

SOCIOLOGIA DOS DESASTRES

Construção, interfaces e
perspectivas no Brasil

Volume II



Norma Valencio
(org)

© 2010 dos autores

Direitos reservados desta edição

RiMa Editora

Desenho da capa: Arthur Valencio, baseado em gravura de Hans Sebald Beham (1500-1550), Hercules capturing Cerberus (1545).

S681s	Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil – volume II /organizado por Norma Valencio– São Carlos : RiMa Editora, 2010.
	248 p. il.
	ISBN – 978-85-7656-188-0
	1. Sociologia dos desastres. 2. Vulnerabilidade. 3. Defesa civil. 4. Mudanças climáticas. I. Autor. II. Título.
	CDD – 303.4

COMISSÃO EDITORIAL

Dirlene Ribeiro Martins

Paulo de Tarso Martins

Carlos Eduardo M. Bicudo (Instituto de Botânica - SP)

João Batista Martins (UEL - PR)

José Eduardo dos Santos (UFSCar - SP)

Michèle Sato (UFMT - MT)

RiMa

www.rimaeditora.com.br

Rua Virgílio Pozzi, 213 – Santa Paula

13564-040 – São Carlos, SP

Fone/Fax: (16) 3372-3238

CAPÍTULO I

O GUARDADOR DO PORTAL DE HADES: ELEMENTOS SOCIOPOLÍTICOS PARA UMA ANÁLISE ACERCA DO ENFRENTAMENTO INSTITUCIONAL DOS DESASTRES NO BRASIL

NORMA VALENCIO

ARTHUR VALENCIO

INTRODUÇÃO

A mitologia grega conta com uma profusão de personagens obrigadas a praticar atos bravios, os quais, em última instância, revelariam o seu valor pessoal e diante dos deuses. Assim se deu com Hércules, o herói mitológico a quem foi solicitado por seu desafeto, o rei Euristeu, o cumprimento de doze tarefas em penitência a um crime involuntariamente cometido. Todas pareciam impossíveis, posto que exigissem um misto de força e agilidade descomuns. O intento de Euristeu era testemunhar o herói empenhado, porém, fracassando fragorosamente, sucumbindo na missão última de reencontrar sua dignidade apesar das agruras enfrentadas.

A despeito da torcida contra do rei, uma a uma, as tarefas por ele propostas foram executadas a contento: o estrangulamento do leão de Neméia; o enfrentamento da Hidra; a captura do javali de Erimanto; o domínio do touro de Creta; a subtração do cinto de Hipólita, dentre outras. Uma das últimas tarefas, no entanto, foi forjada para que o êxito de Hércules não fosse jamais logrado: tratava-se de enfrentar Cérbero, o cão de três cabeças, guardião do portal do inferno. Deveria Hércules arrastá-lo para junto de si, trazendo-o sob os ombros até a luz do dia, na presença do rei Euristeu. Se tal feito fosse realizado, o herói estaria livre para seguir sua jornada, com sua honra restituída. Porém, muitas eram as implicações da tarefa. O inferno não era um reles pardieiro, com almas perdidas e incorrigíveis, mas um cárcere mantido sob estrita vigilância, provendo o padecimento incomensurável a tais almas a fim de que, extenuadas e sob uma perene chuva gelada, não arremettessem incontroláveis sobre o mundo que as mantinha em cativeiro. Cérbero, como o guardião do portal de Hades, apresenta-se como o limiar entre as duas ordens, discriminando-as. Daí porque sua fúria ensandecida dirigia-se a quem ousasse transpor portal afora, devorando a vítima incontrolavelmente, enquanto apresentava o ardil de ser dócil a quem quisesse adentrá-lo. A brutalidade da força física de Cérbero, contendo ameaçadora e insubmissamente os suplicantes, sintetizava o Tempo em fúria, representado por suas três cabeças: o passado, o presente o futuro. Ocorre que nosso herói utilizou-se de um subterfúgio, o apoio de divindades, e obteve com isso o consentimento de Hades para levar consigo a fera e devolvê-la assim que saciasse a demanda do rei Euristeu.

Ao reportar ao mito de Cérbero, Jorge Luis Borges rememorou a interpretação dantesca, que antropomorfizou o canídeo, conferindo-lhe “*sua índole infernal: barba imunda e negra, mãos com grandes unhas, que desgarram, em meio à chuva, as almas dos réprobos*” (Borges, 2007: 52). De fato, no Canto VI da Divina Comédia, Dante Alighieri apresenta-nos Cérbero que, no terceiro círculo do inferno, latia para as almas encharcadas na lama podre e não tinham como protegerem-se das chicotadas da chuva dura.

Essa imagem dantesca não está distante da provação pela qual passam muitos dos brasileiros que penam sob a lama e vivenciam reiteradamente sua aflição sob as intempéries tal como se um cão atroz os mantivesse num cativeiro, com um sem número de penitências a cumprir e nenhum herói para abrandar a fera. Aprisionados a um destino funesto, esses e os que padecem pela falta d’água, tentam em vão decodificar a força por detrás do Tempo que lhes corrói a vida e eis que se deparam com o Estado agindo para incrementar a sua penúria. Encontram a sua voracidade ao invés de um leniente para a barbárie. O devorador incontido de almas é uma personagem que se ajusta bastante bem ao conteúdo de instituições públicas brasileiras, cujos agentes centram-se deslumbradamente nos privilégios dos cargos distanciando-se de produzir tempestivamente serviço útil para modificar a realidade dos que vivem em sofrimento recorrente devido os desastres. Ao contrário, por vezes se alimentam desse sofrimento para fortalecer seus interesses comezinhos.

