a finalidade de articular e executar ações de Defesa Civil em áreas específicas como distritos e bairros.

Núcleos de Defesa Civil

O Núcleo de Defesa Civil (NUDEC) é formado por um grupo comunitário organizado com a proposta de desenvolver um trabalho permanente de orientação das comunidades em áreas de maior vulnerabilidade nos municípios.

Esses núcleos estabelecem um elo entre as COMDECs e a população planejando, promovendo e coordenando atividades de Defesa Civil, tais como:

- ✓ avaliação de riscos de desastres e preparação de mapas temáticos relacionados com as ameaças, as vulnerabilidades dos cenários e as áreas de risco;
- ✓ promoção de medidas preventivas estruturais e não-estruturais;

- ✓ elaboração de planos de contingência e de operações e treinamento de voluntários e de equipes técnicas, que deem resposta aos desastres, além de exercícios simulados para aperfeiçoá-los;
- ✓ articulação com os organismos de monitoria, alerta e alarme, para otimizar a previsão de desastres; e
- ✓ organização de planos de chamadas que otimizem o estado de alerta na iminência de eventos adversos.



Figura 1: Atribuições dos Núcleos de Defesa Civil.

Fonte: Elaborada pelo Ilustrador.

Dos 5.561 municípios brasileiros, 3.846 criaram suas COMDECs, os que ainda não a criaram, na grande maioria, é por falta de vontade política, irresponsabilidade e desinformação.

Contudo, esse descuido pode ser considerado um dos piores tipos de desastre, pois acaba deixando à mercê da própria sorte - ou azar - populações inteiras, completamente desprotegidas diante das ameaças, dos riscos e das vulnerabilidades ignoradas a céu aberto.

Essas populações ficam passíveis até que um vento ou uma chuva mais forte venha expor, de maneira quase sempre trágica e tardia, suas feridas, suas dores e os seus desesperos. Gente que perde casa, pertences, parentes, amigos, vizinhos. A própria vida. A história poderia ser outra. Cabe a cada um de nós reescrevê-la dia após dia, de uma forma mais digna.



A Defesa Civil começa na consciência de quem a multiplica e soma forças nos quarteirões, nas ruas, nos bairros, nos municípios, nos estados, em todo o país, em todo o mundo.

O cidadão e a Defesa Civil

As pessoas quando auxiliam no planejamento, promovem medidas de prevenção, participam de treinamentos, colaboram nas medidas de socorro às pessoas atingidas e somam forças no processo de reconstrução, estão tendo atitudes que se tornam decisivas na diminuição dos efeitos de um desastre.



A importância dessa participação se traduz em fortalecimento dos NUDECs e das COMDECs – e, conseqüentemente, da própria doutrina de Defesa Civil.

Várias são as ações de desenvolvimento de pessoas voltadas para processos educacionais na comunidade que permitem a formação de

voluntários para atuarem em diversas frentes de atendimento, tais como: primeiros socorros e reanimação cardiopulmonar, organização de abrigos e combate a incêndios, orientação sobre situações de atenção à saúde, por exemplo, gripes, malária, cólera, dengue, etc.

Você chegou ao final desta primeira Unidade, aqui, você aprendeu sobre Sistema Nacional de Defesa Civil e sua estrutura, assim como a dinâmica de funcionamento dele, os conceitos básicos sobre Defesa Civil e o papel que as COMDECs e os NUDECs têm no município, consequentemente, você viu a importância dessa estrutura na defesa da vida. Para verificar se você entendeu o que foi estudado até aqui, realize as atividades propostas no Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA.

Caso tenha alguma dúvida, faça uma releitura cuidadosa do texto e se necessário entre em contato com o seu tutor pelo AVA.

Boa sorte!



Unidade II

Objetivos de aprendizagem

Ao final desta Unidade, você será capaz de:

- ✓ **Conceituar** desastre conforme a política nacional de Defesa Civil.
- ✓ **Identificar** os tipos de desastres existentes, descrevendo suas características.
- ✓ **Classificar** desastres quanto à origem, evolução e intensidade.
- ✓ **Explicar** causas e consequências dos desastres no contexto.
- ✓ **Conceituar** danos e prejuízos descrevendo as diferenças.
- ✓ **Interpretar** o cenário de risco com vistas à prevenção e/ou minimização dos danos.
- ✓ **Reconhecer** o papel da Defesa Civil nas diferentes situações de desastres identificando a importância do Plano de Contingência.

A DEFESA CIVIL E OS DESASTRES: FORÇAS DA NATUREZA OU EVENTOS HUMANOS?

Prezado aluno!

Você vai iniciar a segunda Unidade deste material. Agora você estudará sobre desastres e os seus tipos, conforme a política nacional de Defesa Civil; aprenderá também a origem, a evolução e a intensidade dos desastres, e, conseqüentemente as causas pelas quais eles ocorrem, entre outras questões relacionadas.

Bom estudo!

Temos quatro elementos da natureza – água, terra, fogo e ar. Esses quatro elementos tanto contribuem para a manutenção da vida no planeta como também podem afetar na sua destruição, por exemplo, através de inundações, deslizamentos, incêndios, vendavais, etc.



Quando a natureza – com ou sem a interferência humana – mostra a sua face mais agressiva, se a comunidade está prevenida e bem preparada para enfrentá-la, é garantida a sobrevivência.



Ecosistema: do grego (*oikos*, casa + *συστημα*, sistema onde se vive) designa o conjunto de comunidades interagindo entre si e agindo sobre e/ou sofrendo a ação dos fatores abióticos. São considerados como fatores bióticos os efeitos das diversas populações de animais, plantas e bactérias umas com as outras e abióticos os fatores externos como a água, o sol, o solo, o gelo, o vento. Fonte: Elaborado pelos autores.

Por essa perspectiva, é importante o conhecimento de conceitos básicos sobre Defesa Civil, pois tal conhecimento contribui com o seu processo de atuação. Para tanto, vamos reafirmar o que estudamos na Unidade 1 e definir Desastre como sendo o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pela ação humana sobre um **ecossistema*** vulnerável, podendo causar dano às pessoas ou provocar estragos materiais e/ou ambientais – e consequentes prejuízos econômicos e de ordem social.

Logo, podemos afirmar que um ecossistema vulnerável faz referência aos espaços possíveis de “invasão” a qualquer instante, de agentes externos desde que encontre ali, as condições adequadas para que isso ocorra. Por exemplo, o mosquito da dengue. Se encontrar o cenário com as condições das quais ele precisa para se instalar como água limpa, parada e temperatura na medida adequada, esse espaço transforma-se em um ecossistema vulnerável.

A perspectiva de um ecossistema vulnerável permite que, por exemplo, possamos definir que uma chuva muito intensa é um **evento adverso** e o **desastre** é o resultado da chuva muito intensa que pode gerar uma enxurrada, enchente ou alagamento.

Contudo, sabemos que existem regiões que apresentam condições de vulnerabilidade como é o caso das casas construídas em morros, sobre pedras, ou próximas aos rios onde a probabilidade de ocorrer deslizamentos ou enchentes é bastante evidente, gerando danos tanto pessoais, quanto materiais ou ambientais.

Características regionais de desastre

Veja mais informações sobre o CODAR nas páginas da [Defesa Civil](http://www.defesacivil.gov.br/), acessando: <<http://www.defesacivil.gov.br/>>



Existe uma grande diversidade de desastres naturais, humanos e mistos, conforme a classificação do [Sistema Nacional de Defesa Civil](#), aprovada pelo Conselho Nacional de Defesa Civil: a Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR).



No Brasil os desastres naturais cíclicos, como as inundações em todo o país; a seca na região do Nordeste, além de um crescente aumento dos desastres de origem humana têm provocado grandes sofrimentos.

Agora você vai saber mais sobre os desastres de origem humana e como eles são caracterizados.

Os desastres de origem humana podem ser caracterizados como o resultado do crescimento urbano desordenado, das migrações internas e do fenômeno da urbanização acelerada e sem planejamento. Em aproximadamente 8,5 milhões de km², 7.367 km de litoral banhado pelo Atlântico e 182 milhões de habitantes, o Brasil apresenta características de desastres mais frequentes em cada região, porém, passando por um processo de reconfiguração, por exemplo, na região sul, com os tornados.

Podemos mapear, por região, os desastres mais comuns que atualmente são:

- ✓ Região Norte: incêndios florestais e inundações;
- ✓ Região Nordeste: secas e inundações;
- ✓ Região Centro-Oeste: incêndios florestais;
- ✓ Região Sudeste: deslizamento e inundações; e
- ✓ Região Sul: inundações, vendavais tipo tornados, granizo, deslizamentos e estiagem.

Classificação dos desastres

Vamos agora estudar sobre a classificação dos desastres com o objetivo de permitir que você, estudante, identifique que tais desastres são agrupados de acordo com diferentes critérios.

Embora haja muitas instituições que tratem dos desastres no mundo, ainda não existe um padrão de classificação que seja internacionalmente aceito por todos os países. Pois, são diversas as opiniões dos especialistas sobre os critérios que devem ser utilizados e de que forma isso deve ser feito.

O Brasil possui um sistema de classificação considerado bastante completo, pois abrange diversos critérios e, para cada critério, é capaz de incluir todos os desastres de forma lógica.

Classificação dos Desastres	Intensidade
	Evolução
	Origem

Quadro 1: Classificação dos Desastres.
Fonte: Defesa Civil Nacional (2005).

Quanto à intensidade, os desastres podem ser classificados em quatro níveis distintos, tais como:

- ✓ **Desastre de Nível I:** faz referência aos acidentes de pequenas proporções com danos pouco importantes e prejuízos menores, superáveis pela comunidade atingida. Aqui, a situação de normalidade é restabelecida sem grandes dificuldades com os recursos do próprio município.
- ✓ **Desastre de Nível II:** diz respeito aos acidentes de proporções medianas com danos de alguma importância e prejuízos significativos, mas superáveis por comunidades bem preparadas. Nesse nível, a situação de normalidade é restabelecida com recursos locais a partir de uma mobilização especial.
- ✓ **Desastre de Nível III:** neste nível os acidentes são de grandes proporções e os prejuízos são enormes. Para restabelecer a

situação de normalidade, são utilizados recursos locais, reforçados por aportes estaduais e federais existentes no SINDEC.

- ✓ **Desastre de Nível IV:** envolve acidente de proporções bastante graves com danos e prejuízos muito grandes, sem condições de serem superados sem ajuda de fora do município atingido. Quando o desastre é dessa intensidade a situação só voltará a se normalizar, se houver uma ação articulada dos três níveis do SINDEC e eventual ajuda dos organismos internacionais.

Logo, podemos afirmar que ao falar da intensidade do desastre precisamos considerar a necessidade de recursos para restabelecer a situação de normalidade e a disponibilidade dos recursos no município atingido e nos demais escalões do SINDEC.

Já quanto à **evolução**, os desastres são classificados em:

- ✓ **Súbitos ou de evolução aguda:** caracterizados pela velocidade com que ocorrem e pela violência dos eventos adversos responsáveis por sua formação. Apresentam diferentes graus de previsibilidade: podem ser completamente inesperados, como os terremotos; revelar fenômenos premonitórios, como as erupções vulcânicas; ou ter um caráter cíclico e sazonal, como as inundações.
- ✓ **Graduais ou de evolução crônica:** ocorrem em etapas de agravamento progressivo, como a seca e a desertificação.
- ✓ **Por somação de efeitos parciais:** acidentes de características semelhantes que se repetem com frequência. Os danos quando somados representam um desastre muito grande, como é o caso dos acidentes de trânsito.

Outro elemento a ser considerado, quanto à classificação dos desastres, faz referência à **origem** deles.

Refleta sobre isso e compare com o que acontece na sua comunidade.

- ✓ **Desastres naturais:** são aqueles causados por fenômenos e desequilíbrios da natureza, sem a intervenção humana. Alguns exemplos típicos são os terremotos, os furacões e as erupções vulcânicas. Os desastres naturais podem ser:
 - ✓ **de origem sideral**, quando relacionados ao impacto de corpos vindos do espaço;
 - ✓ **relacionados à geodinâmica terrestre externa**, como fenômenos meteorológicos: vendavais, chuvas, secas, geadas, etc.;
 - ✓ **relacionados com a geodinâmica terrestre interna**, como os terremotos, tsunamis, escorregamentos de solo, dentre outros;
 - ✓ **relacionados com os desequilíbrios na biocenose**, como as pragas animais e vegetais.
- ✓ **Desastres humanos ou antropogênicos:** são os resultantes de ações ou omissões relacionadas com as atividades humanas. São subdivididos em:
 - ✓ **tecnológicos** quando ocorrem devido ao uso de qualquer tipo de tecnologia, como os meios de transporte, manuseio de produtos químicos perigosos, explosões de equipamentos, etc.
 - ✓ **sociais** quando envolvem todos os desastres caracterizados como consequência de desequilíbrios socioeconômicos e políticos, como o desemprego, a violência, o tráfico de drogas, a prostituição, entre outros; e



Saiba mais...

O termo “biocenose” (do grego *bios*, vida, e *koinos*, comum, público) foi criado pelo zoólogo alemão K. A. Möbius, em 1877, para ressaltar a relação de vida em comum dos seres que habitam determinada região. A biocenose de uma **floresta**, por exemplo, compõe-se de populações de **arbustos, árvores, pássaros, formigas, micro-organismos**, etc., que convivem e se interrelacionam. Fonte: <<http://www.iesambi.org.br/apostilas/ecologia1t2.html>>. Acesso em: 8 out. 2009.



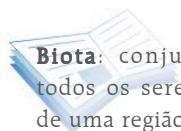
- ✓ **biológicos** decorrentes de epidemias, tais como: malária, cólera, sarampo, dengue, etc.
- ✓ **Desastres mistos:** decorrem da soma de fenômenos naturais com atividades humanas. Esses desastres são classificados de acordo com sua causa primária, como desastres mistos relacionados:
 - ✓ à geodinâmica terrestre externa, como a chuva ácida, o efeito estufa e a redução da camada de ozônio; e
 - ✓ à geodinâmica terrestre interna, como a desertificação e a salinização do solo.

Para que haja um desastre é necessário que ocorram danos, e os consequentes prejuízos. Esse é um aspecto que merece atenção, mas quando fazemos tal afirmação devemos destacar que não estamos apenas falando de danos materiais e prejuízos econômicos.

Você sabe que os desastres causam danos, mas, o que é um dano e como acontece?

