

MUNICÍPIO + RESILIENTE EM AFOGAMENTO: UMA NOVA ESTRATÉGIA

Antonio Schinda¹

David Szpilman²

Jonatas Barrionuevo Theodoro³

Ricardo Doum Fornalski Tavares⁴

Claudenir de Jesus Celestino⁵

1 Introdução

A perda de uma vida que ocorre por afogamento é sempre de forma inesperada e acaba provocando um desequilíbrio emocional familiar sem precedentes.

Dentre todas as possibilidades de trauma, o afogamento é sem dúvida o de maior impacto familiar, social e econômico. Incidente silencioso, cercado de erros passíveis de serem corrigidos que são atribuídos a uma fatalidade inevitável do destino.

A maioria dos afogamentos ocorrem no ambiente extra-hospitalar e, por ter pouca ou nenhuma repercussão, não ganham a notoriedade e a atenção que necessitam. Para a sociedade em geral a palavra “afogamento” remete ao “salvamento” e, pensam que as medidas de primeiros socorros são as mais importantes. No entanto, a ferramenta de maior eficácia na luta contra os afogamentos é a “prevenção”.

Infelizmente os Estados e Municípios não possuem uma política pública de prevenção. Na realidade, a prevenção aquática não é vista como prioridade. O afogamento simplesmente acontece e vira um número esquecido como outros dentro de uma estatística.

Se todo gestor público municipal tiver consciência e interesse em assumir que o afogamento é um problema real com possibilidades de prevenção, será possível elaborar um plano de contingência contra afogamentos e evitar muitas mortes e acidentes aquáticos.

1 Mestre em Educação e pesquisador do GEPPES – Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social da UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Cascavel. Vice-Diretor Administrativo da SOBRASA. Supervisor da Defesa Civil Regional do Paraná e Major do Corpo de Bombeiros do Paraná. E-mail: antonioschinda1@hotmail.com.

2 Médico, especialista em afogamento e terapia intensiva; Sócio Fundador, Ex-Presidente e atual Diretor Médico da Sociedade Brasileira de Salvamento Aquático – SOBRASA; Médico do Município do Rio de Janeiro; Ten Cel Médico RR do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro; Membro do Conselho Médico da Federação Internacional de Salvamento Aquático; Membro da Câmara Técnica de Medicina Desportiva do CREMERJ.

3 Capitão do Corpo de Bombeiros do Paraná, Graduado em Gestão Pública - Universidade Federal do Paraná, especialista em Educação Física e Mergulho Autônomo pelo Corpo de Bombeiros do Paraná. Coordenador da Operação Verão Costa Extremo Oeste 2019/2020. E-mail: jonatas.theodoro@bm.pr.gov.br.

4 1º Tenente do Corpo de Bombeiros do Paraná, Especialista em Gestão Pública pela Universidade Pitágoras do Paraná (UNOPAR) e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais. Licenciado em Informática pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Coordenador da Operação Verão Costa Sudoeste do Paraná de 2015-2018. E-mail: ricardodoum@gmail.com.

5 Subtenente do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo; Bacharel em Direito pela Universidade Paulista - UNIP; Tecnólogo de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública - PMESP; Técnico de Segurança do Trabalho pela escola Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); Membro da Diretoria Consultiva e da Diretoria do Município + Resiliente - SOBRASA (Sociedade Brasileira de Salvamento Aquático). E-mail: claudenircelestino@gmail.com.

1.1 Afogamentos no mundo

De acordo com a Organização Mundial da Saúde morrem em média no mundo 372.000 pessoas por ano. São 1.020 mortes todos os dias, ou seja, 40 mortes por hora. O afogamento é uma grave ameaça à saúde pública. A incidência predomina em Países e regiões com pouco poder aquisitivo e baixa renda per capita.

É considerado como um trauma provocado por causas externas. Os números dos casos ainda são muito subestimados até mesmo em países desenvolvidos. Estes são extraídos exclusivamente de atestados de óbitos que nem relatam especificamente estas informações.

Em 2015, dos 192 países membros da OMS 60% deles (116) não relataram nenhum dado sobre afogamento. Afogamentos por enchentes, naufrágios e tsunamis ainda não são contabilizados como afogamento.