A fim de caracterizar a extensão e intensidade do problema dos desastres no Brasil, vimos apresentar alguns elementos sociopolíticos que tanto indicam o processo de incremento da vulnerabilidade no plano nacional quanto seus matizes regionais e feições burocráticas.

1. O DESASTRE COMO RELAÇÃO SOCIOPOLÍTICA

Quando a grande imprensa focaliza a ocorrência de desastres, aqueles que a testemunham pela tela da TV, pela internet, rádio ou jornal podem ter a equivocada impressão que o pior já passou quando a notícia foi ultrapassada. Na verdade, no Brasil, grande parte dos desastres é desencadeada por processos sociais que se dão numa cronologia muito anterior ao impacto de fatores como vendavais, chuvas fortes ou secas e são mais extensivos e dolorosos para os afetados do que supõe os curiosos por notícias.

Para a Sociologia, desastres se configuram como fenômenos bastante particulares que guardam uma especificidade no tempo e no espaço (Quarantelli, 1998); entretanto, isso não impede que sejam analisados com base nos nexos sócio-históricos significativos que transcendem a tragédia local. No caso brasileiro, para além da distinção aparente entre municípios e número de ocorrências oficiais de secas e estiagens prolongadas a cada ano, há a semelhança social entre os grupos sociais mais severamente afetados em cada localidade como também no tipo penúria que lhes é infligido. Desastres também se revelam como acontecimentos disruptivos da dinâmica social (Quarantelli, 2005) de tal sorte que sua ocorrência não pode ser ignorada para os que se situam nesse con-

texto adverso; mas o viés de classe é nítido na intensidade e duração do sofrimento vivenciado. Para os mais pobres, a vivência do desastre exige uma rápida resignificação do *sistema de objetos* e do *sistema de ações* (cf. Santos, 1998) do espaço público e privado impactado, a fim de emergir soluções provisórias que reequacionem precariamente sua rotina. Dilaceramento da vida cotidiana e criatividade se imiscuem para dar cabo do processo de compreensão objetiva e subjetiva das perdas e danos havidos, mas também para permitir a restauração de um sentido maior à sobrevivência em meio aos escombros.

A via para o inferno, que são os desastres recorrentes, é pavimentada e bem sinalizada. Nela, muitos entram, mas poucos saem. Os sinais mais relevantes desta via são: (a) o patrimonialismo, que gera vícios incorrigíveis no uso personalista da máquina pública por elites políticas e econômicas, o que reverbera em distintas capacidades de se proteger dos fatores de ameaça ou de se recuperar de danos havidos; (b) a persistência das desigualdades sociais, que se reflete nos processos fundiários concentracionistas e no acesso diferenciado a condições construtivas e de infra-estrutura pública nos locais de moradia, sobretudo relacionadas à drenagem e ao saneamento; (c) a ausência de um marco de cidadania em torno dos direitos de acesso e uso da terra e da água, dispondo privilegiadamente esses recursos vitais para os setores mais capitalizados, ao ofertá-los na forma de mercadoria, o que inviabiliza a seriedade de um planejamento integrado nas bacias hidrográficas visando reduzir danos ao conjunto dos cidadãos em circunstâncias de chuvas intensas ou stress hídrico e (d) a inexpressiva organização política dos mais grupos mais seriamente afetados por desastres para exigir a garantia dos seus direitos fundamentais. Daí, ser evidente o caráter eminentemente sociopolítico por trás de cada desastre e na relação entre eles.

Quando um mesmo tipo de desastre, associado ao impacto de ameaças previsíveis e regulares, ocorre numa mesma localidade – seja um mesmo município, estado ou país –, há indícios que as instituições públicas voltadas para as emergências naquele espaço não funcionam com a devida *reflexividade* (cf. Giddens, 1991). Algo as leva a não induzir ou apoiar práticas de resiliência em conformidade tanto com a sua missão institucional quanto com as exigências das circunstâncias socioambientais. A ambigüidade relativa ao crescimento do aparato público em defesa civil e o sentimento minúsculo de proteção que o cidadão comum tem diante dos riscos que enfrenta se deve a dissociação reiterada das visões de mundo de ambos, hiato que não se resolve quando os órgãos solicitam mais verbas, mais equipamentos e funcionários (Valencio e Valencio, 2010).

A Política Nacional de Defesa Civil define desastre como sendo o “*resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais*” (Brasil, 2000: IV-A-1). Para o propósito que ora temos, qual seja, o de apresentar elementos sociopolíticos da dinâmica de ocorrência dos desastres no Brasil, nos últimos anos, é oportuno considerar que a definição supra, embora útil, suscita que as instituições integradas no Sistema Nacional

de Defesa Civil (SINDEC) promovam discursos e práticas simplificadoras em torno da realidade social complexa e multifacetada, afastando-as da possibilidade de refletir, planejar e agir em conformidade daquilo que espera e necessita o cidadão afetado ou receoso em sê-lo. O corolário do reducionismo interpretativo do conceito de desastre é a forma compartimentalizada como os instrumentos formais o caracterizam, capturando parcelas estanques deste acontecimento social. Logo, os fragmentos que porventura sejam mais evidenciados nos documentos oficiais municiam uma orientação enviesada em termos das providências que precisam ser tomadas, tão mais passível de distorção quanto mais longe o ente deliberativo estiver daquela realidade. Deste modo, objetos, cuja destruição ocorreu e que valham milhões de reais, pode ser o foco de priorização de providências do ente público ao invés da recuperação de outros de menor monta, porém mais significativos para a recomposição material e simbólica dos grupos socialmente mais vulneráveis.