Dano é conceituado como sendo a intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais ocorridas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e aos ecossistemas, como consequência de um desastre ou acidente. Os danos causados por desastres podem ser classificados como:

- ✓ **Humanos:** quando dimensionados e ponderados em função do nível de pessoas afetadas pelos desastres, cabendo especificar o número de mortos, feridos graves, feridos leves, enfermos, desaparecidos, desalojados, desabrigados e deslocados.
- ✓ **Materiais:** além de definir o número de unidades danificadas e destruídas, deve estimar o volume de recursos financeiros



Biota: conjunto de todos os seres vivos de uma região. Fonte: Houaiss (2007).

necessário para a recuperação. Os danos materiais são ponderados em dois níveis de prioridade:

- ✓ **Prioridade I:** incluem as instalações públicas e comunitárias de infraestrutura, prestadoras de serviços essenciais e residências de pessoas de baixa renda.
- ✓ **Prioridade II:** envolve as instalações privadas prestadoras de serviços essenciais e de manutenção de atividade econômica.
- ✓ **Ambientais:** de reversibilidade mais difícil, esse tipo de dano deve ser cuidadosamente avaliado buscando, sempre que possível, estimar o montante dos recursos necessários para a reabilitação do meio ambiente. Os principais danos ambientais são: contaminação e/ou poluição da água; contaminação, poluição e/ou degradação do solo; degradação da **biota*** e redução da biodiversidade; e poluição do ar atmosférico.

Quando se fala em desastre, é possível relacionar o termo com prejuízo. Como defini-lo?

Prejuízo é a medida de perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastre ou acidente. Por isso mesmo, o prejuízo é sempre um valor financeiro. Podemos classificar os prejuízos em:

- ✓ **Prejuízos econômicos:** quando avaliados em função da perda de atividade econômica existente ou potencial, incluindo frustração ou redução de safras, perda de rebanhos, interrupção ou diminuição de atividades de prestação de serviço e paralisação de produção industrial. Depois de contabilizados, os prejuízos devem ser comparados com a capacidade econômi-



ca do município afetado, podendo utilizar como parâmetro o valor do Produto Interno Bruto (PIB), como mostraremos a seguir:

- ✓ Pouco vultoso e pouco significativo quando for menos de 5% do PIB municipal;
 - ✓ Pouco vultoso, mas significativo quando for de 5 a 10% do PIB municipal;
 - ✓ Vultoso quando for de 10 a 30% do PIB municipal; e
 - ✓ Muito vultoso quando for superior a 30% do PIB municipal.
- ✓ **Prejuízos sociais:** são caracterizados em função da queda do nível de bem-estar da comunidade afetada, e do incremento de riscos à saúde e à incolumidade da população. Os prejuízos sociais são mensurados em função dos recursos necessários para permitir o restabelecimento dos serviços essenciais.

Assim, podemos observar que a classificação dos danos e prejuízos está contida na própria definição de desastre. Sendo a intensidade medida em função da importância e da severidade dos danos humanos, materiais e ambientais, e dos consequentes prejuízos econômicos e sociais.

Enquanto os danos representam a intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais ocorridas, os prejuízos são a medida de perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastre ou acidente.



A diferença entre danos e prejuízo é que o primeiro descreve o que foi perdido, enquanto que o segundo dimensiona essas perdas em termos financeiros, ou seja, quanto custou.

Uma forma fácil de **diferenciar dano de prejuízo** é lembrar-se de um acidente de trânsito: as pessoas feridas e a lataria amassada representam os danos, enquanto que os custos com médico, remédios e conserto do carro representam o prejuízo.

Planos de Contingência: mapeando cenários

O Plano de Contingência **tem como base o cenário de risco**, ou seja, o espaço observado que apresenta características de vulnerabilidade e capacidade de ocorrência de um desastre depende da influência, se for negativa, aumenta os danos, se for positiva, reduz os danos e melhora a recuperação.



Plano de Contingência é o documento que registra o planejamento elaborado a partir do estudo de um determinado cenário de risco de desastre. Os cenários de risco, ou seja, os espaços com probabilidade de ocorrer um evento adverso, a estimativa de sua magnitude e a avaliação dos prováveis danos e prejuízos são elaborados a partir da análise de risco.

Vamos imaginar que, em uma comunidade, estejamos avaliando o risco de desastre em relação a uma determinada ameaça: a dengue, por exemplo. Vamos supor ainda que, nesta comunidade, o clima quente, a água em reservatórios a céu aberto, o lixo acumulado, as garrafas, os copos, os vasos de flores com os recipientes com água, os bebedouros para animais domésticos, etc., tudo isso concorrendo como uma ameaça com grande probabilidade de ocorrer um desastre.





Figura 2: Exemplo de probabilidade de desastre.
Fonte: Elaborada pelo Ilustrador.

Considere, ainda, que nesta comunidade, a maioria dos seus habitantes tem o costume de não recolher o lixo e de utilizar a água em recipientes abertos. Diante desses fatos, facilmente, você pode perceber que a região apresenta características que aumentam a possibilidade de danos e prejuízos em consequência da proliferação do mosquito da dengue. Temos aqui, portanto, um cenário com características de vulnerabilidade para a dengue.



Vulnerabilidade, portanto, é um conjunto de características de um cenário, resultantes de fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais entre outros, que aumentam a sua possibilidade de sofrer danos e prejuízos em consequência de um evento.

Mas, vamos considerar que nesta mesma comunidade funcione um sistema que identifica os focos do mosquito da dengue rapidamente, quando ainda são pequenos, e que os seus habitantes são organizados em "brigadas", por exemplo, bem treinadas, informadas e bastante motivadas. Você deve concordar que isso pode reduzir os danos, facilitando a orientação da comunidade e recuperação da área, caso o foco da dengue ocorra. A isso denominamos **capacidade**, que poderia ter influência positiva ou negativa no contexto. Nesse caso, temos uma condição de capacidade com influência positiva.

Mas, para você o que é capacidade? Pense a respeito.

Capacidade é, exatamente, a maneira como as pessoas e as organizações de uma comunidade utilizam os recursos existentes para reduzir os danos ou tornar a recuperação mais rápida e eficiente quando essa comunidade é afetada por um evento adverso.

Observe que as condições de vulnerabilidade são muito dinâmicas, e são muitos os fatores que atuam sobre um mesmo local. Por exemplo, uma mulher que mora próximo a um rio, em uma área sujeita a inundações e enchentes, provavelmente também tem problemas econômicos e dificuldade de acesso à educação, ela também pode estar mais sujeita à violência intrafamiliar ou possuir outros fatores de vulnerabilidade.

Em nosso país, temos muitas condições que geram diferentes vulnerabilidades para a população, tais como:

- ✓ **Vulnerabilidade física:** está relacionada com a localização das residências e dos espaços comunitários (como escolas e postos de saúde) em áreas de risco e com a má qualidade dessas construções, etc.



- ✓ **Vulnerabilidade econômica:** diz respeito à falta de financiamento para a produção, ao desemprego e ao baixo preço dos produtos agrícolas, etc.
- ✓ **Vulnerabilidade ambiental:** faz referência ao desmatamento de encostas, à poluição dos mananciais de água, ao esgotamento do solo por práticas agrícolas inadequadas, às queimadas e ao destino incorreto do lixo, etc.
- ✓ **Vulnerabilidade social:** está ligada diretamente à forma de organização e relacionamento dos indivíduos de uma mesma comunidade. A vulnerabilidade social pode estar relacionada com:
 - ✓ **Vulnerabilidade política:** caracterizada pela pequena participação, dificuldade de acesso à informação, ausência de planos e políticas de desenvolvimento nacional, estadual, municipal e comunitário.
 - ✓ **Vulnerabilidade institucional:** quando apresenta dificuldade dos governos locais para aplicar leis que protejam os recursos naturais, que discipline o uso e a ocupação do solo e que garanta a segurança da população.
 - ✓ **Vulnerabilidade organizativa:** marcada pela deficiência dos mecanismos de organização e mobilização da comunidade para a identificação e resolução dos problemas comuns.
 - ✓ **Vulnerabilidade educativa:** apontada pela precariedade dos programas educacionais para promover a gestão de riscos e a cultura preventiva em relação aos desastres.
 - ✓ **Vulnerabilidade ideológica:** qualificada pela existência de mitos, crenças e valores que estimulem uma visão fatalista sobre os desastres.

Assim, tanto a ameaça como a vulnerabilidade são conceitos importantes para compreender os desastres e entender como reduzir o seu risco.

Reconhecer os cenários de risco é imaginar como será o impacto de uma ameaça, estimando as possíveis consequências. No local e momento em que as ameaças – terremotos, incêndios, enchentes, vendavais, gripes, dengue, violência – se combinam com as vulnerabilidades – casas em locais de risco, construções frágeis, aterros precários, lixo, saneamento frágil ou inexistente entre outras – e com as capacidades é que percebemos que somos capazes de desenhar um quadro que chamaremos de **cenário de risco**.

Estrutura de alerta e resposta a desastres, formação/treinamento da população, percepção do risco desenvolvido.



Os cenários de risco de uma comunidade ou município podem ser representados por um mapa de risco, que é uma representação gráfica e escrita das condições de risco determinadas pelas ameaças e vulnerabilidades existentes nesse lugar.

O risco é **dinâmico**, ou seja, é um processo que está sempre se alterando, principalmente por conta das vulnerabilidades. Logo, precisamos reconhecer alguns fatores na caracterização do risco. Por exemplo, uma comunidade que antes vivia sem saneamento básico ou estava próxima a um rio, em uma área sujeita a enchentes e inundações, com casas frágeis e sem acesso à água potável, luz e educação, pode receber orientação para o processo de acondicionamento de lixo, bem como a implantação de um sistema de coleta de lixo apropriado para evitar o acúmulo do mesmo a céu aberto, pode também receber ajuda para construções mais seguras, que lhe garantam as condições básicas de vida em sociedade, como o acesso à água, luz e educação.

O risco é **diferenciado**, isto é, não afeta todas as pessoas de uma comunidade da mesma forma. Se pensarmos em uma determinada localidade cujos moradores não são devidamente esclarecidos em relação ao

combate à dengue e nada fazem para evitar a procriação do mosquito *Aedes Aegypti* (*Aedes Aegypti* significa “o odioso do Egito”. Pronuncia-se **édis egipti**) veremos que nela a gravidade da epidemia certamente será maior do que noutra localidade cujas pessoas sabem como agir para combater a dengue e não deixam objetos que possam acumular água expostos à chuva, substituem a água dos vasos das plantas por terra e esvaziam o prato coletor, lavando-o com auxílio de uma escova e acondicionam o lixo domiciliar em sacos plásticos fechados ou latões com tampa, etc.



A percepção do risco varia de acordo com as comunidades e as pessoas que as integram, fazendo com que elas vejam a questão de diferentes maneiras, de acordo com suas crenças, suas tradições e as informações a que têm acesso.

Devemos considerar ainda que o risco se caracteriza em **diferentes níveis territoriais**, pois da mesma forma que muitas condições de risco podem ser gerenciadas na própria comunidade, também vamos encontrar outros casos em que esse gerenciamento depende de vários municípios, como por exemplo, aqueles que estão situados em uma mesma bacia hidrográfica.

Assim, por mais que uma comunidade cuide para que a condição de saúde de seus moradores seja adequada, ela pode acabar sendo afetada por outra comunidade que não age da mesma forma, mostrando fragilidades na defesa do ambiente.



Atenção: a chegada do mosquito na comunidade vizinha é o alerta máximo da percepção de risco e, portanto, a emergência de mobilização para medidas preventivas.

As campanhas de esclarecimento e combate ao mosquito da dengue servem muito bem para exemplificar tal situação, pois de nada vale atuar preventivamente numa determinada região, se o bairro ou a cidade vizinha não fizerem o mesmo. Por isso, a luta contra a Dengue é nacional.

Para reduzir os desastres em nossa comunidade, devemos fazer a gestão desse risco. Para isso, identificamos e avaliamos os riscos existentes e atuamos em duas frentes:

- ✓ uma para diminuir a probabilidade e a intensidade da ameaça; e
- ✓ outra para reduzir as vulnerabilidades e fortalecer a capacidade.

Para ameaças de origem tecnológica, como no caso de acidentes em indústrias, explosões e acidentes no transporte de produtos químicos perigosos, por exemplo, a possibilidade de minimizar a ameaça ou perigo é maior. Pois podemos atuar sobre os processos tecnológicos de produção, manuseio, transporte e utilização dos produtos e serviços e reduzir a probabilidade de que algum acidente venha a acontecer.

Já no que se refere às ameaças relacionadas com fenômenos naturais é mais difícil atuar para reduzir a probabilidade e a intensidade do evento. Por exemplo, pense na ameaça das chuvas em grande quantidade em um pequeno período de tempo. Observe que não podemos influenciar significativamente na quantidade de chuva, mas podemos agir para que certos problemas, que aumentam a vulnerabilidade em relação a essa ameaça, como obstrução do sistema de drenagem da cidade e aterramento de córregos por lixo, sejam resolvidos. Reduzindo a vulnerabilidade, o risco de desastres também diminui.

Apesar do desenvolvimento local sustentável depender de ações governamentais no nível local, voltadas à dinamização das potencialidades da comunidade, reconhecimento de sua vocação, acesso à renda, riqueza, conhecimento e poder, esse desenvolvimento, hoje, não pode ser pensado deixando de lado a preocupação com a redução de desastres. Numa visão ampla, podemos dizer que desenvolvimento sustentável:



[...] é um processo por meio do qual melhoramos a nossa qualidade de vida de maneira que se mantenha no tempo, fazendo um uso racional de nossos recursos humanos, materiais e naturais, para que as gerações futuras também possam utilizá-los (DEFESA CIVIL, 2005, p. 49).

Note que o desenvolvimento sustentável e a gestão de riscos são as duas faces da mesma moeda. Quando nos comprometemos com um processo local voltado ao desenvolvimento sustentável, estamos nos comprometendo a utilizar ferramentas de gestão de risco.

E, o **Plano de Contingência** é, portanto, essa ferramenta de gestão de risco que contribui para atuação em diferentes momentos, entre eles, nas situações de emergência e/ou de calamidade pública.

Você ouviu falar muito em Situação de Emergência e/ou de Calamidade Pública, mas o que você entende por esses termos?

Em geral, os desastres são associados ao uso de expressões como situação de emergência e estado de calamidade pública. Cada um desses termos tem um significado próprio que traduz a gravidade de um desastre e traz consequências para a vida do município atingido.

A situação de emergência é caracterizada quando a situação anormal provocada por desastres, com danos superáveis pela comunidade, tem o reconhecimento legal pelo poder público.