Os óbitos por afogamento não chamam a atenção da sociedade como deveriam, pois, ocorrem em locais isolados, e, portanto, a veracidade deste problema crônico fica diluída nas estatísticas de trauma, ocultando a necessidade de ações urgentes.

Tabela 1. Os onze países com mais números de óbitos por afogamento e seu índice por 100.000 hab/ano.

Posição	País	Óbitos totais	Óbitos por 100.000 hab/ano	Ano de referência
1º	Rússia	11.981	7.8	2010
2º	Japão	8.999	3.2	2011
3º	Brasil	5.692	2.7	2017
4º	Tailândia	4.684	7.3	2006
5º	Estados Unidos	4.812	1.5	2010
6º	Filipinas	3.930	4.6	2008
7º	Ucrânia	2.713	5.5	2012
8º	México	2.479	2.1	2012
9º	Egito	1.619	1.8	2011
10º	França	1.382	1,6	2011
11º	Colômbia	1.127	2,4	2011

Fonte: SOBRASA, 2019.

A América do Sul representa 6% da população mundial (385 milhões em 2008) e ocupa 12% de toda extensão de terras no planeta, possui um índice de 3.3% de todos os casos de óbitos por afogamento por causas não intencionais.

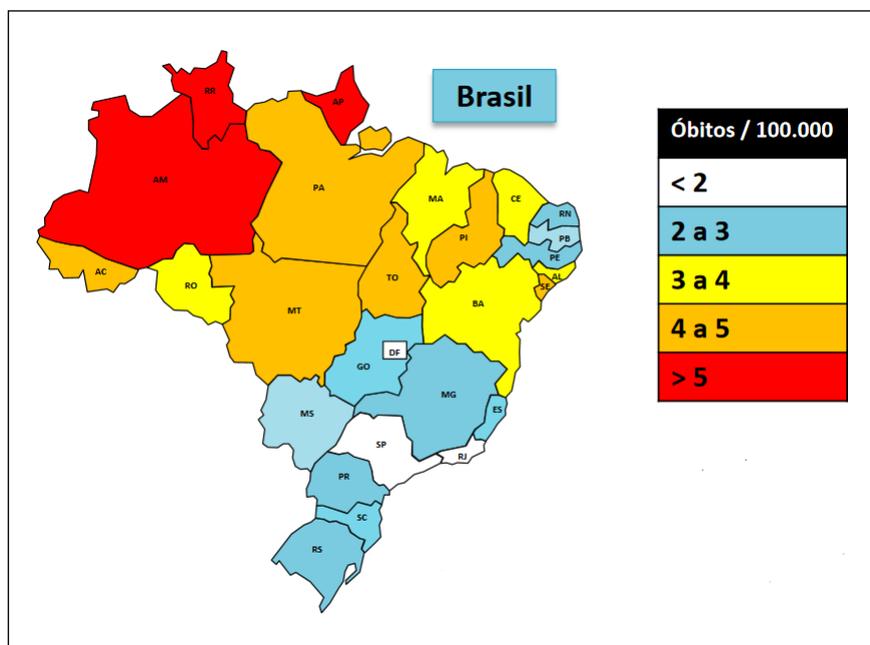
1.2 Afogamentos no Brasil

A média brasileira é de 1 milhão de afogamentos por ano, dentre estes, cerca de 5.700 são fatais (óbitos).

Segundo os dados referente aos afogamentos no Brasil analisados pela SOBRASA (Sociedade Brasileira de Salvamento Aquáticos) no ano 2019, foram os seguintes:

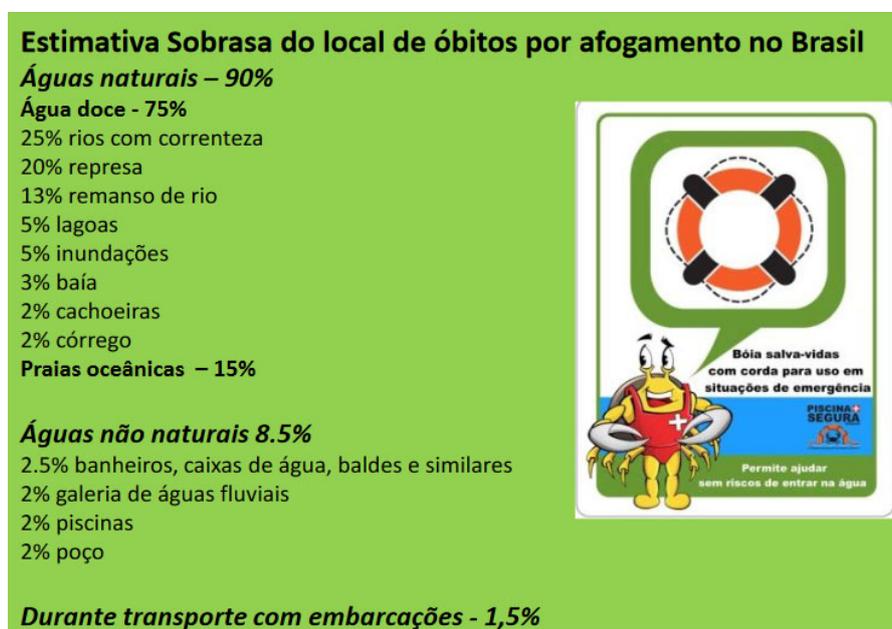
- Diariamente 16 brasileiros morrem afogados. A média é de uma morte a cada 91 minutos. Os homens morrem 6,8 vezes mais que as mulheres e entre eles, os adolescentes estão no grupo de maior risco. 75% das mortes ocorrem em rios, lagos e represas.
- A região norte do Brasil apresenta o maior índice de mortalidade. 44% ocorrem no verão. Mais de 80% das mortes ocorrem por ignorar os riscos, não respeitar limites pessoais e desconhecer como agir. Cada óbito custa R\$210.000,00 ao Brasil.

- 47% dos óbitos ocorrem até os 29 anos. 52% das mortes ocorrem com crianças de 1 a 9 anos e se dá dentro de casa, principalmente nas piscinas.
- Afogamentos são responsáveis pela 2ª causa morte de 1 a 4 anos; 4ª causa morte de 5 a 9 anos; 3ª causa morte de 10 a 14 anos e a 4ª causa morte de 15 a 24 anos.



Fonte: SOBRASA, 2019.

Figura 1. Índice de óbitos de afogamento por 100.000/habitante no Brasil por estado.



Fonte: SOBRASA, 2019

Figura 2. Perfil dos afogamentos no Brasil.

1.3 Realidade a ser superada

Geralmente os afogamentos ocorrem em locais remotos onde os índices de desenvolvimento humano (IDH) em geral são baixos. A vítima pertence à uma classe de

menor prestígio social, com pequena renda, baixa escolaridade e pouco esclarecimento.

Muitas vezes o corpo fica desaparecido, chamando pouca atenção da mídia e sem divulgação, em muitos casos é atribuído somente à vítima a responsabilidade exclusiva pela própria morte.

Jamais a causa do afogamento é atribuída a outrem, principalmente a quem deveria ter adotado medidas preventivas para evitar tais tragédias. Desta forma, acaba diminuindo a comoção social, a responsabilidade de pais, dos agentes públicos e dos agentes privados na reversão destes alarmantes índices.

A realidade dos dados sobre afogamento aqui apresentados, não destaca um novo problema, mas uma velha e grave endemia, pouco conhecida e divulgada em nossa sociedade.

Então, porque é tão difícil convencer a sociedade, os gestores públicos e os administradores privados a investirem na prevenção de afogamento?

A resposta está no fato de que eles desconhecem o tamanho exato do problema. Desconhecem o número alarmante de pessoas que diariamente se submetem ao risco de incidentes aquáticos. Desconhecem a dor sentimental da perda de um familiar. Desconhecem o custo humano e financeiro destas tragédias (fatal ou não).

Assim, um dos grandes desafios a ser vencido é conseguir impactar a sociedade com informações de gestão dos riscos.

Outro grande desafio é fazer com que os gestores públicos e administradores privados de ambientes de lazer entendam que eles possuem o dever legal de garantir a segurança dos frequentadores destes ambientes.

1.4 Dificuldades encontradas no atendimento

O atendimento de uma vítima de afogamento é difícil. Necessita de um salvamento realizado por guarda-vidas treinado, que ele esteja no local e no momento certo. Necessita também de uma equipe médica especializada com ambulância e um hospital equipado para dar o suporte básico e avançado de vida. Tudo isso para tentar reverter segundos de aspiração de água. Locais onde não existe esse tipo de serviço o risco de morte é maior.