Nem sempre há uma correspondência completa entre o acontecimento do desastre e aquilo que sobre ele manifesta o gestor local. O ponto de vista do gestor é, por assim dizer, levado à domesticação com base nas orientações que recebe de instâncias superiores para expressar, formalmente, o fenômeno ocorrido. Trata-se de uma convergência forçada que as instâncias superiores do SINDEC propõem às suas bases para representar o que é tido como o real a fim de que estas tenham as suas demandas devidamente consideradas. O amoldamento estrito do desastre a um problema de engenharia é o mais corrente, e aspectos relacionados à saúde pública, à assistência social e outros são secundarizados e, por vezes, somem de vista. O ajustamento da realidade ao discursivo simplificador, que anula muitos dos aspectos mais expressivos da ruptura da dinâmica social e, por vezes, da própria estrutura social local afetada, é uma questão sociológica relevante. Porém, são ainda mais críticos os problemas relacionados à consistência e transparência dos registros oficiais, o que torna o pouco que se possa saber, em termos processuais, ainda mais obscuro.

Em relação à consistência da informação oficial do SINDEC, os limitantes imediatos para uma análise integrada dos desastres são (a) o fracionamento dos dados, (b) a omissão de parte dos mesmos e (c) a incorreção no seu lançamento. Em relação à transparência, a crítica se refere a pouca acessibilidade à informação, o que impede o incremento do controle social sobre a narrativa oficial do desastre, o que já foi tratado por Valencio (2009a).

No que concerne ao fracionamento da informação oficial, isso é exercitado, dentre outros, no documento oficial da autoridade local que é dirigido à autoridade nacional para caracterizar detalhadamente o desastre, o formulário denominado AVADAN (Avaliação de Danos). Dentre as inúmeras restrições que o formulário supra apresenta destaca-se a natureza não relacional das variáveis referidas às dimensões humanas e materiais da destruição e danificação ocorridas. Em sua versão atual, o AVADAN não permite a identificação dos laços entre os afetados e sua correspondência com o sistema de objetos que foi destruído ou severamente danificado. Tão importante quanto discriminar os óbitos, feridos, desaparecidos e enfermos havidos, é relacionar essa afetação em laços de

parentesco e vizinhança, uma vez que denota a perda da rede psicossocial imediata de apoio aos sobreviventes, vindo a exigir um esforço mais acentuado de priorização de atendimento daquele grupo. A relação dos afetados entre si e desses com as moradias danificadas ou destruídas também deveria ser tratada como uma informação de crucial importância para o gestor nas providências intersetoriais e urgentes em atendimento ao grupo, uma vez que a perda da ‘concha’ protetora, que é a casa, indica riscos de vivência sistemática de violência simbólica tanto em virtude da supressão a revelia do universo privado quanto de exposição integral do grupo ao mundo público (por ex., em abrigos provisórios), aumentando a fragilidade emocional e social dos sobreviventes nessa condição sócio-espacial. Moradias de famílias empobrecidas ou em miserabilidade são as primeiras que desabam ou são arrastadas pelo impacto das chuvas e também as primeiras que precisam ser abandonadas circunstancialmente devido à ausência de provimento de água por secas e estiagens prolongadas.

Perda de áreas cultivadas, de animais de criação, de estoques e de infraestrutura, além da destruição de estabelecimentos industriais e comerciais e afins pode significar a perda de postos de trabalhos para famílias que sofreram simultaneamente os revezes da destruição ou abandono involuntário da moradia e a morte de familiares. Some-se o desabrigo e o desemprego ao luto; ou, ainda, ao luto pela perda do(a) chefe da família ou do(a) chefe do lar, e vê-se o quão grande pode ser o padecimento do afetado e o quão curto se torna o seu horizonte de possibilidades. A supressão súbita do conjunto de relações e de objetos que compõem a vida social, econômica e extra-econômica, induz a anomia dos indivíduos e famílias afetados; ou seja, para estes, esvazia-se o sentido de pertencimento à sociedade.

Família-moradia-trabalho compõe um trinômio fundamental da vida social, embora decomposto pelas políticas sociais. A fragmentação do drama da vida concreta em problemas setorializados permite que, a conta-gotas, alguns aspectos do mesmo sejam objetos de atenção e providências de frações do Estado; porém, as soluções apresentadas podem ser incompatíveis para a integridade da vida do sujeito; e, ainda, aquilo que fica descoberto pode ser exatamente o que enfeixa todo o resto. Disso advém, por exemplo, a rejeição que desabrigados têm para se mudarem para bairros distantes do local original de moradia, devido o antagonismo da solução de moradia ofertada pelo Estado com suas necessidades de trabalho, os vínculos escolares para os filhos e outras. No desastre, não são casas o que, primeiramente, deve ser restaurado, mas a interlocução com os afetados para que esses traduzam em seus próprios termos o entendimento daquilo que concebem como reabilitação e reconstrução, o que o Plano de Trabalho, que acompanha o AVADAN, geralmente não espelha em seu mero foco em obras e na ligeireza com que é formulado para compor os requisitos obrigatórios que favorecem o acesso a recursos extraordinários. O foco dos desastres deveria ser precipuamente a escuta ao cidadão, o restabelecimento de sua dignidade e da motivação em continuar seguindo em frente, mas a temporalidade burocrática não condiz com a temporalidade da vida cotidiana.