Enquanto que o estado de calamidade pública, além de ter o reconhecimento de uma situação anormal provocada por desastre, compromete, com sérios danos, a segurança e a vida das pessoas da comunidade.

Tanto um como o outro dependem da declaração, depois da homologação e, por fim, do reconhecimento da extensão da anormalidade provocada no município. Veja, a seguir, tais definições:

O **Decreto de declaração** de situação de emergência ou de estado de calamidade pública é da competência dos prefeitos municipais e deve observar os critérios e procedimentos estabelecidos pelo **CONDEC**.

A **homologação** é um documento oficial de aprovação e confirmação da situação de anormalidade, de competência dos governadores estaduais – dispensável no caso específico do Distrito Federal.

E, o **reconhecimento** é a legitimação da situação de anormalidade pela autoridade administrativa do Governo Federal, à qual está subordinada a **SEDEC**, órgão central do **SINDEC**. Quando bem utilizado, o reconhecimento traz consequências concretas para o município atingido, facilitando a resposta aos desastres e à reconstrução dos cenários.



A ocorrência e a intensidade dos desastres dependem muito mais do grau de vulnerabilidade dos cenários de desastres e das comunidades atingidas do que da magnitude dos eventos adversos.

As enchentes no Brasil, por exemplo, têm consequências diferenciadas de um município para o outro. A mesma quantidade de chuva pode causar danos humanos, ambientais e materiais completamente diferentes, devido à vulnerabilidade de cada um.

Onde existir uma barragem reguladora, obra de controle de enchentes, interligação de bacias, projeto e planos de emergência comunitária, zoneamento urbano, sistema de monitoramento, alerta e alarme, entre outras ações, a vulnerabilidade ao desastre será menor e a sua ocorrência vai resultar em danos e prejuízos também menores.

Da mesma forma, com relação à incidência da dengue, cada município brasileiro convive com uma forma diferenciada da ocorrência e da

intensidade desse surto se instalar. Por isso, a necessidade em tomar medidas preventivas consideradas como essenciais para minimizar o desastre.

A partir dessa constatação, você pode afirmar que existe uma necessidade de mudança cultural do cidadão. Você concorda?

A importância da mudança cultural relacionada ao senso de percepção de risco, que está diretamente vinculado ao grau de desenvolvimento social de uma determinada comunidade, é de fundamental importância para minimizar os desastres. Isso determina a importância da construção de um movimento de integração entre Defesa Civil e comunidade, ampliando a visão sobre o que é Defesa Civil, ou seja, aquela visão de que as ações da Defesa Civil articulavam-se apenas na distribuição de alimentos, remédios e repasse de verbas em áreas atingidas. A visão hoje é outra, pois a atuação da Defesa Civil é **na** comunidade e **com** a comunidade, fortalecendo o movimento de construção de comunidades mais seguras.

Diante desse cenário, podemos afirmar que um Plano de Contingência contribuirá para que a comunidade construa processos preventivos de desastres, mas também para que esteja preparada para responder de forma mais efetiva à situação de um desastre.

Então, o que é um Plano de Contingência? Como elaborá-lo?

Uma das atividades da COMDEC em período de normalidade é a elaboração de planos baseados em cenários de risco, ou seja, em estimativas de como um determinado evento, possível de ocorrer, vai afetar a comunidade.



Esses planos são montados de acordo com uma projeção futura, ou seja, o planejador imagina várias coisas que podem ocorrer e determina previamente quais os recursos operacionais que funcionarão e como esses recursos vão agir.

Saiba mais...

O planejamento de uma ação que tem como objetivo controlar e minimizar os efeitos previsíveis de um desastre específico requer estudo da situação, considerando as seguintes variáveis:

1. identificação da ameaça e da área de planejamento;
2. análise da vulnerabilidade;
3. levantamento dos riscos;
4. previsão de danos;
5. relação dos meios e do tempo disponíveis;
6. elaboração de um plano básico;
7. estabelecimento da necessidade de recursos externos;
8. definição da melhor linha de ação;
9. implantação do plano para enfrentar o desastre; e
10. exercício simulado para melhorar o plano (caso não apresentem evolução súbita ou aguda).

Veja mais informações nas páginas da Defesa Civil em: <http://www.defesacivil.gov.br/>.

Logo, é o **Plano de Contingência**, que facilita muito a resposta inicial aos desastres, pois quando o evento ocorre, as informações básicas já foram reunidas e organizadas previamente; a divisão de autoridade e responsabilidade entre os órgãos já foi combinada; as estratégias, as táticas e alguns aspectos operativos já foram definidos e, se o plano tiver sido adequadamente divulgado e treinado, todos conhecem o seu papel.

Esse plano também pode ter vários formatos e componentes, dependendo de peculiaridades locais ou escolha de metodologias. Mesmo assim, alguns componentes podem ser considerados essenciais, pois fornecem indícios de que serão importantes para que as pessoas envolvidas nas ações previstas no plano saibam o que se espera delas. Os componentes do plano estão relacionados:

- ✓ **À introdução:** descrevendo a competência legal para a elaboração do plano (se for o caso), relacionando os participantes do processo de planejamento, enumerando quem receberá cópias do plano e orientando quanto ao uso e atualização do plano.



- ✓ **À finalidade:** uma breve descrição dos resultados esperados com o plano, ou seja, para que serve o plano.
- ✓ **À situação e aos cenários de risco:** a descrição dos cenários de risco que foram identificados na avaliação de risco. Esse tópico ajuda a compreender o foco do planejamento, pois esclarece o cenário de risco, tal como foi considerado pela equipe de planejamento.
- ✓ **Ao conceito de operação:** descrição **de quando e como** os vários recursos previstos serão ativados, desde o alerta inicial e ao longo de toda a evolução do desastre, explicando as suas responsabilidades.
- ✓ **À estrutura de resposta:** aqui é registrado como as agências e instituições, envolvidas na resposta aos desastres, serão organizadas, na medida em que forem acionados, definindo quem organizará as ações, quais as responsabilidades de cada organização, quais as linhas de comunicação e de autoridade.
- ✓ **À administração e logística:** neste espaço são descritos quais os recursos materiais e financeiros que provavelmente serão necessários ao longo da evolução do desastre, desde o alerta até o início da reconstrução, indicando de que maneira tais recursos serão mobilizados junto ao Governo, às organizações não-governamentais e às agências voluntárias.
- ✓ **À atualização:** este campo estabelece quem terá a responsabilidade pela atualização do plano e seus anexos, além de determinar como esse processo será conduzido por meio de treinamentos, exercícios, estudo de caso e atualização da Análise de Riscos.

Esse plano básico pode ser aumentado com anexos que somam informações sobre os recursos cadastrados, com estudos existentes a res-

peito daquele cenário de risco, com a legislação pertinente àquele tipo de desastre considerado e com outras medidas julgadas convenientes.

Todavia, o plano não pode ficar tão complexo que dificulte a sua principal função que é a de esclarecer às pessoas dos órgãos envolvidos quais são suas responsabilidades, objetivos e tarefas, de uma maneira rápida e clara.

Para você, a elaboração de um Plano de Contingência é complexa e trabalhosa? Exercite! Aprenda fazendo...

Num primeiro momento, olhando dessa forma, parece que sim. Mas, se considerarmos que uma comunidade não possui apenas um cenário de risco, para realizar um novo planejamento para cada tipo de evento, você deve reunir pessoas e informações, identificando procedimentos e estabelecendo responsabilidades.

Você deve observar também que os muitos desastres possíveis provocam algumas consequências comuns, para as quais você pode ter um bom planejamento que é aproveitado pelos vários planos de contingência com pequenas variações. Para isso, é necessário que você conheça, identificando procedimentos adequados em situação de desastre e gerenciando, a situação conforme evento e cenário.



Caro aluno!

Nesta Unidade, você aprendeu a identificar desastres, conforme a política nacional de Defesa Civil. Viu também o que são danos e prejuízos, bem como os possíveis cenários de risco, sempre considerando o papel da Defesa Civil nas diferentes situações e identificando a importância do Plano de Contingência.

Agora é com você! Acesse a atividade de aprendizagem, bem como o **Fórum Temático** disponibilizado no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), converse com seus colegas de curso e também com seu tutor.



Unidade III

Objetivos de aprendizagem

Ao final desta Unidade, você será capaz de:

- ✓ **Descrever** o ciclo de atuação da Defesa Civil.
- ✓ **Identificar** o processo de atuação nas quatro fases de administração de desastres.
- ✓ **Organizar** um padrão de resposta adequado a uma situação de desastre.

ADMINISTRAÇÃO DE DESASTRES

Prezado aluno,

Para dar continuidade aos estudos, você iniciará esta Unidade aprendendo sobre a atuação da Defesa Civil. Não se preocupe, Focalize sua atenção e fique tranquilo, porque o assunto é de fácil compreensão.

Pode começar!

A atuação da Defesa Civil representa um ciclo composto por quatro ações. São elas:

- ✓ Prevenção;
- ✓ Preparação;
- ✓ Resposta; e
- ✓ Reconstrução.

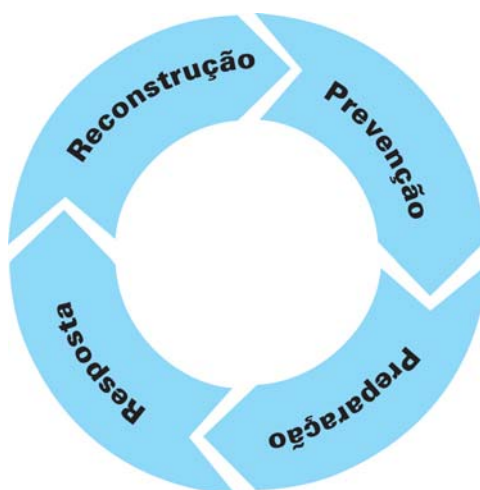


Figura 3: As quatro etapas de atuação da Defesa Civil.
Fonte: Defesa Civil Nacional (2005).

Prevenção



A prevenção é constituída por um conjunto de ações que tem a finalidade de minimizar desastres pela avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades. E, é implementada por meio da análise e redução dos riscos numa determinada área ou região.

Em geral, torna-se praticamente impossível reduzir as ameaças na maioria dos eventos adversos ligados a desastres naturais. Por exemplo, como fazer para que chova menos ou a força do vento diminua.

Você deve estar se perguntando: mas, onde a ação humana se mostra preponderante no evento adverso?

A ação humana se mostra muito importante, pois, preparando o cenário, o ser humano pode sim minimizar os desastres. Para um melhor entendimento, vamos retornar ao caso da chuva: se houver estruturas adequadas de captação das águas, se os rios estiverem **desassoreados*** e a população souber como proceder, os danos e prejuízos vão ser menores ou mesmo inexistentes.

Assim, podemos afirmar que a diminuição do grau de vulnerabilidade é conseguido com a adoção tanto de **medidas não-estruturais** – fiscalização sobre o uso racional do espaço geográfico, legislação de segurança e de normas técnicas para a redução dos riscos, promoção de campanhas educativas para mudança cultural na comunidade – quanto de **medidas de ordem estrutural** – construção de barragens, açudes, galerias de captação de águas pluviais, melhorias nas estradas.

Desassorear: tirar o assoreamento de, retirar o acúmulo de areia, entulhos, pedras, etc. do leito de (rio, canal, lagoa, etc.), permitindo o livre fluxo das águas e/ou facilitando a navegação de embarcações. Fonte: Houaiss (2007).

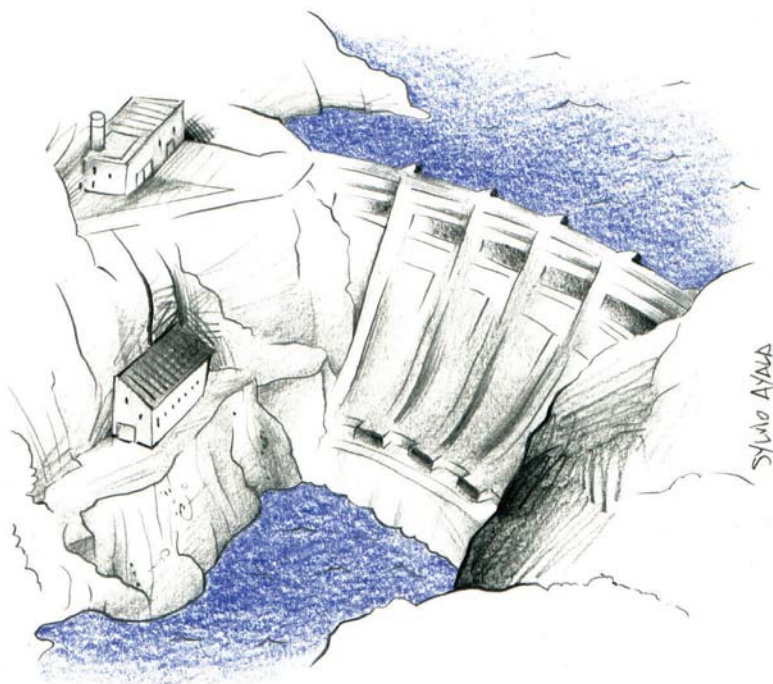


Figura 4: Representação de medidas de ordem estrutural.
Fonte: Elaborada pelo Ilustrador.

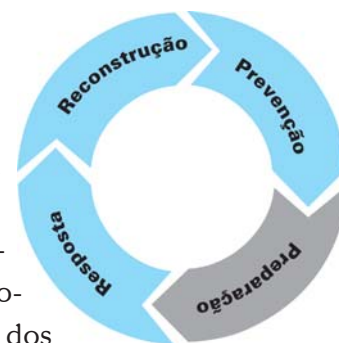
Preparação

Saiba mais...

O Plano de Contigência é um documento que registra o planejamento elaborado a partir do estudo de um determinado cenário de riscos de desastre. Fonte: Elaborado pelos autores.

A preparação é constituída por um conjunto de ações que compreende o desenvolvimento de recursos humanos e materiais na comunidade para minimizar os efeitos dos desastres e otimizar as ações das duas outras atividades do ciclo: resposta e reconstrução.

Para tanto, é necessário preparar o chamado Plano de Contingência para o enfrentamento dos desastres previsíveis. Seu objetivo maior é o de facilitar uma rápida e eficiente mobilização dos recursos necessários para restabelecer a situação de normalidade.