A maioria destas mortes ocorrem em rios, lagos, represas e praias isoladas, longe da prevenção ativa realizada por guarda-vidas (SCHINDA, 2013).

2 Objetivo

Apresentar o programa “Município + Resiliente em Afogamento” como uma nova estratégia de reduzir os afogamentos no Brasil e no Mundo. Este programa que foi criado pela SOBRASA já vem sendo aplicado em algumas cidades do Paraná, São Paulo, Espírito Santo e Tocantins, as quais estão colhendo excelentes resultados.

3 Método

Em virtude da trágica realidade e do grande número de óbitos por afogamento anualmente é fundamental que seja criado mecanismos de resiliência para os municípios, levando em consideração a especificidade dos riscos de cada local.

O programa “Município + Resiliente em Afogamento” é uma proposta de implantação de diversas formas de prevenção que poderá ser aplicada em toda área geográfica do município.

Deverá ser coordenado per agentes públicos estaduais e/ou municipais com apoio da iniciativa privada e demais órgãos ou pessoas da sociedade comprometidas com a defesa da vida e da saúde pública.

4 Amparo Legal

Ao analisar os casos de afogamento, somente a culpa exclusiva da vítima pode configurar como excludentes de responsabilidade do Estado.

Porém, isso só será considerado, se primeiro a Administração Pública cumpriu integralmente seu papel fazendo a gestão da segurança, prevenindo o afogamento, principalmente em local onde há uma prestação de serviço público.

Caso a Administração Pública se omitiu de um dever legal de agir, não estaremos diante da “culpa exclusiva da vítima” e sim, da “culpa concorrente da vítima”. Desta forma, não tem como afastar o alcance do Poder Público, cabendo assim a obrigação em indenizar a vítima ou seus familiares dependendo do desfecho do caso e da gravidade da lesão.

Desta feita, se a Administração Pública Municipal deveria fazer algo previsto em ordenamento geral ou específico e não o fez, responderá por omissão integralmente pelo resultado danoso, tratando-se de responsabilidade objetiva.

Fazer a gestão dos riscos são deveres do município. Encontramos descritos nos seguintes amparos legais:

CF/88 - ART. 182 §1: impõe que as cidades se organizem de forma sustentável, desenvolvendo suas funções sociais, assegurando o bem-estar de seus habitantes, tudo de acordo com a política de desenvolvimento urbano.

Lei federal 12.608/12 – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - Art. 8º, XI - impõe aos Municípios, o dever de dispor de “Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil”, que ao definir as áreas de risco, gerará ao município, que reconheça que praias e piscinas públicas constituem áreas críticas e, precisam ter um tratamento diferenciado quanto às medidas de segurança a serem adotadas.

A falta de uma política pública de prevenção de afogamento padronizada em âmbito nacional é o maior problema encontrado.

Para melhor mitigar os riscos de afogamento há necessidade das seguintes medidas:

- Uma legislação padronizada;
- Placas de orientação em segurança;
- Regulamentação da profissão de guarda-vidas;
- Regulamentação do uso dos equipamentos de proteção individual;
- Regras de segurança para atividades aquáticas;
- Padronização de ações preventiva em locais de águas abertas;
- Cursos de capacitação de vários níveis voltados a prevenção de afogamentos;
- Legislação que atribua ao município e instituições privadas que exploram ambientes aquáticos a segurança nestes ambientes, etc.

5 Princípios da prevenção e da resiliência

O princípio da redução do número de incidentes aquáticos é a prevenção. Para que isso ocorra é de extrema necessidade que o município, através de políticas públicas, implemente algumas ações mitigatórias, sendo elas:

- O mapeamento dos riscos;
- A sinalização destes riscos;
- A divulgação dos riscos para as pessoas que frequentam aquele ambiente aquático;
- A educação do público usuário para melhor gestão dos riscos;
- Treinamento das equipes que fazem o atendimento de prevenção e emergência para aquele tipo de risco.

6 O programa de prevenção “Município + Resiliente em Afogamento”

O programa “Município + Resiliente em Afogamento” foi criado em 2015 pela SOBRASA. Em 2016 foi lançado como projeto piloto no município de Cruzeiro do Iguazu/PR. Teve apoio do Corpo de Bombeiros do Paraná, através do 3º Subgrupamento de Bombeiros Independente.