Não é raro ouvir relatos da trajetória de vida de algumas dos milhares de pessoas em situação de rua no Brasil os quais apontam a vivência de enchentes como o nexo causal da perda de parentes e de bens móveis, irrecuperáveis, o que teria gerado o desfazimento da família e o contexto de perambulação mundo afora. Conforme veremos mais adiante, no capítulo 3 deste livro, o incremento do ambiente de intolerância para com as pessoas em situação de rua, no Brasil, leva a que o grupo seja vítima de práticas correntes de extermínio. O desatendimento nos mais afetados em desastres é apenas um aspecto desse extermínio homeopático. As falhas do Estado no desatendimento ou na precarização de atendimento aos desalojados e desabrigados, que inclui o desvio de donativos novos ou em bom estado e doações em dinheiro, é a demonstração derradeira de um histórico de distanciamento público das obrigações com os grupos socioeconômicos mais vulneráveis, sujeitados a sobreviver numa territorialização precária e para quem do humano. Ademais, quando o ponto de vista de comunidades pobres, impactadas por desastres, não têm oportunidade de ser considerado no referente às medidas de reconstrução a serem adotadas, essas correm o risco de se tornarem dissonantes das necessidades locais. Em processos participativos, tanto a explicitação das causas maiores da vulnerabilidade do grupo poderia vir à tona quanto os esforços de reabilitação poderiam caminhar para consolidar a organização do grupo visando planejar estratégias de resiliência duradouras (Pomeroy, 2006); mas, a recorrência de práticas autoritárias de gestores públicos, no geral, e de agentes de defesa civil, em particular, impedem-no.

Um contra-exemplo da situação anômica a que muitos dos afetados por desastres são levados, é o caso dos desabrigados no desastre em Ilhota/SC, em novembro de 2008, sobretudo do grupo inserido no Complexo do Morro do Baú. Os vínculos de parentesco e vizinhança construíram, ao longo de três gerações, uma comunidade com expressivo nível de coesão interna. Na destruição extensiva do lugar – afetando moradias, áreas de trabalho e ceifando dezenas de vidas – a perda de parentes, de vizinhos e amigos desfez, de maneira abrupta, muitos dos papéis sociais que, rotineira e complementarmente, cada qual exercia. O desastre desintegrou o sistema de ações usuais, não mais desencadeadas em virtude da ausência do outro e da inviabilidade do espaço de realização das práticas cotidianas. Os sobreviventes, que perderam inúmeros familiares, tiveram que modificar substancialmente o seu projeto existencial. Em larga medida, tal projeto se assentou no ânimo para a organização do grupo visando o embate político, não aceitando passivamente os ditames das autoridades sobre o destino do grupo. As perdas humanas e materiais não suscitaram ao grupo aceitar a figuração de vitimização, a qual implicaria tornar incontestes as ações públicas de reabilitação e reconstrução. Ao contrário, as perdas e danos levaram o grupo a mobilizar-se em prol do aumento do controle coletivo sobre as deliberações oficiais que eram tomadas acerca de seu futuro. É de notar, entretanto, que na origem social e de classe, o grupo destoa da maioria dos desabrigados no país. Trata-se de uma classe média, majoritariamente de origem européia, pequenos produtores e proprietários, com um histórico de associativismo, de crença na

eficácia da lei e das instituições. Para a maioria dos desabrigados e desalojados, cuja origem social é diversa, composta por gente pobre, negra ou parda, trajetória migrante, sem sólidas comprovações documentais em torno da terra onde ergue sua moradia, a articulação política sofre maiores obstáculos na coesão do grupo e na busca de legitimação perante o interlocutor público, sobretudo no que concerne o reconhecimento dos seus direitos. O gestor local geralmente retruca: “*afinal, vocês que tanto pedem, nem são gente daqui...*”. Vivemos num país de migrantes e as privações de toda a ordem são a razão da movimentação constante das pessoas no território nacional. No entanto, a origem migrante é um dos primeiros argumentos do gestor local para lançar mão de estratégias de expulsão definitiva dos *forasteiros* que lhes traz *aborrecimentos*, como assim são interpretados os direitos dos pobres afetados por desastres, sobretudo nas periferias urbanas das cidades médias e grandes.

Por fim, mas não menos importante, o decreto municipal de situação de emergência (SE) ou estado de calamidade pública (ECP), seguido de portaria de reconhecimento pelo Ministério da Integração Nacional/Secretaria Nacional de Defesa Civil, é *per se* a síntese de um discurso oficial que, ao seu modo, atesta gradações de fracasso da capacidade institucional local na prevenção e preparação frente os fatores de ameaça bem como atesta limitações conjunturais ou estruturais para responder ao desastre e promover a reconstrução. Logo, o incremento do conjunto de atos administrativos que corresponde à ocorrência de desastre – quanto mais os relacionados a fatores ameaçantes frequentes – é uma evidência de que o Estado tem déficits para atuar eficazmente na evitação de danos ao cidadão e denota a vulnerabilidade institucional do SINDEC para fazê-lo (Valencio e Valencio, 2010).

Os resultados da sistematização e análise das informações oficiais referentes os desastres ocorridos no Brasil os últimos anos é o que apresentamos a seguir.

2. A PRODUÇÃO SOCIAL DOS DESASTRES: A DIMENSÃO

NACIONAL DO PROBLEMA

Nos idos de 1988, já no contexto de redemocratização, a Constituição da República Federativa do Brasil explicitava ser de competência privativa da União legislar sobre defesa civil. No artigo 21, XVIII, da Carta Magna, lê-se, dentre as competências da União: “*planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações*”. Passados vinte e dois anos, a ocorrência de desastres em geral, e dos relacionados à água, em particular, tomou proporções avassaladoras no país, indicando um descontrole público em torno do tema.

Para endossar a afirmação supra, os autores sistematizaram e geraram, em planilha Excel, 167.888 informações embasadas nas portarias de reconhecimento de SE e ECP dos últimos quinze semestres, a saber, de 01 de janeiro de 2003 a 30 de junho de 2010. A data do último acesso para fins de coleta foi 06 de julho de 2010, ocasião em que a data constante da última atualização feita pela SEDEC em sua base era 30 de junho de 2010.