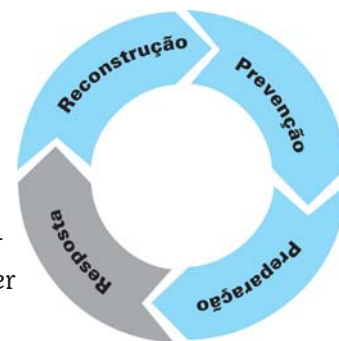


Resposta

As ações de preparação e resposta estão muito próximas, algumas vezes acabam se sobrepondo. Contudo, o mais importante aqui é dar assistência às populações atingidas e reabilitar o cenário do desastre para restabelecer as condições de normalidade.

Para um melhor entendimento veja, a seguir, no que consiste a resposta aos desastres:

- ✓ **Socorro:** tanto antes do impacto – quando o evento adverso está prestes a ocorrer – como nos momentos em que atinge sua plenitude e depois começa a enfraquecer – a chamada limita-



ção de danos, ou seja, o socorro começa com as atividades que têm o fim de localizar, acessar e estabilizar as vítimas que estão com a saúde, e mesmo a sobrevivência, ameaçada pelo desastre.

- ✓ **Atividades logísticas:** assistenciais e de promoção da saúde, como por exemplo, suprimento de água potável, provisão de alimentos, suprimento de roupas, calçados, suprimento de material de limpeza e de higienização, apoio à preparação e conservação de alimentos, triagem socioeconômica, administração de abrigos, ações integradas de saúde e assistência médica primária, vigilância epidemiológica, vigilância sanitária.
- ✓ **Reabilitação de cenários:** que contempla a avaliação de danos, vistoria e elaboração de laudos técnicos, desobstrução de escombros, realização de sepultamentos de pessoas, animais, limpeza geral, descontaminação, vigilância das condições de segurança global da população e reabilitação dos serviços essenciais.

Reconstrução

Nessa ação, a Defesa Civil busca agir de forma que o desastre não mais ocorra, e se isso não for possível, para a redução do impacto quando o evento adverso se manifestar outra vez.

A reconstrução se confunde com o final da resposta e o início da prevenção. A finalidade é restabelecer em sua plenitude os serviços públicos essenciais, a economia da área atingida e o moral e o bem-estar da população.



✓ O ideal é que após a Reconstrução a comunidade esteja mais preparada para enfrentar os desastres.

A partir das quatro ações que compõem o ciclo da administração de desastres, já identificamos a imperiosa necessidade do planejamento das ações tanto preventivas quanto de resposta imediata à situação que está instalada.

Contudo, podemos ainda considerar que uma comunidade não possui apenas um cenário de risco e é possível que aqui você se veja diante de uma grande dificuldade, ou seja, a de realizar um novo planejamento para cada tipo de evento, o que implica reunir pessoas e informações, identificar procedimentos e estabelecer responsabilidades.

Desde o início deste curso, vimos que os muitos e possíveis desastres provocam algumas consequências comuns. Mas, lembre-se de que você, a partir de um bom planejamento, pode fazer vários planos de contingência com pequenas variações.

✓ Na maioria das operações é preciso acionar os órgãos de emergência, estabelecer a comunicação entre todos e controlar o emprego de pessoas, materiais e recursos financeiros.

Por fim, é importante destacar que apesar de diferentes desastres e de distintas formas de gerenciamento, alguns cuidados devem ser tomados no planejamento dessas funções mais comuns, a fim de garantir que elas atinjam os objetivos propostos. Por exemplo, em situação de um surto de dengue



Monitoramento, alerta e alarme: quando ativar o plano?

Muitos planos deixam de ser colocados em prática porque não são ativados em um desastre. Você sabe por que isso acontece?

Simplemente porque as pessoas encarregadas desses planos se esquecem de fazer isso quando estão sob a pressão de uma situação que evolui rapidamente.

Por isso, o plano deve prever quais são os indicadores que determinarão a sua ativação, ou seja, quais as condições necessárias à sua ativação. Por exemplo, a ativação de um Plano de Contingência para a prevenção contra chuvas intensas pode estar relacionado a um alerta meteorológico da Defesa Civil local. No caso de enchentes e de inundações, a ativação do plano pode depender do alcance de determinadas cotas no nível das águas.

No caso da dengue, a ativação de um Plano de Contingência está articulado a presença de criadouros de larvas e aos mosquitos adultos.

Saiba mais...

O surto da dengue significa que o mosquito dominou o território, ou seja, caíram as defesas da comunidade. É necessário recompô-las imediatamente, agora acrescidas do plano de atenção à saúde dos enfermos, para minimizar o agravamento dos casos e os possíveis óbitos. A evolução rápida dos casos de dengue se faz a partir do domínio territorial pelo mosquito. Nesse caso, importa rapidamente recuperar o território, expulsando o mosquito, e esse trabalho será sempre feito em conjunto com as Secretarias de Saúde.



Figura 5: Mosquito da dengue dominando território.
Fonte: Elaborada pelo Ilustrador.



Independentemente dos sistemas de aviso e alerta concebidos, o treinamento e a educação das populações são essenciais: os cidadãos leigos devem saber o que fazer quando as emergências e os desastres os atingem.

Assim, podemos afirmar que os sistemas de aviso e alerta devem ser implementados de acordo com a cultura local, a tecnologia disponível, a linguagem e o nível de educação das populações potencialmente afetadas.

Com essas informações, podemos concluir que sem investimentos para a sensibilização da população em relação aos riscos a que estão sujeitas através de uma comunicação eficiente, falharemos, seja no caso de incêndios, tornados, inundações, secas, estiagens ou epidemias.

Além disso, é fundamental que as pessoas que recebem tais informações tenham um procedimento pré-estabelecido, dizendo a quem devem comunicar; como devem fazer isso; e com que urgência devem fazer.

Acionando os meios necessários

Um equívoco comum é tentarmos gerenciar as ações de resposta aos desastres sozinhos. O acionamento dos meios necessários é um passo importante.

Para o sucesso de tal ação, o planejamento prévio deve determinar quando e como os recursos serão acionados, e uma pessoa deve estar encarregada dessa tarefa. Esse é outro aspecto comum aos eventos em geral, pois, embora a combinação e a ordem das organizações a serem acionadas possam variar de uma situação para outra, normalmente as que auxiliam são sempre as mesmas e a forma de avisá-las não muda.

Uma atitude assim, muitas vezes, pode fazer com que a situação se torne incontrolável.



A mídia

A mídia é elemento vital no processo, e a relação com ela é um fator comum a todos os tipos de desastres pois sempre há um grande interesse da imprensa em divulgar fatos que gerem repercussão. Entretanto, na maioria dos desastres, sejam de grande ou pequeno porte, há uma deficiência neste contato o que provoca em alguns casos atritos e desinformação.



Figura 6: Sensacionalismo da mídia sobre desastres.

Fonte: Elaborada pelo Ilustrador.

Considerando o que viu sobre a Defesa Civil, você compreendeu que ela é uma articuladora de recursos que buscam agregar os esforços em uma direção comum à redução de desastres?

Para tanto, é necessário também que esse esforço unificado tenha uma linguagem única ao se dirigir à comunidade por meio da imprensa, o que só pode acontecer se todos os envolvidos concordarem em utilizar um único canal de informações, seja por meio de um porta-voz ou de boletins escritos.

Assim, podemos observar quão importante é a cooperação de várias instituições mediante a situação de desastre. Por exemplo, na fase de administração de desastres, denominada resposta, dependendo da natureza do evento, a Defesa Civil costuma interagir com:

- ✓ Corpos de Bombeiros (militares, comunitários, industriais e voluntários);
- ✓ Polícias (Militar, Civil, Rodoviária Federal e Federal);
- ✓ Secretarias de Saúde (Estadual e Municipal);
- ✓ Hospitais (públicos e privados);
- ✓ empresas de medicina pré-hospitalar;
- ✓ órgãos de infraestrutura (secretaria de obras, de estradas);
- ✓ órgãos ambientais (Ibama, órgão Estadual e Municipal);
- ✓ empresas concessionárias de energia elétrica, água e telefone;
- ✓ organizações voluntárias e filantrópicas;
- ✓ associações comunitárias; e
- ✓ Forças Armadas, etc.

Você deve ter percebido também que a atuação da Defesa Civil ultrapassa, muitas vezes, os limites geográficos entre municípios, estados ou mesmo países. Um mesmo desastre pode atingir diferentes municípios ao mesmo tempo, exigindo a coordenação entre eles para o desenvolvimento de ações de socorro ou auxílio.



Além disso, o impacto de um desastre sobre um município específico pode exigir o auxílio de outro município, seja na forma de unidades de resgate, seja em empréstimo de equipamentos, assessoria de especialistas ou recolhimento de donativos.

Podemos constatar, então, que as operações, nestas situações, podem ter peculiaridades, o que tornará a coordenação das operações muito difícil se não houver um sistema padronizado comum para o planejamento e implementação das ações.

Situações críticas

Não são apenas os desastres que possuem uma complexidade que exige o uso de um sistema padronizado para o planejamento e implementação de ações.

Na área da saúde, por exemplo, determinadas situações, como um surto em escala gradativa, também exige uma coordenação especial, assim como é o caso das operações de bombeiro durante incêndios estruturais. A esses cenários chamamos de situação crítica.



Situações críticas são circunstâncias cujas características de risco exigem, além de uma intervenção imediata de profissionais treinados com equipamentos adequados, uma postura organizacional não rotineira para a coordenação e o gerenciamento integrados das ações de resposta, mesmo que não caracterizem um desastre.

É preciso que pessoas de várias organizações ou de várias jurisdições compartilhem os seus objetivos, os seus recursos e as suas práticas umas com as outras. Alguns exemplos dessas situações são:

- ✓ acidentes com múltiplas vítimas;
- ✓ incêndios florestais;
- ✓ acidentes com produtos perigosos;
- ✓ crises policiais com reféns;
- ✓ desastres naturais;
- ✓ evacuação de comunidades; e
- ✓ epidemias como a dengue, gripe, entre outras.

Principais problemas

As situações críticas são especialmente difíceis de gerenciar, porque a interação de vários órgãos e jurisdições em um cenário de risco, que por si só afeta o funcionamento normal dessas instituições, faz com que essas situações sejam dinâmicas, complexas e de alto risco.

Assim, alguns problemas específicos estarão presentes na coordenação de operações nesses eventos:

- ✓ estrutura de coordenação e níveis de autoridade indefinidos;
- ✓ comunicação inadequada com os elementos internos e externos à operação;
- ✓ fluxo de informações inadequado;
- ✓ falta de controle sobre os recursos;
- ✓ utilização inadequada de recursos especializados; e
- ✓ relacionamento precário com a imprensa.

Em situações consideradas críticas, é necessário utilizarmos uma ferramenta de gerenciamento que se adapte a essa situação específica, capaz de garantir o controle da situação e a coordenação das ações quando o plano é colocado em prática.



Por que utilizar um sistema padronizado para comandar operações?

Da mesma forma, porque é necessário ter um sistema de coordenação e controle previamente padronizado, testado e treinado por todos, que permita o melhor gerenciamento da situação crítica e que complementa o Plano de Contingência nas situações concretas.

Sistema de comando em operações

No Brasil, o sistema que está sendo recomendado para coordenar e controlar o gerenciamento da situação crítica é denominado Sistema de Comando em Operações (SCO), baseado em um modelo norte-americano criado na década de 70, chamado *Incident Command System* e que se tornou padrão em boa parte das Américas quando se trata de gerenciar a resposta a desastres.

Vimos que o SCO é uma ferramenta de gerenciamento. A dinâmica de funcionamento do SCO é adotada a partir de alguns princípios, recomendados para evitar os problemas de gerenciamento, mas, seu foco central, adotado como princípio básico, é a integração de todos os envolvidos na resposta ao desastre em uma estrutura única, garantindo unidade de comando e integração das comunicações.



Saiba mais...

O SCO é um modelo gerencial para comandar, controlar e coordenar as operações de resposta em situações críticas, fornecendo um meio de articular os esforços de agências individuais quando elas atuam com o objetivo comum de estabilizar uma situação crítica e proteger vidas, propriedades e o meio ambiente. Fonte: Elaborado pelos autores.



O SCO conta com uma série de princípios e conceitos que, colocados em prática, o tornam uma ferramenta adequada para coordenar a atuação integrada de múltiplos órgãos em situações críticas.

Para tanto, adotamos o comando unificado, composto por representantes dos órgãos em operação, que se reúne em um posto de comando único e elabora um Plano de Ação com objetivos comuns a todos os presentes.

Além disso, é importante neutralizarmos o controle dos recursos operacionais, de equipes que atuam na operação, em uma área de reunião, cujo controlador faz a recepção, o cadastramento e a orientação dos integrantes desses recursos.

É com base neste Plano de Ação, **elaborado a partir do Plano de Contingência**, que será desenvolvida uma estrutura que permite ao comando delegar suas funções para o melhor desempenho do sistema como um todo.

Neste momento, você pode estar se perguntando: qual a diferença do SCO e de outras formas de gerenciamento?

A diferença do SCO para outras formas de fazer essa delegação é que a maior parte das funções que compõem a estrutura é previamente padronizada e pode ser utilizada em todas as situações críticas, mesmo que não seja um desastre.

Dessa forma, o SCO pode ser aprendido e utilizado pelas diversas organizações (Secretaria da Saúde, por exemplo), que respondem a emergências e desastres no seu cotidiano, ficando mais fácil de ser utilizado por todos, nestas situações.

Estrutura do SCO

Para ser usado com flexibilidade, o SCO se utiliza de uma estrutura modular, e as funções são implementadas ou desativadas de acordo com a necessidade da resposta e a disponibilidade de meios, permitindo



que a estrutura aumente sua configuração desde o primeiro momento, quando uma equipe recebe a notícia ou chega ao local da emergência e inicia o gerenciamento, até o momento de maior envolvimento de órgãos e recursos operacionais.