Este programa vem somar com a campanha **“Construindo Cidades Resilientes”**, porém com o foco específico no tema **“prevenção ao afogamento”**.

Reúne um pacote de propostas de mitigação por meio de programas de prevenção. O conteúdo está disponível gratuitamente aos gestores municipais.

Por interesse da administração municipal, o município solicita via ofício à SOBRASA um convênio de cooperação.

O Prefeito através deste documento se compromete a realizar a gestão dos riscos de afogamentos. Após a assinatura do convênio é criada um Conselho Municipal de Prevenção de Afogamento. O conselho elabora um plano de contingência contra afogamento.

O convênio é um protocolo de boas práticas assinado entre 2 instituições (SOBRASA X Município) podendo ter apoio e cooperação dos Governos Estaduais e Federais, do Ministério Público Estadual, por meio do Promotor de Justiça da Comarca em que se encontra aquele município.

O Plano de Contingência contra Afogamento é elaborado utilizando informações dos históricos dos afogamentos que já ocorreram no município e região, através do mapeamento de atividades e áreas de atenção de afogamento, visando dar ênfase aos perigos regionais existentes.

A melhor forma de reduzir esse problema a nível nacional é entender as fases do processo da linha do tempo do afogamento, criar uma política pública de prevenção de afogamento no município integrada em rede, por bacias hidrográficas, por regiões e Estados.

Esse programa está disponível no sítio eletrônico da SOBRASA no link site: programa “Município + Resiliente em Afogamentos”

6.1 O que é a SOBRASA

O programa e suas ferramentas são oferecidos pela SOBRASA (Sociedade Brasileira de Salvamento Aquático).

Criada em 1995 por um grupo de profissionais médicos, guarda-vidas, bombeiros e profissionais atuantes na área aquática.

A SOBRASA é uma entidade sem fins lucrativos, que atua como órgão de convergência na prevenção de afogamentos e incidentes, de todas as atividades de esporte, lazer e trabalho na área aquática, agindo em prol de reduzir esta tragédia do afogamento.

Em seu quadro possui os melhores especialistas brasileiros com presença em 26 estados da federação e com atuação internacional, na “International Lifesaving Federation” - ILSF e “International Maritime Rescue Federation” - IMRF. (SOBRASA, 2016).

7 Preparação para as emergências

Embora a prevenção seja o caminho mais fácil, seguro e barato, não há como reduzir totalmente as ocorrências de afogamento.

Desta forma as preparações para as ações de respostas também são importantes, principalmente nos desastres de evolução súbita como enchentes e inundações. A implementação de respostas rápidas e articuladas é fundamental para a redução de danos e prejuízos.

A melhor forma para se preparar para as emergências e desastres em meio líquido é:

- Desenvolver ações envolvendo a comunidade e as instituições governamentais;
- A difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;
- A formação e capacitação de recursos humanos;
- A articulação de órgãos e instituições (empresas e comunidades).

7.1 Fase de preparação do plano de contingência

O plano de contingência é um plano previamente elaborado para orientar as ações caso o evento adverso venha a se concretizar. Deverá ser elaborado com antecedência para facilitar as atividades a serem executadas.

A fase de preparação compreende a elaboração de planos prevendo diversas hipóteses de desastres em meio líquido. Prevê também como atuar nas demais fases: de prevenção, de reação, de mitigação e de reconstrução.

O processo de planejamento não é um passo único ou um momento estático. Se não for testado e atualizado periodicamente perderá o seu significado.

As fases dos planos podem ser:

a) genérica: abordando a estrutura de prevenção e de resposta à qualquer afogamento em uma área ou,

b) específica: focando uma atividade particular à uma área ou à um público sujeito ao afogamento em especial (piscina, rio, crianças, jovens, pescadores).

8 Como aderir ao programa “Município + Resiliente em Afogamento”

Para a adesão do programa “Município + Resiliente em Afogamento” é necessário realizar as seguintes fases:

1. O Prefeito assina com a SOBRASA um termo de compromisso de implantação “Município + Resiliente em Afogamento” seguindo as fases e prazos ajustados;
2. A gestão municipal cria o “Conselho Municipal de Prevenção ao Afogamento”, por decreto ou lei;
3. O “Conselho Municipal de Prevenção ao Afogamento” elabora o plano de enfrentamento customizado (Plano de Contingência contra Afogamento) e propõe à administração pública as ações necessárias para mitigar os riscos de afogamento no município.