As catorze variáveis analisadas foram:

- a) o código do município no IBGE;
- b) o nome do município;
- c) a data de publicação da portaria de reconhecimento no DOU (Diário Oficial da União);
- d) o nome do evento;
- e) o código do evento no CODAR (Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos);
- f) a caracterização do desastre em SE ou ECP;
- g) a data de início da vigência da portaria;
- h) a data de término da vigência da portaria;
- i) o estado da federação ao qual pertence o município afetado;
- j) a região do país a qual pertence o município afetado;
- l) o ano base de lançamento da informação no site da SEDEC;
- m) o número de dias de vigência da portaria;
- n) o número da portaria do MI/SEDEC; e
- o) o hiato de tempo entre a data de início da vigência da portaria e a publicação da portaria de reconhecimento no DOU.

Os autores identificaram quarenta e nove erros nos dados lançados no site da SEDEC: dez relacionados à data de publicação da portaria e/ou à data de início da vigência da portaria e trinta e nove relacionados à repetição de um mesmo item na base da referida Secretaria. Todos os casos verificados foram corrigidos pelos autores através de verificação das informações acerca das referidas portarias nas respectivas edições do DOU, disponíveis no site da Imprensa Nacional. A data de início da ocorrência do desastre é o parâmetro fundamental para a análise da evolução temporal de tais eventos no país.

Além da base supra, os autores elaboraram uma segunda base em planilha formato Excel, com 55.120 informações, referente ao período de 2007 a 2010, embasadas nos arquivos da SEDEC intitulados “Desastres notificados à SEDEC-MI”. Em relação a esta base, a data do último acesso para fins de coleta foi 06 de julho de 2010, ocasião em que a data constante da última atualização feita pela SEDEC em sua base era 1º de julho de 2010.

As variáveis coletadas, sistematizadas e analisadas foram:

- a) o código do município no IBGE;
- b) o nome do município;
- c) o código do evento no CODAR;
- d) a denominação do evento;
- e) a data de entrada no CENAD;

- f) o número de desalojados;
- g) o número de desabrigados;
- h) o número de mortos;
- i) o número de afetados;
- j) o número de residências danificadas;
- k) o número de residências destruídas;
- l) a data da ocorrência;
- m) o estado da federação em que se insere o município;
- n) a região em que se insere o município;
- o) o ano base de lançamento da informação no site da SEDEC; e
- p) o semestre e ano de acordo com a data da ocorrência.

Em relação à referida base, é mister destacar a existência de informações incompletas nos arquivos disponibilizados virtualmente pela SEDEC, tais como os relacionados aos códigos do município junto ao IBGE e nome do evento de que trata um dado conjunto de afetação. Informações porventura inconsistentes, dentro da própria padronização proposta pela SEDEC - como, por exemplo, o lançamento de “número de famílias” afetadas (n=2) na coluna voltada para a informação “número de indivíduos” ou o lançamento de um número seguido de barra (n=1) – foram descartadas para efeitos de cálculo.

Devido aos fatores supracitados e, ainda, às novas atualizações que a SEDEC realize em sua base, incluindo acréscimos de informações relacionados ao recorte temporal dessa pesquisa, os números que abaixo apresentados devem se tomado apenas em sua feição indicativa.

2.1 EVOLUÇÃO DOS DESASTRES

Do primeiro semestre de 2003 ao primeiro semestre de 2010, o conjunto de desastres reconhecidos pela União, na forma de portaria, soma o significativo número de 11.992 ocorrências. Tomando por parâmetro a existência de 5.565 municípios no território nacional, tal conjunto de ocorrências representa algo como se o Brasil tivesse sido 2,15 vezes totalmente envolvido em desastres.

A média de desastres no país, nos últimos 15 semestres (1º sem 2003 ao 1º sem 2010), é de 799,47 ocorrências ou 1.598,94 ocorrências/ano. Isso representa algo como se 28,73 % dos municípios brasileiros, pouco mais de um quarto do total, fossem passíveis, a cada ano, de sofrer destruição ou danificação severa na base territorial sob a sua jurisdição. Se tomarmos em conta os últimos sete anos completos em que há informação disponível (2003-2009) verifica-se a constância de um número superior a mil desastres reconhecidos anualmente (Quadro I).

Quadro I Número de portarias anuais.

Ano	Número de portarias
2003	1.682
2004	1.585
2005	1.848
2006	1.103
2007	1.739
2008	1.322
2009	2.274
Total	11.553

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI.

Das 11.992 portarias de reconhecimento de desastres, 11.560 são relacionadas de situação de emergência (96,40%) e 432 ao estado de calamidade pública (3,60%). Tendo em conta a data de início da vigência da portaria, observa-se que, no geral, os primeiros semestres de cada ano são os mais problemáticos em termos de ocorrências de desastres (Quadro II).

Quadro II Evolução semestral do número de portarias.

Semestre	Número de portarias
1º semestre de 2003	866
2º semestre de 2003	816
1º semestre de 2004	1.373
2º semestre de 2004	212
1º semestre de 2005	1.137
2º semestre de 2005	711
1º semestre de 2006	502
2º semestre de 2006	601
1º semestre de 2007	859
2º semestre de 2007	880
1º semestre de 2008	717
2º semestre de 2008	605
1º semestre de 2009	1.417
2º semestre de 2009	857
1º semestre de 2010	439
TOTAL	11.992

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI.

2.2 OS AFETADOS

No período do 1º semestre de 2007 ao 1º semestre de 2010, segundo as informações da SEDEC, os desastres ocorridos no Brasil provocaram a afetação de 22.089.804 pessoas. Em 2007, foram 2.970.275 de afetados, chegando a 3.676.175, em 2008, num aumento de 23,77%. De 2008 para 2009, o crescimento do número de afetados foi de 43,87%. Já com os 10.154.385 afetados havidos no ano de 2010, frente aos 5.288.969 afetados do ano anterior, de 2009, o crescimento foi de 92,00%. Assim, a curva tem tido uma evolução francamente ascendente. Essa afetação ocorre tanto no que concerne ao mundo público quanto privado, com perdas e prejuízos no âmbito econômico e social, com diferentes gradações de intensidade (Quadros III e IV).