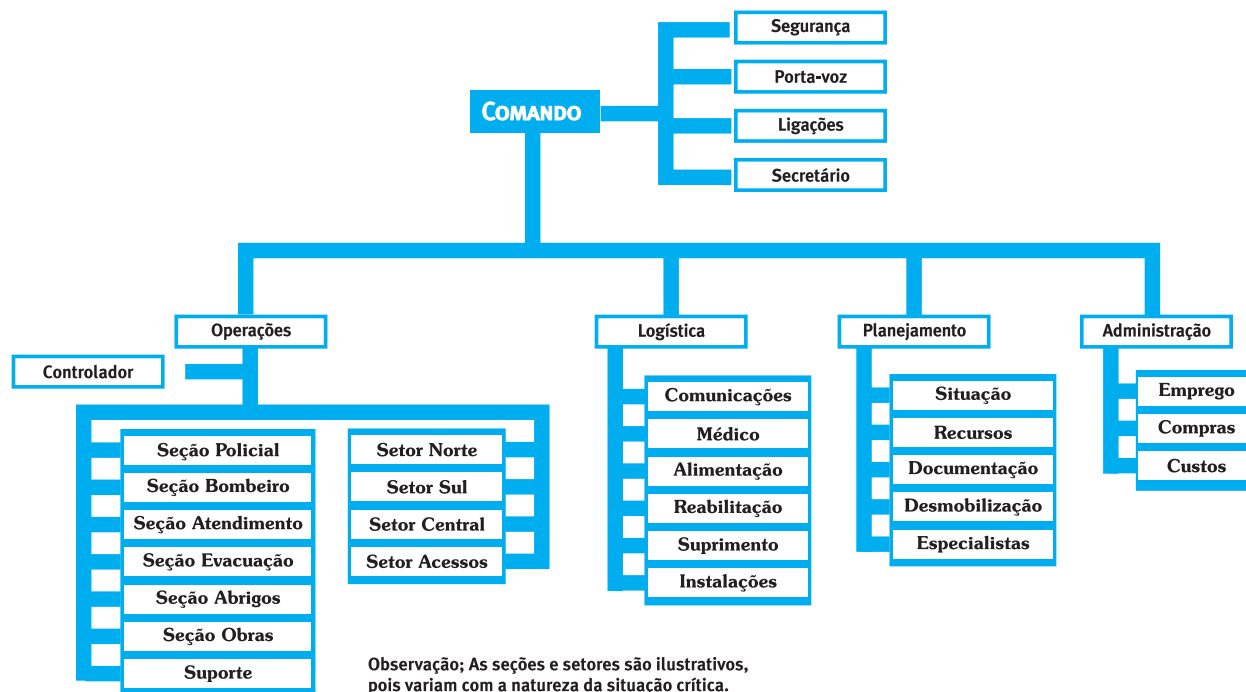
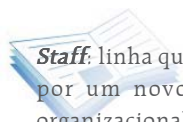


Figura 7: Estrutura do SCO.
Fonte: Elaborada pelos autores.

Funções do SCO

Vimos na seção anterior quais são as funções do SCO. Agora, vamos conhecer, com base na descrição, as principais funções apresentadas. São elas:

- ✓ **Comando:** responsável pelas operações como um todo, incluindo o desenvolvimento e a implementação do Plano de Ação




Staff: linha que prima por um novo estilo organizacional, a fim de atender às crescentes necessidades de eficiência das organizações. Pode ser considerada uma linha acessória. Fonte: Chiavenato (2004).

e a requisição e liberação de recursos. Pode ser único ou unificado, conforme a participação de órgãos no sistema.

- ✓ **Coordenador de Segurança:** membro do **Staff*** do Comando. É o responsável por monitorar e avaliar situações inseguras, desenvolvendo medidas para garantir a segurança das pessoas envolvidas na operação.
- ✓ **Coordenador de Ligações:** membro do *Staff* do Comando. É o ponto de contato para os representantes dos órgãos que estão auxiliando e cooperando com a operação.
- ✓ **Porta-voz:** membro do *Staff* do Comando. É responsável pela formulação e divulgação de informações sobre a situação crítica e as operações para a mídia.
- ✓ **Secretário:** a função do Secretário é apoiar diretamente as tarefas administrativas do Comando, organizando o Posto de Comando, preparando reuniões, registrando as decisões e outras atividades necessárias.
- ✓ **Coordenador de Operações:** membro do *Staff* principal. É o responsável pela execução do Plano de Ação. O Coordenador de Operações ativa e supervisiona os elementos operacionais, de acordo com o Plano de Ação, e dirige a sua execução. Ele ainda supervisiona a preparação de planos operacionais pelas seções ou setores, podendo solicitar ou dispensar recursos com o Controlador. É sob a Coordenação de Operações que os recursos operacionais são reunidos e utilizados para executar o plano. Para tanto, eles são organizados em seções, agrupando funções por afinidade (seção de abrigos, seção de evacuação e seção de socorro são alguns exemplos), ou setor, agrupando os recursos operacionais por área geográfica (setor norte, setor central e setor sul, por exemplo).



- ✓ **Controlador:** é responsável pela Área de Reunião, cujos recursos vão se apresentar ao chegar à operação, o controlador fará a verificação para se integrar ao sistema e aguardará até receber a atribuição de uma tarefa por parte do Coordenador de Operações.
- ✓ **Coordenador de Planejamento:** membro do *Staff* principal. É responsável pela reunião, avaliação, disseminação, registro e uso das informações sobre o desenvolvimento da situação crítica e do **status*** dos recursos. Logo, o coordenador de planejamento deve ser capaz de compreender a situação, identificá-la e observar como ela evolui e auxilia na elaboração do Plano de Ação.
- ✓ **Coordenador de Logística:** membro do *Staff* principal. É responsável pelo fornecimento de instalações, serviços e materiais para o suporte das operações. O Coordenador de Logística participa do desenvolvimento e da implementação do Plano de Ação.
- ✓ **Coordenador de Administração:** é responsável por todos os aspectos relacionados à compra, locação, contratação e pagamento de materiais e serviços, além de controlar o emprego dos recursos humanos para efeito de hora extra.

 **Status:** situação, estado, qualidade ou circunstância de uma pessoa ou coisa em determinado momento; condição. Fonte: Houaiss (2007).

Integrando o SCO aos planos

Para ser mais eficiente, a organização dos meios prevista no Plano de Contingência deve utilizar o organograma do SCO como base.

Assim, o grupo que está fazendo o planejamento analisa as tarefas que deverão ser implementadas e quais os órgãos envolvidos, determinando como o SCO vai evoluir desde a notificação inicial de um alerta até ativar todas as funções que julgar necessárias, designando quem vai assumir as funções que são gerais, como planejamento, logística ou controlador.

Você viu que reduzir os danos e prejuízos de um desastre é um desafio. Mas, será que esse desafio pode ser superado? Pense a respeito!

Podemos superar sim, pois, mesmo sendo um grande desafio, essa situação pode ser considerada muito próxima de nosso cotidiano. Já que, é no nível comunitário que a gestão do risco de desastres ocorre de forma mais efetiva, principalmente quando é fruto da aliança entre o conhecimento científico e a participação comunitária.

Em muitos casos, a redução da vulnerabilidade é mais efetiva com base em práticas tradicionais, como demonstram os terraços Incas que resistem há séculos em locais muito perigosos, mas há outros casos em que o conhecimento científico pouco pode fazer senão resultar em uma mudança efetiva da comunidade.



A responsabilidade por ações que contribuem para a redução de desastres é distribuída por todo o Sistema de Defesa Civil, porém é no Município onde as pessoas vivem e trabalham que as ações são mais efetivas.

É nesse espaço que a mobilização social precisa acontecer. E isso só é possível por meio de movimentos educativos, de consciência sobre a importância da vida, visto que eventos sempre ocorrerão, principalmente aqueles decorrentes das forças da natureza, e se abaterão sobre comunidades humanas.

Caro aluno!

Você finalizou mais uma Unidade e viu a importância da gestão de desastres com base nas quatro fases do ciclo que determinam o processo de gerenciamento. Identificou a importância do planejamento para coordenar as diversas situações, entre elas, as situações consideradas críticas e aprendeu, também, que nesse processo de gestão há uma ferramenta utilizada fortemente no Brasil, denominada SCO. Tudo isso tem uma finalidade: contribuir com um processo de integração com a comunidade para consolidar um movimento de construção de comunidade mais segura para todos.

Agora é com você! Acesse a atividade de aprendizagem disponibilizada no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) Aproveite, também, este momento para trocar algumas ideias, conversando com seus colegas de curso e com seu tutor através do Fórum Temático desta Unidade.



Unidade IV

Objetivos de aprendizagem

Ao final desta Unidade, você será capaz de:

- ✓ **Conceituar** políticas públicas, relacionando-as com os movimentos de vida em sociedade.
- ✓ **Interpretar** a interface das políticas públicas e da Defesa Civil.
- ✓ **Explicar** o conceito de sociedade civil e mobilização social.
- ✓ **Apresentar** por meio de exemplos práticos, ações de civilidade e prática de cuidados.

COMUNIDADES SEGURAS: COMO CONSTRUI-LAS?


Prezado aluno!

Para dar continuidade aos estudos, você descobrirá por onde começa o conceito de comunidades mais seguras? Você partirá do estudo da vida em sociedade, da mobilização social e, por fim, verá exemplos práticos de civilidade.

Pronto? Então, mãos à obra, pois somente assim, você avançará no conhecimento com vistas à construção de comunidades mais seguras.

No campo das **políticas públicas***, e nos mais diversos setores de sua abrangência, é cada vez mais evidente que a eficácia do resultado das ações, que são desenvolvidas por parte dos agentes e órgãos governamentais, dependa bastante do envolvimento e da participação direta das pessoas que serão “atingidas” ou “beneficiadas”, direta ou indiretamente, por essas ações.

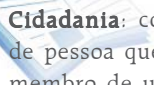
O resultado dessa percepção é a produção de uma área de interesse em estudos que busca compreender os processos através dos quais é estabelecida a participação social dos cidadãos na geração dessas políticas públicas, bem como o interesse por conhecer os processos de



Políticas Públicas: conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público. Fonte: Guareschi, Comunello, Nardini e Hoenisch (2004, p. 180).

mobilização social através dos quais os cidadãos podem ser convocados para participar envolvendo-se de alguma forma nessas ações.

Apesar desse tema ser aparentemente simples, pois afinal nada mais justo do que as pessoas participarem dos vários aspectos que envolvem as suas vidas, tais estudos sobre a participação social da **cidadania*** são reveladores do caráter complexo desse processo. Tais estudos revelam ainda que esses processos são marcados por muitos pontos de tensões e conflitos, exigindo uma atitude cuidadosa e atenta dos que se interessam por essas relações entre as instâncias do estado e da sociedade civil.



Cidadania: condição de pessoa que, como membro de um estado, se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política. Fonte: Houaiss (2007).



Para o êxito das ações de promoção dos interesses sociais, as organizações estatais e públicas necessitam, muitas vezes, buscar o apoio e a participação direta dos cidadãos, obtendo a sua cooperação ativa. Em muitas circunstâncias trata-se, inclusive, de promover planos e ações que visam exatamente garantir direitos desses mesmos cidadãos, seja em sua qualidade de indivíduos ou coletividade.

Fruto de uma visão simplificadora, a utilização do recurso da **mobilização social**, para poder produzir a **participação social**, pode, às vezes, ser encarada como uma tarefa de natureza meramente técnica que oculta a complexidade política que se encontra envolvida quando o **estado** se propõe a mobilizar a população ou, como normalmente aparece no discurso das políticas públicas, mobilizar a **sociedade civil** para levar a cabo algumas das suas funções.

Interface das Políticas Públicas de Saúde e da Defesa Civil: onde está a convergência?

Muitas vezes, tanto no Campo Sanitário como no campo da Defesa Civil, as instituições públicas responsáveis por políticas que lidam com a “promoção da vida” pretendem fazer derivar dessa tão importante função, um tipo de autoridade social, que lhe conferiria um poder social “especial” que não teria outro limite que não fosse referente àquele que elas próprias estabelecem para si.



Afinal, a ideia de que a vida seja um valor fundamental nos possibilita imaginar que, em nome de salvá-la individualmente ou protegê-la coletivamente, poderíamos fazer qualquer coisa em nome dessa missão que, sendo tão nobre, por si mesma já estaria justificada.

Apesar dessa situação refletir uma compreensão muito parcial, não é incomum que essas instituições, em suas ações, imaginem que elas têm um poder ilimitado sobre os corpos e, às vezes, sobre as propriedades das pessoas, em situações em que muitas vezes não existe amparo legal para tal ou que para a sua ação sejam exigidos procedimentos jurídicos previstos e que não podem ser dispensados, tal como, por exemplo, a autorização legal ou judicial. Em alguns temas que envolvem segurança social, a legislação pode conferir a certos órgãos públicos o “**poder de polícia***” que é regulado por lei.

O manejo da tecnologia da quarentena, o conceito de vigilância à saúde ou de prevenção de desastres são bons exemplos de esferas nas quais esse poder social poderá, diante do cidadão, ser evocado, legitimamente

Poder de polícia: atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. É regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. Fonte: Silva (2002).

para produzir algum tipo de restrição ou constrangimento em seu comportamento, alegando que é para o seu próprio bem ou para o bem comum.



Muitas vezes, a **participação** que é exigida da população ou de cada cidadão tem uma conotação negativa e invasiva dos seus direitos. Retirar à força um morador de uma casa que está prestes a desabar, em uma situação de desastre, quando esse morador se recusa a sair, desesperadamente apegado ao seu parco patrimônio, exemplifica essa situação. Exigir acesso para ingressar no seu domicílio, espaço de sua intimidade privada, para conferir a existência de focos de mosquitos *Aedes Aegypti* também pode se afigurar como ato que gera a resistência do cidadão à ação do agente do estado.

O problema é quando esse poder social, que é derivado de uma autoridade do tipo técnica, pretende se superpor aos seus limites políticos, quando se trata de produzir o diálogo com os sujeitos-cidadãos, abusando dos raciocínios formais ou das meras normatizações legais. Aí, o argumento da força tende a se sobrepor à força dos argumentos.

Muitas vezes esse tipo de aposta que abusa dos aspectos formais, além de produzir a ineficácia técnica, amplifica a resistência social e termina em impasses resolvidos de forma autoritária, muitas vezes com o recurso a algum tipo de ameaça, chantagem e violência. Desgastante para as instituições e agentes, a transformação desse tipo de conduta poderia ser auxiliada pela adoção de um conceito mais dialogante como é o conceito de **cuidado** que será exposto mais adiante.

Encarar as convergências das Políticas Públicas e da Defesa Civil não é fácil, mas com um pouco de esforço é possível. Pense nisso! Em que aspectos convergem?



Dever do estado X direito do cidadão

Na busca constante da produção da proteção social por parte do estado, devemos estar atentos para as tensões existentes entre a produção de segurança social e os direitos relativos às liberdades civis, na medida em que a obtenção do primeiro não pode se fazer ao custo do segundo, sem uma agressão ao caráter democrático e republicano da sociedade.

Assim, a delegação oferecida pela sociedade ao estado para exercer o poder em seu nome deve estar autolimitada pelo dever desse mesmo estado em garantir os direitos civis e a liberdade do cidadão. Desse modo, o que é “dever” do estado tende a produzir uma ação estatal que “captura” e envolve o cidadão em suas redes institucionais quando do seu provimento, podendo gerar alguma ordem opressiva ao mesmo.