8.1 Pilares das ações

Para facilitar o processo de implantação basta seguir os pilares das ações:

1. Criação de um Conselho Municipal de Prevenção de Afogamentos;
2. Levantamento do perfil epidemiológico de afogamento na região (local de incidentes e qual é o grupo de risco envolvido);
3. Identificação por ordem de importância do problema encontrado e a divulgação para a comunidade;
4. Sensibilizar a comunidade sobre os riscos de afogamento e das medidas mitigadoras a serem implantadas (baseada no programa de prevenção SOBRASA);
5. Incluir o “plano de contingência contra afogamentos” no “plano de contingência do município”, justificando a necessidade de gestão das áreas de atenção e das atividades que provocam riscos de afogamento.

9 Atividades a serem realizadas

1. Prevenção ativa - realizada com sinalizações para a redução/impedimento de acesso aos locais de risco ou isolados;
2. Prevenção reativa - realizada com guarda-vidas em áreas turísticas de grande uso ao banho, quando necessário;
3. Implantação de um programa de ambientação aquática – ensinamento de natação para crianças do município, quando possível;
4. Instrução - Capacitação para os integrantes do sistema de atendimento de urgência através de palestras e treinamentos para atualizar e padronizar o atendimento às vítimas de afogamento;
5. Reavaliação – examinar os resultados de sucesso e de falhas. Assim que identificados refazer as estratégias do plano de contingência municipal;
6. Destacar a obrigação do município – divulgar o que está sendo colocado em prática. Buscar formas menos onerosas possíveis. As ações podem ser realizadas de forma gradativa;
7. Suporte – As escolhas para as ações educativas podem ser consultadas no site da SOBRASA - <http://www.sobrasa.org/>.

Conclusão

Estas ferramentas já mostraram um grande alcance no processo de prevenção de afogamento no Brasil. Estão sendo desenvolvido por voluntários de maneira isolada sem apoio direto da União, Estados e Municípios.

Ao envolvermos os gestores municipais e de defesa civil, responsáveis direto pelo manejo de riscos, a redução de afogamentos passa a ser uma política pública municipal, com grande probabilidade de sucesso.

Desta feita, se a Administração Pública Municipal deveria fazer algo previsto em ordenamento geral ou, específico e, não o fez, responderá por omissão integralmente pelo resultado danoso, tratando-se de responsabilidade objetiva. Com a adesão do programa “Município + Resiliente em Afogamento”, o município tem a oportunidade de dispor e executar o plano de contingência contra afogamento, cumprindo com sua obrigação legal e, eximindo-se dos riscos inerentes às áreas náuticas de lazer evitando muitos óbitos por afogamento.

Referências

- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao. Acesso em: 04 jun. 2020
- BRASIL. **Lei Federal 12.606 de 10 de abril de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: 04 jun. 2020.
- PARANÁ (Estado). Governo do Estado do Paraná. **Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil**: plano de contingência. Disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/>. Acesso em: 07 jan. 2015.
- SCHINDA, Antonio. **Epidemiologia de afogamento**: estado e políticas públicas no Paraná. 2013. 146 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação-PPGE, UNIOESTE, Cascável, PR, 2013.
- SOBRASA. **Programas Institucional de prevenção em afogamentos**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.sobrasa.org>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- SOBRASA. **Programa “município mais resiliente em afogamento”**. Disponível em: <http://www.sobrasa.org/programa-municipioresiliente-em-afogamento/>. Acesso em: 19 ago. 2018.

SOBRASA; SZPILMAN, D. Afogamentos: o que está acontecendo? **Boletim Brasil**, 2018. Disponível em: http://www.sobrasa.org/new_sobrasa/arquivos/baixar/AFOGAMENTOS_Boletim_Brasil_2018.pdf. Acesso em: 19 ago. 2019.

SZPILMAN, David *et al.* Drowning timeline: a new systematic model of the drowning process. **The American Journal of Emergency Medicine**, v. 34, n. 11, p. 2224-2226, 2016.