Quadro III Evolução do número de afetados em desastres, por semestre.

Semestre	Número de afetados
1º semestre de 2007	1.504.335
2º semestre de 2007	1.465.940
1º semestre de 2008	2.060.483
2º semestre de 2008	1.615.692
1º semestre de 2009	3.739.857
2º semestre de 2009	1.549.112
1º semestre de 2010	10.154.385
TOTAL	22.089.804

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI .

Quadro IV Evolução anual dos afetados em desastres (2003-2009).

Ano	Número de afetados
2007	2.970.275
2008	3.676.175
2009	5.288.969
Total	11.935.419

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI .

Dentre os afetados, os subgrupos de desalojados e desabrigados merecem especial atenção posto que ambos caracterizam-se por uma vulnerabilidade sócio-econômica precedente ao evento dito ‘desastre’, restringido demasiado as opções de acesso a uma territorialidade mais segura. A perda do lugar de moradia e, não raro, dos bens ali existentes, muitos dos quais instrumentalizam a realização do trabalho, demarca a elevação dos níveis de comprometimento de sua sobrevivência numa trajetória de vida já permanentemente árdua.

Conforme discorrido em Valencio e Valencio (2010), os desalojados constituem um subgrupo de afetados que conta com o suporte de uma rede privada de relações para obter o acolhimento provisório junto ao domicílio de parentes, vizinhos e amigos. Já os desabrigados são aqueles que não dispõem da referida rede ou é inviável acessá-la, seja porque os agentes a quem o indivíduo ou família iriam recorrer foram igualmente afetados ou residem em localidades distantes ou, ainda, vivam em situação estrutural ou pontual limitante e não podem prestar o auxílio devido. Ao longo do que é denominado tecnicamente de pós-desastre, quanto mais se protele providências de reconstrução, mais se assiste à transformação de desalojados em desabrigados e vice-versa. O desalojado torna-se desabrigado quando cessam as condições de acolhida privada, no geral, devido (a) à perda do ambiente de liberdade e intimidade do anfitrião ou (b) às limitações das condições materiais do anfitrião para dar continuidade ao apoio aos acolhidos.

A ambiguidade na condição de desabrigado ou de desalojado dá-se, sobretudo, quando o contexto de convivência e suprimento dos mínimos vitais no abrigo provisório se torna aquém do admissível aos valores, princípios e necessidades psicossociais e materiais do indivíduo ou da família, o que deflagra nova reivindicação, exitosa, junto ao Estado para obter o auxílio-moradia. Porém, as providências do Estado em prover auxílio-moradia para desabrigados ou desalojados nem sempre são bem sucedidas porque os imóveis alternativos para garantir a privacidade, ao valor monetário que é disponibilizado, podem ser raros na localidade ou igualmente estarem em áreas susceptíveis. É, ainda, a carência de muitos dos bens móveis necessários para prover a funcionalidade do lar, a distância em relação ao seu meio de convívio e a insuficiência ou suspensão do valor de auxílio-moradia fornecido pelo Estado podem trazer o grupo para a condição inicial de falta de abrigo adequado (Valencio, 2009b; Siena e Marchezini, 2010). Há, ainda, a situação usual na qual os desabrigados e desalojados, diante a imobilidade do ente público para reconstruir moradias, retornam aos terrenos interditados para ali refazerem parcamente seu teto visando à restituição de sua privacidade – fundamento da saúde psicossocial – e rearticularem seus meios de vida; e, por fim, há os que vivenciam o descaso absoluto dos gestores públicos, quando, então, a situação anômica fica mais evidente.

As mulheres, no geral, são relegadas ao segundo plano no processo de reconstrução pós-desastre. Esse é um momento de crise e, nesses, a mulher costuma ser silenciada (Krishinadas, 2007). Contudo, sendo a moradia um dos focos principais da reconstrução e o território privado o que, por excelência, exprime a atuação feminina, sua participação nos processos deliberativos não poderia sofrer discriminação (Krishinadas, 2007). Além de afastados do ambiente decisório, desabrigados e desalojados ficam à mercê da assistência que os entes nacionais, que naturalizaram as desigualdades sociais, estão dispostos a prestar. A racionalidade autoritária impeditiva da construção participativa das medidas de reabilitação e reconstrução, e que retira as mulheres do centro da discussão sobre as moradias afetadas, é a mesma que supõe altivez em recusar que os sobreviventes recebam auxílio de organizações estrangeiras e, ainda,

mantém-se impermeável à necessidade de revisão das práticas e valores de seus agentes. Sem adotar os princípios humanitários na execução da sua responsabilidade de proteger, o desastre é ocasião para tais agentes reforçarem suas práticas violadoras dos direitos humanos (Barber, 2009).