Por outro lado, a dimensão do “direito” do cidadão implica em um afastamento desse cidadão e dessa autoridade do estado, no sentido de localizá-lo como um sujeito de reivindicações, crítico e controlador – e eventual opositor – das ações que são feitas para supostamente atendê-lo em suas necessidades.

Tal condição se distingue do direito do cidadão de participar dos processos de formulação, elaboração, execução e avaliação de quaisquer das políticas públicas garantidas a uma condição ampla do controle social. Nessa condição, a participação nos processos de gestão social por parte do cidadão, direta ou indiretamente, através de entidades que lhes represente é voluntária, facultativa e faz parte do pressuposto da democratização da vida política da sociedade.

Para além dessa sua condição de eleitor, através da qual o cidadão exerce o seu poder social, designando representantes executivos e legislativos, associados a um Programa de Governo, não se encontram esgotadas as possibilidades de participação política do cidadão nos processos de produção e gestão das políticas públicas, garantindo ao mes-

mo, inclusive, as ações de oposição política às propostas e projetos dos mandatários eleitos.



Mas como já afirmamos, muitas vezes o êxito de certos objetivos das políticas públicas e de suas ações envolve as exigências da transformação de um conjunto de aspectos comportamentais, valorativos, culturais da população ou de grupos populacionais, que requerem um envolvimento ativo por parte dos cidadãos, comprometendo-se com a sua participação e exigindo do estado estratégias específicas que envolvem a mobilização da sociedade em processos participativos ou educativos.

Para tais objetivos é comum falar em mobilização da **sociedade civil** como um recurso de gestão para a obtenção de determinados fins que seriam ao mesmo tempo estatais, públicos, governamentais e supostamente também de benefício da população e de cada sujeito privado, pelo seu **interesse público**.

Interesse público é o bem-estar geral do público que assegura reconhecimento e proteção ou algo em que o público como um todo possui interesse; em especial um interesse que justifique uma regulamentação por parte do governo.

Essa ideia, portanto, da participação ativa da sociedade dependerá, essencialmente, da forma como se dá, em cada país, em cada estado e no cotidiano da vida política a conjugação da “parceria”: Cidadania-Democracia.

Sociedade Civil: qual a "leitura"?

Sociedade civil, um dos conceitos mais citados e, ao mesmo tempo, mais obscuros da teoria política contemporânea

(Paulo Sérgio Pinheiro).

O **conceito de sociedade civil**, ainda que seja bastante utilizado, é marcado por um alto grau de generalidade e imprecisão. Não se trata evidentemente de uma boa categoria, nem para as ciências sociais, nem para as ciências políticas. Apesar disso, a ideia de sociedade civil parece ser bastante operacional para traduzir com eficiência uma compreensão relativa a uma espécie de condição de **alteridade*** em relação ao que não é a representação do aparelho de estado. Portanto, temos aí a sociedade civil como uma espécie de “outro do estado”, a sociedade que não é o estado. Segundo a *London School of Economics* (2009), sociedade civil se refere à:

[...] arena de ações coletivas voluntárias em torno de interesses, propósitos e valores. Na teoria, suas formas institucionais são distintas daquelas do estado, família e mercado, embora na prática, as fronteiras entre estado, sociedade civil, família e mercado sejam freqüentemente complexos, indistintos e negociados. A sociedade civil comumente abraça uma diversidade de espaços, actores e formas institucionais, variando em seu grau de formalidade, autonomia e poder. Sociedades civis são freqüentemente povoadas por organizações como instituições de caridade, organizações não-governamentais de desenvolvimento, grupos comunitários, organizações femininas, organizações religiosas, associações profissionais, sindicatos, grupos de auto-ajuda (*sic*), movimentos sociais, associações comerciais, coalizões e grupos activistas (*sic*).

Alteridade: é ser capaz de apreender o outro na plenitude da sua dignidade, dos seus direitos e, sobretudo, da sua diferença. Quanto menos alteridade existe nas relações pessoais e sociais, mais conflitos ocorrem. A nossa tendência é colonizar o outro, ou partir do princípio de que eu sei e ensino para ele. Ele não sabe. Eu sei melhor e sei mais do que ele. Fonte: Frei Beto (2004).

É óbvio que apesar de fazer parte da percepção social corrente, essa ideia forte do estado como sendo "não sociedade" não é em nenhum sentido justificável.



Afinal sabemos que, tanto do ponto de vista material, quanto simbólico tudo o que constitui o estado, todos os recursos necessários para a sua existência derivam da sociedade. É a sociedade que torna possível a existência do estado e não o contrário.

Não é sem razão que essa coincidência perceptiva leva tanto os cidadãos de modo geral quanto aqueles que são agentes do estado e fazem parte da sua burocracia a acentuarem os seus sentimentos de distanciamento recíproco.



Max Weber, o sociólogo alemão, descreve com precisão, já no Século XIX, essa tendência das burocracias estatais – características da formação do Estado Moderno – em se autonomizar e se desconectar das dinâmicas sociais concretas vividas pelos cidadãos comuns, num encastelamento que produz um distanciamento e uma frustração das expectativas desses cidadãos em relação a esse mesmo estado.

Sociedade civil: desigualdades e/ou diferenças?


Uma abordagem contraditória no conceito de **sociedade civil** reside na ausência de esclarecimento de que a sociedade não é homogênea, sendo composta por classes e grupos sociais que têm interesses diversificados – muitas vezes conflitivos – e que têm uma desigual capacidade de produzir a sua própria representação política e social.



Assim, ainda que formalmente as instituições públicas afirmem essa igualdade, muitas vezes no processo de elaboração e execução das suas ações, opera concretamente a partir de um preconceito e desvalorização da cidadania dos grupos que se encontram na base da pirâmide social.

Assim existem cidadãos que em função de sua posição de classe e do seu capital social têm maior chance de considerarem os seus interesses do que o dos outros. A expectativa estabelecida pelo contrato social, que funda o Estado Moderno, de uma igualdade jurídica de todos os cidadãos independente do seu gênero, classe, raça ou credo, lamentavelmente, se vê **contraditado*** pela realidade cotidiana.

Muitas vezes na cadeia de transmissão que vai do planejamento à execução das ações junto a sua “clientela”, o agente público tende a tratar o cidadão num registro autoritário, exercitando relações de poder que não têm base de sustentação jurídica ou social.



Contraditado: que se contraditou; contestado, impugnado, contradito. Fonte: Houaiss (2007).



Figura 8: Representação de relação de poder do agente público com o cidadão.
Fonte: Elaborada pelo Ilustrador.

Outras vezes tende a negativá-lo, percebendo-o apenas como um sujeito de faltas e carências, condição na qual qualquer resposta das instituições às suas demandas deveria ser considerada satisfatória, independente da sua condição suficiente, pois, afinal dentro de tal situação de pobreza ou vulnerabilidade, visto qualquer aporte, já é um grande benefício.

Outras vezes vai perceber o cidadão como um coitado ou como vítima, tutelando as suas necessidades, paternalizando a sua apreciação acerca do mesmo e dos seus direitos.

Você conseguiu entender as desigualdades e as diferenças da sociedade civil? Se tiver alguma dúvida, releia o texto quantas vezes forem necessárias. Você também pode pedir auxílio ao seu tutor.

Democracia, cidadania e participação social: o que são?

A cidadania tal como definida por Hanna Harendt é a condição da vigência e existência dos direitos, a condição que garante o direito a ter direitos e tem no Estado Democrático o seu referente como representação política da vontade geral.

A Democracia, por sua vez, como uma fórmula relativamente recente na história da humanidade de equacionamento da convivência política na vida social, tem distintas apresentações em cada Estado Nacional.



Saiba mais...

Hanna Herendt (1906 - 1975): Conhecida como a pensadora da liberdade, Hannah Arendt viveu as grandes transformações do poder político do século 20. Estudou a formação dos regimes autoritários (totalitários) instalados nesse período - o nazismo e o comunismo - e defendeu os direitos individuais e a família, contra as “sociedades de massas” e os crimes contra a pessoa. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u616.jhtm>>. Acesso em: 29 out. 2009.



Na América Latina, especialmente, o tema da Democracia se conjuga como uma questão emblemática, como um desafio histórico para a maior parte das suas nações. A amplitude da vivência da cidadania, como expressão do exercício de um conjunto de direitos, comporta variações na apreciação do que é ofertado pelo estado aos seus cidadãos.

A normalidade democrática representada pela universalização do **sufrágio*** e pelas regulares disputas eleitorais não significa necessariamente a democratização constitucional, que oferece o mesmo patamar de direitos a todos os cidadãos.



Sufrágio: parecer ou opinião favorável; aprovação, concordância. Fonte: Houaiss (2007).



As tradições autoritárias e populistas que marcam historicamente o exercício do governo do estado em nosso continente, muitas vezes encontram-se na contramão da perspectiva do tratamento igualitário a todos os cidadãos, na perspectiva dos direitos humanos, numa tradição em que o provimento dos seus direitos se produz como favor e assistencialismo.

Sociedade civil: a noção de civilidade

O reconhecimento, por parte das instituições e dos agentes públicos, de que essas tensões e contradições são constitutivas do seu relacionamento para com a cidadania dos sujeitos, a quem, eles e elas, devem atender, pode ser o elemento diferencial da qualidade dessa relação e da própria eficácia das ações. Por um lado, trata-se de que o agente público reconheça a equiparação da igualdade entre a sua condição de cidadão para com a dos atendidos e, por outro, trata-se de esclarecer que a sua condição de agente público é subordinada ao seu papel de provedor dos direitos de cidadania dos que ele atende.

Então, será no campo da **Civilidade** que as contradições entre “o poder de quem atende” e “as necessidades de quem é atendido” poderão encontrar um melhor desenvolvimento. Vamos conhecer um pouco melhor essa noção:



A **Civilidade** deriva das palavras latinas *cives* e *civitas* e se refere ao **civil**, de um lado o homem polido, cortês e, de outro, à ordem social. O sentido mais usual dessa palavra é “conjunto de formalidades observadas entre si pelos cidadãos em sinal de respeito mútuo e consideração”.



Portanto, nessa noção de civilidade, de onde vem a **noção de Defesa Civil**, por exemplo, podemos perceber a tradução de alguns aspectos comportamentais que são profundamente políticos, e que envolvem observação das conveniências, das boas maneiras em sociedade; cortesia, urbanidade, polidez. Essa concepção será útil para reforçarmos dois aspectos importantes:

- ✓ Primeiro: que a percepção do desenvolvimento da noção de civilidade está relacionada com processos culturais profundos, que não podem ser pressupostos, como já existentes, para serem apenas “cobrados” de quem quer que seja, mas que se trate de uma construção no interior da sociedade, que interessa a cada cidadão, mas que, sobretudo, deve fazer parte de uma dimensão pedagógica de indispensável presença na ação dos agentes e de instituições públicas.



É dever do estado – e direito do cidadão – a promoção das aprendizagens sociais que sejam importantes para a melhor organização e equacionamento da vida da sociedade.

- ✓ Segundo: que a Civilidade exige diálogo entre iguais sociais ou sujeitos equiparados socialmente, implicando a disposição para reconhecimento que existem diferentes padrões de civilidade, que muitas vezes estão associados ao meio social e às oportunidades que esse meio oferece ao desenvolvimento humano das pessoas, mas que, independentemente disso, os cidadãos devem ser tratados sempre com respeito e cuidado.

Podemos então concluir que os processos de proteção social, os mais eficazes, serão aqueles que estiverem baseados nos processos de reconstrução das sociabilidades que fortalecem as redes sociais e comu-

nitárias e que se baseiam na valorização das relações de convivência e vizinhança. E que os componentes fundamentais para a sua promoção, por parte dos agentes do estado, envolvem uma atitude permanentemente dialogante, baseada na cortesia, urbanidade e polidez. Essa é a condição **CIVIL** por excelência!

Controlar/cuidar: do mero exercício do controle a uma prática de cuidados!

Apesar de ser tão antiga quanto à humanidade, a noção de “Cuidado” veio sendo sistematicamente esvaziada nas práticas das instituições sociais, em função das profundas transformações baseadas na supervalorização tecnológica. Hoje, existe um movimento que busca resgatar esse conceito com a finalidade de torná-lo operativo como fundamento complementar das ações técnicas dirigidas ao bem-estar das pessoas, como é o caso das ações de Saúde, da Educação e também da Defesa Civil. Algo como um elemento de orientação ética a ser assumida pelos agentes públicos na suas abordagens das pessoas e das coletividades.

O *cuidado* imprimiu a sua marca registrada em cada porção, em cada dimensão e em cada dobra escondida do ser humano. Sem o *cuidado* o humano far-se-ia inumano. Tudo o que vive precisa ser alimentado. Assim, o *cuidado*, a essência da vida humana, precisa também de ser continuamente alimentado. As ressonâncias do *cuidado* são a sua manifestação concreta nos vários aspectos da existência e, ao mesmo tempo, o seu alimento indispensável. O *cuidado* vive do amor primordial, da ternura, da carícia, da compaixão, da convivialidade, da medida justa em todas as coisas. Sem *cuidado*, o ser humano, definha e morre. Hoje, na crise do projeto humano, sentimos a falta clamorosa de *cuidado* em



toda a parte. As suas ressonâncias negativas evidenciam-se pela má qualidade da vida, pela penalização da maioria empobrecida da humanidade, pela degradação ecológica e pela exaltação exacerbada da violência (BOFF, 1999, p. 38).

Observe que em relação ao tema que articula Saúde, Defesa Civil e Meio Ambiente, a noção de cuidado emerge com dupla importância.

Primeiro porque no contexto em que vivemos e que pode ser definido como uma situação generalizada de crise das condições ambientais – sinais de escassez dos recursos naturais, níveis crescentes de poluição, produção descontrolada de lixo, consumo excessivo de produtos, etc., essa noção de cuidado assume um lugar de inegável relevância, pois ela ajuda a revelar que a crise pode ser considerada como consequência do comportamento **descuidado** do homem, de modo que ela é mais bem definida como uma crise comportamental que tem efeitos diretos sobre o meio ambiente, portanto, uma crise humano-ambiental (PINHEIRO, 2007).

Assim, por extensão, o termo **cuidar** também tem sido empregado no contexto de atividades como educação ambiental, para se referir à postura ética e prática que devemos adotar e manter em relação à natureza, ao ambiente, à **espaçonave Terra**, em acepção bastante semelhante à de **proteger**, em seu sentido de proteção ambiental, conforme Boff (1999).

Segundo porque o cuidado como uma característica humana, um imperativo moral ou um ideal, como afeto e como relação interpessoal abre tanto do ponto de vista individual quanto coletivo uma interessante perspectiva, no sentido de produzir uma orientação para a ação dos agentes públicos que deixariam de agir apenas em nome do cumprimento dos regulamentos, mas investidos dessa nobre função de “cuidador”, mobilizando os seus concidadãos para as tarefas de produção dos cuidados coletivos de interesse da vida civil.

Caro aluno!

Você chegou ao final da Unidade 4. Nesta Unidade, você estudou sobre o conceito de políticas públicas, relacionadas com os movimentos da vida em sociedade, a interface das políticas públicas e da Defesa Civil, também pôde observar a concepção de sociedade civil e a mobilização social e, finalmente, por meio de exemplos práticos, você pôde entender as ações de civilidade e a prática de cuidados que a Defesa Civil deve ter.

Então, agora você deve acessar o AVA e realizar a atividade de aprendizagem que foi disponibilizada para você. Aliado a isso, converse com seus companheiros de curso e com o seu tutor, no Fórum Temático referente a esta Unidade.





Unidade V

Objetivos de aprendizagem

Ao final desta Unidade, você será capaz de:

- ✓ **Conceituar** dengue, apresentando características definidoras da doença.
- ✓ **Identificar** o processo de desenvolvimento da dengue e seu "espaço de parceria".
- ✓ **Demonstrar** a relação existente entre dengue e Defesa Civil.
- ✓ **Interpretar** a dengue como cenário de risco.
- ✓ **Mapear** cenários de risco, apontando, por meio de um Plano de Contingência, os princípios para a construção de comunidades seguras.

DENGUE: UM MAPA EM (DES)CONSTRUÇÃO?

Prezado aluno!

Até agora, você andou por alguns espaços no contexto da Defesa Civil, identificando o que é a sua estrutura, o papel que ela ocupa em nossas vidas, os desastres que você aprendeu a identificar e a conviver e, ao mesmo tempo, interpretando que comunidade segura é processo; é movimento social; e é cuidado com a vida em todos os aspectos, seja de ordem social, econômica ou biológica.

Agora, você entrará em um assunto bastante conhecido e importante: a dengue.

Bom estudo!

Defesa Civil e saúde

Desde o primeiro momento, Defesa Civil e Saúde são parceiros inseparáveis, são pilares fundamentais para a construção de comunidades seguras. Igualmente, ambos os sistemas têm experimentado evolução constante quanto ao funcionamento para atingir seus objetivos.



Saúde: Saúde é o completo bem-estar físico, mental e social, e não a simples ausência de doença. (OMS – GENEBRA, 2008).

Etiologia: (*aitía* + *logos*) é o estudo das causas. Nesse caso, se preocupa com a causa das doenças: os agentes ou fatores causais de doença, a sua proveniência endógena ou exógena, o papel que desempenham na causalidade multifatorial das doenças e o seu potencial agressivo ou virulência. Fonte: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Etiologia>>. Acesso em: 2 nov. 2009.

A **Saúde*** evolui do conceito inicial vinculado à doença e seus sintomas para ser focada como o bem maior a ser preservado e reconhecido como processo que vai muito além dos sintomas do indivíduo. Sua compreensão passa pelo conhecimento dos vínculos profundos do homem e sua interação com o meio ambiente, com a família e com a comunidade. Assim, das causas únicas definidas pelo agente **etiológico***, passamos para a multicausalidade, interagindo com o estilo de vida e a profunda relação com o ambiente social e físico.

A Defesa Civil, por sua vez, vinculada inicialmente à ocorrência do desastre que a acionava como competente mecanismo de socorro, passa a focar o conjunto de ações preventivas para consolidar o objetivo final, que é a construção de comunidades seguras.

É, então, com esse enfoque que você iniciará procedimento para o exercício final do curso *Construindo Comunidades Seguras: abordando Defesa Civil e Saúde*, através de um problema de Saúde Pública – Dengue. Para maiores informações procure o seu tutor.

A dengue: identificando o seu contexto

Saiba mais...

Acesse o site do Ministério da Saúde: <www.combatadengue.com.br> e <www.saude.gov.br> e o site da Organização Panamericana da Saúde: <www.opas.org.br> para aprofundar seus conhecimentos a respeito do tema abordado aqui.

A **dengue** é definida como uma enfermidade infecciosa febril aguda causada por um vírus e transmitida através do mosquito *Aedes Aegypti*, também infectado pelo vírus.

Os sintomas da **dengue clássica** são a febre com início brusco que dura uns cinco dias, dor de cabeça intensa, dor retro-ocular (atrás dos olhos), nas articulações



e músculos, com prostração, enjoo, vômitos e manchas vermelhas na pele, entre outros.

Atualmente, a dengue é considerada um dos principais problemas de Saúde Pública em todo o mundo.



A palavra "dengoso" é uma boa descrição dessa prostração. Ela é também conhecida pelo povo como "febre quebra-ossos", o que dá uma ideia da dor provocada nas articulações.

Agente etiológico e formas clínicas

O agente infeccioso da dengue é um vírus de quatro sorotipos: den 1, den 2, den 3 e den 4. Podemos, portanto, adoecer por **quatro tipos de dengue**. Embora a pessoa não repita a infecção por um dos tipos de vírus, ficando imunizada para o resto da vida, ela pode ter o quadro da doença mais grave na repetição da dengue pelos demais tipos de vírus.

Segundo informações, no Brasil estão circulando os tipos 1, 2 e 3, sem registros confirmados do tipo 4.

Como ela se transmite?

Através do mosquito previamente infectado. Há outros tipos de mosquito com essa capacidade, mas entre nós atua o ***Aedis aegypti***. Pelo nome do mosquito podemos ter uma noção do perigo que ele representa (*Aedes aegypti* significa "o odioso do Egito", como já mencionamos).

Analisar seu perfil e, principalmente, suas fraquezas, será útil para estabelecermos a maneira pela qual lutaremos contra ele, o que será apresentado mais adiante. Concluimos também que a dengue não é transmitida diretamente de uma pessoa para outra.



Os enfermos são infectantes para o mosquito, desde o dia anterior ao início dos sintomas até o quinto dia da enfermidade. Ao picar esse enfermo, o mosquito se torna infectante no prazo de 8 a 11 dias depois de ter se alimentado com o sangue do enfermo e continua sendo durante toda a sua vida, por cerca de até 50 dias. O período de incubação, que vai desde a picada infectante até o aparecimento dos sintomas, é de 3 a 15 dias, geralmente de 5 a 6 dias.



Inaparente: que não é ou está aparente.
Fonte: Houaiss (2007).

A dengue pode se manifestar como infecção **inaparente***, isto é, sem sintomas, como dengue clássica já descrita. Entretanto os quadros conhecidos como febre hemorrágica da dengue e síndrome de choque da dengue, são as formas mais severas, podendo levar ao óbito.

O domínio do território nacional pelo mosquito

Desde o início da década de 70, quando estava erradicado do Brasil, o *Aedes aegypti* vem, paulatinamente, ampliando seus domínios praticamente em todo o território nacional. Sua capacidade de conquistar e de se instalar no território é, pois, impressionante. Vem determinando sucessivas epidemias em diferentes pontos do país, ao sabor dos diversos tipos de vírus e pela dificuldade de combatê-lo. Essa “migração territorial” do mosquito revela a condição de desastre que ele apresenta. Reside aí o desafio: como construir/manter uma comunidade mais segura em relação ao *aedes aegypti*?



A construção de comunidade segura com relação a esse tipo de desastre exigirá uma ação muito bem coordenada. O conjunto de ações preventivas destinadas a evitar o dano representado por ele, restabelecendo a normalidade social, está no âmago da luta contra a dengue e ao mesmo tempo traduz os fundamentos da Defesa Civil.

A definição de desastre como “resultado de eventos adversos, naturais ou causados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (DEFESA CIVIL, 2005, p. 27) articula-se ao que a dengue representa como ameaça. Assim, planejar e promover a defesa permanente da comunidade, principalmente através da articulação e integração dos esforços comunitários, contempla a luta contra a dengue aracterizando assim a mobilização da comunidade. O problema representado por essa ameaça tem evolução lenta, ao longo do tempo, com a dominação gradativa do território pelo mosquito. De certa forma, é resultante da redução da eficiência dos serviços promotores da Saúde Pública. A dengue impõe severo dano humano, com consequências sociais e econômicas.

Você consegue dimensionar o tamanho do problema de uma comunidade quando surge uma epidemia de dengue? E o trabalho da Defesa Civil em um caso assim? Se não forem tomadas providências imediatas, isso pode se tornar um grande problema.

É possível reduzir esse dano?

Se ele é consequência da maneira como o homem desenvolve sua atividade, a resposta é afirmativa. Portanto, o princípio básico e geral da estratégia de redução dos danos que a dengue provoca, é a clareza de que o tratamento de uma pessoa com dengue é competência do médico e, exige atenção através de serviços de saúde estruturados para viabilizá-la.

Tratar de uma população apresentando casos de dengue, ameaçada por um ambiente com a presença do mosquito, deixa de ser um problema médico e passa a ser um problema social, exigindo como resposta **políticas públicas** capazes de viabilizar a reconstrução da segurança da comunidade. É nesse quadro que a Defesa Civil e a Saúde constroem a tarefa conjunta.



Atenção: uma fêmea pode colocar de **100 a 200 ovos** e, lamentavelmente, diferente de outros mosquitos, o *Aedes Aegypti* coloca seus ovos da mesma postura em **diferentes locais**, cada um deles potencialmente gerador de novos focos. A **evolução** até o mosquito adulto se dá entre 8 e 10 dias dentro das condições ideais (presença de água limpa), mas pode esperar por essas condições por aproximadamente dois anos.

Construindo uma comunidade segura contra a dengue

Conhecendo o inimigo

Um grande sanitarista convocado para coordenar o combate ao mosquito da malária, que inviabilizava a construção do canal do Panamá, disse: “Se você tem que combater o mosquito, aprenda a pensar como o mosquito”.

Vale dizer – conhecendo os hábitos do nosso inimigo, é que podemos agir de forma a anular suas virtudes e explorar suas deficiências. O *Aedes aegypti* é um mosquito que transmite duas doenças muito peri-



gosas – **a dengue e a febre amarela urbana**. Esta última constitui hoje uma ameaça real, se o país não conseguir controlar o *Aedes Aegypti*.

O tamanho dele é aproximadamente 0,5 cm de comprimento. É de cor preta com rajadas brancas no dorso, pernas e cabeça. Não produz aquele ruído característico dos mosquitos e assim não conseguimos ouvi-lo. A fêmea, para viabilizar o desenvolvimento dos ovos da nova geração de mosquitos, alimenta-se de sangue animal, principalmente o humano. É dessa maneira que ela se infecta e fica apta para infectar outras pessoas pelo vírus da dengue, durante toda a sua vida. Felizmente tudo parece indicar que ela não transfere aos seus descendentes essa capacidade.

Geralmente costuma atacar no começo da manhã e no final da tarde. E como voa baixo, atinge principalmente os membros inferiores. Para depositar seus ovos, a fêmea precisa encontrar reservatórios de água, de preferência limpa. Se não encontrar esse ambiente favorável, não haverá reprodução do mosquito. Eis aí a primeira fragilidade que vamos utilizar para combatê-lo.

Se conseguirmos evitar o acesso do mosquito à água parada e limpa, estaremos inviabilizando sua reprodução. Outra característica do *Aedes aegypti* é a sua, digamos, baixa autonomia de voo, raramente ultrapassando 100 metros. Pois bem, essas duas fraquezas tornam o mosquito vulnerável e constituem a base do programa da sua erradicação ou controle.

Como você pode observar, acabar com o mosquito da dengue só depende de cada um de nós, se cada um fizer a sua parte, vamos eliminar esse problema.

Ainda que tenhamos o conhecimento que nos permite erradicar o mosquito, isso só poderá ser realizado por uma comunidade competente, capaz de desenvolver uma ação simples e, ao mesmo tempo, extremamente complexa. Podemos afirmar com absoluta certeza que a vitória da comunidade contra o mosquito da dengue vale como um certificado de

Aedes Aegypti? Um animal de estimação?

Podemos deduzir, pelo que foi exposto, que o *Aedes aegypti* necessita do ambiente humano para sobreviver. Essa característica é chamada de **peridomiciliar**.

As pessoas que quiserem ter *Aedes Aegypti* têm que tratá-lo como um querido “animal de estimação”, propiciando-lhe água limpa parada, em pequenos reservatórios, e até – por que não – doando seu próprio sangue. Só assim é criada uma boa quantidade de mosquitos. Isso pode chocar, mas é verdade.

Para se livrar desse “animal de estimação” existe um jeito: toda a comunidade, sem exceção, tem que concordar em colaborar com as medidas preventivas para acabar com o mosquito. Basta que um domicílio não o faça e a meta não será atingida. Essa é, para algumas comunidades, uma barreira quase intransponível.

Para outras, alcançar tal grau de solidariedade que envolve a todos constitui um motivo de orgulho, por terem construído uma comunidade segura para si e para seus filhos. Um mérito reconhecido pelo mais exigente dos examinadores – o próprio mosquito que, com a sua ausência, atesta, com toda a segurança, essa qualidade. É o melhor trabalho desse mosquito – servir como indicador de comunidade segura.



Saiba mais...

Saiba mais sobre a dengue, acessando o site da Fiocruz : <www.fiocruz.br>.