No ano de 2003, os desalojados somaram 92.345 pessoas e os desabrigados 35.380, totalizando 127.725 pessoas em vulnerabilidade extrema por decorrência de desastres (Brasil, 2007). Três anos após, em 2006, foram 70.655 desalojados e 61.365 desabrigados, num total de 132.020 pessoas (Brasil, 2007). No ano de 2009, os desalojados somaram 302.463 pessoas e os desabrigados 121.067, totalizando 423.530 pessoas. Observa-se que, no comparativo dos anos de 2003 e 2006, o crescimento do contingente em vulnerabilidade extrema pós-desastre foi de 3,36 % e, no comparativo dos anos de 2006 e 2009, o crescimento foi de 220,81%. As informações ora disponíveis sobre o número de desabrigados e desalojados referente ao 1º semestre de 2010 (que tendem a ser ajustadas para um número maior conforme a SEDEC lançá-las no sistema) reportam a existência de 65.525 desabrigados e 161.270 desalojados, ou seja, 226.795 pessoas levadas à vulnerabilidade extrema em decorrência de desastre. É preciso atentar para as dimensões de classe e étnico-raciais que caracterizam esse grupo em vulnerabilidade extrema. Tal como ponderou Woods (2009) em relação ao grupo mais duramente afetado pelo furacão Katrina, em New Orleans, houve anos de negligência do poder público para com o direito de morar dos afro-americanos e, sendo estes os que mais sofreram durante o desastre, foram também os mais visados nas deliberações oficiais sobre moradias a serem demolidas, discriminados pela vizinhança que tinha condições de retomar sua rotina e induzidos a migrar, caracterizando a prática de racismo em violação à Constituição americana.

Por fim, há as mortes decorrentes de desastres, o que deve ser considerado como algo além de meras estatísticas. A simples existência de óbitos pressupõe falhas graves do Estado em torno das práticas ou omissões de suas frações institucionais incumbidas de proteger o cidadão, particularmente da defesa civil, cuja missão é resguardar a incolumidade da vida em contexto de desastre. Os mortos são os que melhor dispõem do testemunho da indiferença, incapacidade, equívocos e má vontade contidos nas providências de coordenação do cenário arrasado (Valencio, 2009a).

Embora a relevância dessa informação – foram 141 mortos no ano de 2010, segundo a SEDEC –, pouca atenção é dada pelo SINDEC para consisti-la e publicizá-la visando permitir ao público acompanhar a evolução dos óbitos ao longo dos últimos anos e, assim, torná-la um indicador de que as circunstâncias em que tais óbitos ocorrem estão sendo o foco do compromisso público com o melhoramento das práticas de seus órgãos constituintes. De todas, essa é a perda mais irreparável, conforme o pronunciamento do prefeito municipal de Ilhota, Ademar Felisky, na Câmara dos Deputados, em 24 de novembro de 2009:

Exatamente hoje faz 1 ano da maior tragédia climática que assolou não somente a cidade de Ilhota mas também todo o Vale do Itajaí (...) Porém, jamais va-

mos recuperar o nosso bem maior: das 135 pessoas vitimadas por essa catástrofe, que tiveram a sua vida ceifada, um terço era morador da localidade do Alto do Baú e Braço do Baú. Isso representa 0,3% da nossa população que, se aplicado a uma cidade como o Distrito Federal, seria de centenas de milhares de mortos. (Brasil, 2009: 66031).

2.3 PRÁTICAS BUROCRÁTICAS EM TORNO DOS ACONTECIMENTOS DESOLADORES

Se a máquina pública brasileira tem como uma de suas características mais visíveis a lentidão do atendimento ao cidadão comum, a instituição maior de defesa civil, cujo escopo é o contexto de emergências, não foge à regra. Essa é uma incongruência fundamental visto que a celeridade (e o acerto) das práticas do Estado é a única coisa que pode evitar que o cidadão sofra os efeitos devastadores de um desastre, seja porque impede diligentemente o acontecimento adverso seja porque age rapidamente para reduzir o sofrimento dos afetados fazendo-os retomar o quanto antes a sua rotina. Cada dia que tarde em fazê-lo, frustrando as expectativas dos grupos afetados, mina não apenas as condições de recomposição do local, mas também a confiança pública na capacidade institucional de cumprir sua missão.

Uma das formas de, ilustrativamente, detectar o desajuste na comunicação do Estado com a sociedade no tema dos desastres é através da assincronia entre a ocorrência do desastre, que é descrito pela data do desastre, reportado pelo decreto municipal, e a data de publicação da portaria de reconhecimento do evento pelo Ministério da Integração Nacional/Secretaria Nacional de Defesa Civil. Se essas datas forem próximas, isso denota um aspecto salutar no diálogo entre os níveis de poder que interagem para gerar providências outras visando a resolução da situação adversa. Contudo, quanto maior o hiato entre tais datas, mais aparente se torna que os entes públicos envolvidos não estão empenhados, por razões várias, em cumprir procedimentos que favoreçam o cidadão afetado, ainda que a data do conteúdo reporte o passado e vise, assim, gerar efeitos jurídicos para atos administrativos retroativos. A média brasileira de distância temporal nesse quesito é de 123 dias, isto é, mais de quatro meses depois de ocorrido o desastre. Porém, há estados da federação em que o hiato temporal chega a quase o dobro disso, como o Maranhão e o Pará, cuja média é de 230 dias, ou seja, mais de um semestre (Quadro V).

O desastre que assolou Ilhota/SC, em 24 de novembro de 2008, teve portaria de reconhecimento correspondente publicada no DOU em 16 de abril de 2009 (quase cinco meses após) e portaria de aferição publicada no DOU em 29 de abril de 2009. No caso de Angra dos Reis/RJ, em desastre ocorrido no dia 1º de janeiro de 2010, a portaria de reconhecimento correspondente foi publicada no DOU em 27 de janeiro de 2010 e a portaria de aferição foi publicada em 18 de março de 2010, mais de setenta dias depois do desastre.