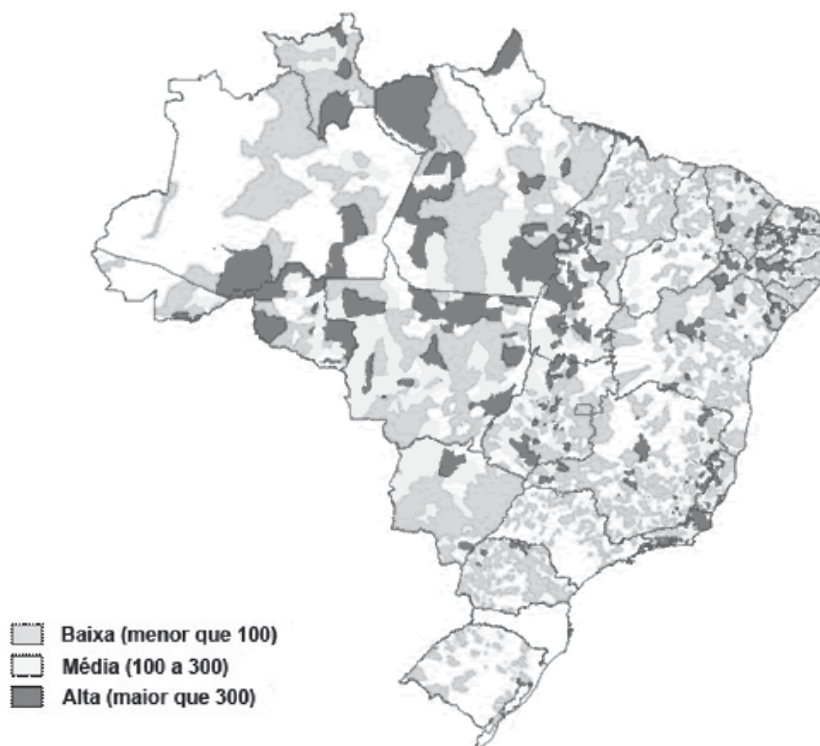


Figura 10: Incidência de dengue por município de residência.

Fonte: <<http://www.combateadengue.com.br/wp-content/uploads/2008/05/brasil.gif>> . Acesso em: 2 nov. 2009.

Mosquito da dengue: como combatê-lo?

Para o combate e o controle da dengue, o Sistema Único de Saúde – SUS montou um programa que está presente em todos os municípios brasileiros. Você, como aluno, deste curso, irá conhecê-lo contatando a Secretaria de Saúde do seu município.

No âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, você encontrará o **Serviço de Controle de Endemias** (setor da Secretaria da Saúde

onde estão os técnicos de combate a doenças como a dengue) que pode estar fortemente estruturado ou não, dependendo do tamanho do município. Mas mesmo sendo um pequeno grupo, lá podemos encontrar os agentes de combate às endemias que são capacitados para desenvolver as ações de combate à dengue.

Uma estrutura de controle da dengue está presente também nas Secretarias Estaduais de Saúde e em suas regionais. Por fim, há uma Coordenação Nacional do Programa no Ministério da Saúde. Essas estruturas trabalham de forma coordenada, através de fluxos de informações, supervisão e apoio técnico. Assim, conhecer essas estruturas em sua cidade é um passo importante para compreender a situação da dengue em seu município.

As bases da estratégia

Ela é fundamentada em duas “**fraquezas**” do inimigo, a saber:

- ✓ a necessidade que a fêmea tem de acessar água limpa e parada; e
- ✓ a autonomia de voo do *Aedes Aegypti*.

Você pode deduzir que, embora a formulação da estratégia seja simples, a sua concretização vai exigir ao máximo, quase no limite da perfeição, a participação de uma comunidade solidária, pró-ativa, perseverante, inflexível na sua vontade de realizar um bom trabalho, apesar das adversidades e dos insucessos que certamente advirão.

É por essa razão que afirmamos que esse é, sem dúvida, o mais rigoroso teste no qual uma comunidade pode se submeter para provar aos outros e, principalmente, a si própria, que ela é realmente uma comunidade segura. Sem medo de exagerar, uma comunidade que se livra do mosquito da dengue está apta a enfrentar qualquer desafio.

Preparação para a ação

Com o objetivo de eliminar o acesso do mosquito aos reservatórios de água limpa e parada, as secretarias de saúde deverão mapear todos os domicílios da área urbana.

Esses domicílios deverão ser visitados periodicamente para proporcionar à população as informações/conhecimentos indispensáveis para a eliminação do acesso à água limpa e parada.

Inicialmente, deve haver uma reavaliação, pela comunidade, do tratamento dado ao lixo, que deverá ser eficientemente realizado, com coleta regular e segura.

O ambiente do terreno do domicílio deverá ser livre de qualquer reservatório de água limpa e parada, o que só é conseguido, para iniciar, com limpeza adequada, capaz de recolher garrafas, copos plásticos, tampas de garrafas, embalagens, enfim, qualquer coisa que possa servir como reservatório de água de chuva.

Na casa, devem ser examinadas as calhas, os vasos de flores e as plantas que têm forma propícia para reter água da chuva. As plantas não precisam ser destruídas, mas é preciso informar-se com o agente de saúde sobre os cuidados com elas.

Deve ser verificada a tampa da caixa d'água e a possibilidade de a Prefeitura viabilizar, para a população de baixa renda, a substituição de tampas de caixas d'água quebradas.

Atenção aos ralos e até a água que se acumula atrás de alguns tipos de geladeiras e atenção, também, à limpeza dos utensílios utilizados para a água dos animais domésticos.

Atenção! Os ovos do *Aedes Aegypti*, uma vez colocados pela fêmea, podem ficar um longo período sem acessar a água e, mesmo assim, manterem-se aptos para a vida. Estima-se que esses ovos podem aguentar até dois anos sem água e, assim que o acesso for renovado, eles prosseguirão o seu desenvolvimento até transformarem-se em mosquitos.



Figura 11: Atitudes que devem ser tomadas para evitar a dengue.

Fonte: Elaborada pelo Ilustrador.

Portanto, não basta trocar a água da vasilha dos animais, é necessário lavá-la com sabão pelo menos uma vez por semana. Quaisquer outros objetos que possam servir de reservatório de água, tais como pneus, ferro velho, etc., têm que ser cobertos de maneira a impedir o acúmulo da água. Os terrenos baldios têm que ser identificados e seus proprietários acionados.

A Promotoria Pública de Justiça é uma grande aliada na tarefa. Através dela podemos até viabilizar a entrada do agente em moradias fechadas. Como podemos depreender, são hábitos que têm que ser praticados todos os dias e, com isso, capazes de modificar o estilo de vida de toda uma comunidade, que estará mais apta a manter sua cidade limpa.

“A cidade limpa não é a que mais se varre, é a que menos se suja”. Embora nem a sujeira em si e nem todos os tipos de lixo estejam relacionados à dengue, uma comunidade que se livra do mosquito, consegue também a notável qualidade de ser limpa, considerando algumas características como:

Comunidade segura contra a dengue é comunidade solidária

Facilmente deduzimos que a luta contra o mosquito exige um alto grau de solidariedade e de boas relações de vizinhança. Nessa luta, a segurança do seu vizinho depende do seu trabalho. Ou todos fazem o dever de casa ou não conseguirão atingir o objetivo.

Os serviços de saúde

A participação comunitária é mais facilmente obtida e preservada se ela puder observar a eficiência dos serviços públicos de saúde. As visitas domiciliares pelos agentes de saúde devem ser realizadas com a periodicidade necessária para renovar o apelo aos cuidados.



Vigilância dos acessos

Um aspecto importante a ser desenvolvido pelo serviço de saúde é o mapeamento dos pontos de chegada dos meios de transporte à comunidade. Assim, rodoviária, pontos de cargas, aeroportos, postos de gasolina, borracharias e ferros velhos deverão ser periodicamente inspecionados através de iscas ou armadilhas.

Armadilhas de proteção

Com base na característica da autonomia de voo do mosquito e pela necessidade de água limpa e parada, devemos colocar, em todos esses pontos estratégicos, as chamadas armadilhas, que podem ser feitas de pedaços de pneus com água limpa, penduradas à sombra.

Essas armadilhas devem ser vistoriadas com periodicidade máxima de 10 a 15 dias, para avaliar se houve a formação das larvas, o que indica a presença de foco do *Aedes Aegypti*. As armadilhas devem ser colocadas também em outros ambientes onde julgarmos necessário para essa vigilância como, por exemplo, cemitérios e hospitais, entre outros.

Com relação aos cemitérios, um especial cuidado para não permitir a utilização de água em vasos de flores. No mapeamento dos prédios da cidade deve haver uma armadilha a cada 80 a 100 domicílios.



Atenção: O doente ou suspeito de dengue deve ser atendido por um médico. A atenção pode evitar o agravamento. Em **nenhuma hipótese** deve ser utilizada a automedicação. Determinados medicamentos podem inclusive agravar o caso e levar ao óbito.

Combate os focos encontrados

Cada vez que for encontrado um foco contendo larvas do mosquito, seja nas armadilhas ou em ambientes inspecionados, a estratégia é realizar buscas a outros focos dentro da área delimitada pelos 300 metros de raio a partir do foco inicial.

A delimitação está baseada na autonomia de voo do mosquito. Se for encontrado um novo foco, uma nova área, a partir dele, com raio de 300 metros, será aberta para buscas. E assim sucessivamente até que seja encontrada uma área sem focos adicionais ao anterior.



A área onde foi detectado o foco, que é o sinal da entrada do mosquito no território, deverá ser vigiada permanentemente, com periodicidade de 15 dias por, pelo menos, um ano, até que seja considerada área livre do mosquito, ficando novamente controlada pelo plano das armadilhas iniciais. Na luta contra o mosquito também devem ser utilizados larvicidas e adulticidas (fumacê) sob rigorosa vigilância do setor de saúde.

Virando o jogo

O combate à dengue requer uma capacidade de vigilância permanente de uma comunidade organizada, baseada em bons serviços de saúde e de Defesa Civil, articulada a uma participação constante e renovada das autoridades constituídas e das lideranças comunitárias.

Temos observado, no Brasil, que a alternância do poder municipal – cláusula pétreia da nossa democracia – constitui-se num momento de atenção para que esses mecanismos não sofram solução de continuidade. Portanto, a construção de uma comunidade segura está relacionada a

processos de mobilização social contemplando as noções de civildade, de solidariedade e de constante vigilância em relação a segurança e ao valor da vida.

Caro aluno!

Você chegou ao final da caminhada por este curso. Tenha certeza de que você aprendeu muito aqui e saiba que você pode auxiliar a Defesa Civil no desempenho de sua função. A sua comunidade também ficará orgulhosa em ter um cidadão comprometido com o bem-estar de todos.

Agora, acesse o Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA e realize a atividade final.



Uma palavra final: Brasil unido contra a dengue

Deter a informação é fundamental, mas não é suficiente. A informação transformada em mobilização coletiva pode ser o fator determinante na virada do jogo. É importante conversar com os vizinhos, reunir lideranças comunitárias do bairro, fazer mutirões de limpeza, cobrar das autoridades. Colocar essa informação em ação.

José Gomes Temporão – Ministro da Saúde



REFERÊNCIAS

BOFF, Leonardo. **Saber Cuidar: Ética do Humano – Compaixão pela Terra**. Rio de Janeiro: vozes. 1999.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Segurança Global da População**. Brasília: MI, 2000.

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

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

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

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Redução das Vulnerabilidades aos Desastres e Acidentes na Infância**. 2. ed. Brasília: MI, 2002d.

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

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Conferência Geral sobre Desastres**: para prefeitos, dirigentes de instituições públicas e privadas e líderes comunitários. Brasília: MI, 2002f.

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

_____. Presidência da República. Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm>. Acesso em: 2 nov. 2009.

CASTRO Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de Planejamento em Defesa Civil**. Vol. I. Brasília: MI, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3. ed. versão atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHRISTO, Carlos Alberto Libânio (Frei Beto). **Auterdade**. 2004. Disponível em: <<http://seleccionado.blogspot.com/2007/03/alteridade-por-frei-betto.html>>. Acesso em: 2 nov. 2009.

FRANCO, Augusto. **Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. Brasília: Instituto da Política, 2000.

GOMES Jr., Carlos Alberto de Araújo. **Emergências com Múltiplas Vítimas**. Santa Catarina, 2002. (Apostila do Curso de Gerenciamento de Emergências com Múltiplas Vítimas – Corpo de Bombeiros do Estado de Santa Catarina).

_____. **Administração e Planejamento para Redução de Desastres**. Santa Catarina, 2003a. (Apostila do Curso de Administração e Planejamento para Redução de Desastres – Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres).



_____. **Gerenciamento de Crises em Estabelecimentos**

Prisionais. Santa Catarina. 2003b. Apostila do Curso de Gerenciamento de Crises em Estabelecimentos Prisionais - Escola Penitenciária do Estado do Paraná, ESPEN.

_____. **Gerenciamento de Eventos de Alto Risco**. Santa

Catarina, 2003c. (Apostila do Curso de Gerenciamento de Eventos de Alto Risco - Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres).

GUARESCHI, N.; COMUNELLO, L. N.; NARDINI, M.; HOENISCH, J. C. (2004). Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, M.; AZAMBUJA, M.; JAEGER, F. (Orgs.). **Violência, gênero e políticas públicas**. Vol. II, pp. 177-194). Coleção Gênero e Contemporaneidade. Porto Alegre: Edipucrs. 2004.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário online da língua Portuguesa**.

Abril. Versão 2.0a. CD-ROM. 2007.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de administração**.

São Paulo: Saraiva, 2004.

LEITE, Marcus Vinicius C. **A Dialética da “Matutice” e da “Civilidade”**, Trilhas, Belém, vol. 1, n. 2, p. 56-65, nov. 2000.

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS, 2001. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/what_is_civil_society.htm>. Acesso em: 3 nov. 2009

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria Geral da**

Administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada. São Paulo: Atlas, 2000.

O Combate não pode parar: junte sua família e seus vizinhos na luta contra a dengue. Disponível em: <www.combatadengue.com.br>. Acesso em: 2 nov. 2009.

OPAS/OMS BRASIL. Disponível em: <www.opas.org.br>. Acesso em: 2 nov. 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. Relatório de Saúde 2008. *Conferência de Imprensa OMS, 28/08/2008 Genebra*. Disponível em: <http://www.almamix.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=298:oms-relatorio-de-saude-2008&catid=37:videos-de-medicina&Itemid=158>. Acesso em: 6 nov. 2009.

PINHEIRO, José Q.; PINHEIRO, Thiago F. Cuidado ambiental: ponte entre psicologia e educação ambiental? **PSICO**. Vol. 38, n. 1, pp. 25-34, jan./abr. 2007.

ROCHA, Sandra Damasceno da. Sobre dissensos, limites e possibilidades do conceito de sociedade civil. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais Participação e Democracia**. ISSN 1982-460225 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil.

SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE – Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivo/pdf/boletim-dengue2803.pdf>>. Acesso em: 13 SET. 2007.

SILVA, Plácido. **Glossário de termos jurídicos**. 20. ed, Ministério Público Federal . Brasília: Editora Forense, 2002.

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

_____. **Capacitação em Defesa Civil**: sistema de comando em operações. Capacitação a distância. Florianópolis, Ensino a distância/UFSC, 2004.

_____. **Formação em Defesa Civil**: Construindo comunidades mais seguras. Capacitação a distância. Florianópolis, Ensino a distância/UFSC, 2005.