Há que se considerar, ainda, que o misto de esperança dos gestores municipais em acessar recursos extraordinários oriundos do Ministério da Integração Nacional e da necessidade de continuar recorrendo aos expedientes burocráticos mais ligeiros para recompor a normalidade do cotidiano local atua para que

o executivo municipal solicite a prorrogação da portaria de reconhecimento do desastre. Todavia, a tramitação do pedido de prorrogação da portaria, devido a não resolução de condições essenciais na localidade atingida, gera uma duplicação das rotinas burocráticas dos órgãos envolvidos desde a expedição de decreto quanto de portaria. De maneira redundante, por ser lenta, a burocracia acaba multiplicando o sem número de providências e tramitação para continuar validando juridicamente os atos em torno de um desastre de difícil superação.

Quadro V Tempo médio entre o início da vigência do decreto municipal e a data de publicação da portaria de reconhecimento no DOU em dias, por estado da federação.

Estado	Tempo médio em dias
Maranhão	230
Pará	230
Rondônia	191
Amazonas	145
Piauí	141
Santa Catarina	134
Bahia	133
Pernambuco	131
Paraná	126
BRASIL	123
Ceará	122
Rio Grande do Sul	120
São Paulo	119
Mato Grosso	118
Goiás	117
Paraíba	116
Minas Gerais	115
Rio Grande do Norte	115
Espírito Santo	114
Acre	100
Alagoas	98
Sergipe	95
Tocantins	94
Rio de Janeiro	91
Mato Grosso do Sul	87
Roraima	79
Amapá	37

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI e DOU.

Uma ilustração da frustração geral e, particularmente, das lideranças políticas das localidades afetadas por desastres, em relação à lentidão burocrática se depreende dos depoimentos do deputado Edinho Bez (PMDB/SC) e do prefeito municipal de Blumenau/SC, João Paulo Kleinübing, na sessão acima referida da Câmara dos Deputados.

Afirma o deputado:

(...) não devemos mais aceitar o excesso da burocracia. O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao término de seu governo (...) disse que estava deixando a Presidência da República (...) inconformado com a burocracia existente nesse País, porque tomava as decisões e as coisas custavam a acontecer. Outro dia, conversando com o Presidente Lula, S.Exa. também se mostrou irritado, porque toma as decisões, e elas custam a acontecer – é muito conhecido em nossos meios o “ainda-não-saiu-do-papel”, e, se faltou a pessoa do carimbo, ainda atrasa mais 1 ou 2 dias (...) Não é possível que continue assim(...) Se não conseguirmos dar a velocidade devida num momento como este [de calamidade pública] (...) imaginem como é em relação às obras! (...) Infelizmente, os Municípios têm dificuldades em atender à demanda da população com a velocidade devida”(Brasil, 2009: 66029).

E complementa o prefeito de Blumenau sobre as providências práticas após o desastre:

Algumas obras começaram 6 ou 7 meses depois e terão tempo de execução menor do que o tempo que levou até se ajustar toda a papelada. Este talvez seja o exemplo mais bem-acabado do entrave burocrático que todos nós enfrentamos: o tempo de execução das obras é menor do que o tempo de se lidar com todos os papéis, com todas as licenças, com todas as aprovações” (Brasil, 2009: 66033).

Outra dimensão de assincronia na relação da SEDEC com os municípios em SE e ECP foi identificado em relatório da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), tornado público pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Tratou-se de auditoria, solicitada pelo Congresso Nacional, para verificação de falhas da defesa civil nacional nos exames de solicitação de transferências de recursos para fazer frente a despesas emergenciais bem como da identificação de ausência de critérios objetivos para distribuição de recursos para obras de prevenção de acidentes. A avaliação orientou-se tanto para o Programa de Resposta aos Desastres e Reconstrução quanto ao Programa de Prevenção e Preparação aos Desastres.

Da análise da estrutura física e gerencial da SEDEC, concluiu-se que os principais fatores que estão impactando a análise e conclusão do processo de transferência obrigatória, referem-se às deficiências no quadro de pessoal, à ocorrência de impropriedades nos processos, que apresentavam informações pouco confiáveis, à limitação dos sistemas de informação e à generalidade das informações contidas nos planos de trabalho (...)” (Brasil, 2010: 12).

Ao tomar como base o tempo médio entre a data do desastre e a chegada da documentação no Ministério da Integração Nacional, no ano de 2009 até o dia 06 de agosto, os auditores chegaram à soma de 62 dias para os termos de

compromisso estaduais e 33,2 dias para os termos de compromissos estaduais. E, no mesmo período analisado, o tempo despendido entre a data do desastre e a liberação da primeira ordem bancária chegava a 98,1 dias para os termos de compromisso com o ente estadual e 96,1 dias para os relativos ao ente municipal (Brasil, 2010). No referido documento, os auditores reportam que a SEDEC “*não mantém registro de todas as solicitações encaminhadas, o que compromete a transparência do processo de transferência de recursos e inviabiliza a verificação da isonomia no tratamento das solicitações*” (Brasil, 2010: 23). Adiante, o documento menciona que a SEDEC reconhece as falhas nas informações relativas aos municípios/estados solicitantes de recursos e argumenta que muitos municípios solicitam recursos sem fazer referência ao mecanismo de transferência obrigatória (cf. Decreto 6.663/08). Os auditores identificam, deste modo que, até aquele momento, estaria faltando uma postura pró-ativa do órgão para orientar os solicitantes acerca dessa modalidade de apoio. E concluem: “*A ausência de registros das solicitações não atendidas impede qualquer análise sobre os critérios de elegibilidade adotados e dos possíveis motivos de sua negativa, contribuindo para a falta de transparência no processo de atendimento da solicitação de recursos*” (Brasil, 2010: 26).

A adoção da Medida Provisória 494, de 02 de julho de 2010, que trata de medidas de agilização na liberação de recursos para municípios em SE e ECP, é um paliativo para o problema supra, não podendo ser tomado como a sua superação. Isso porque o MI é quem continua a definir o montante de recursos a ser transferido e, no relatório acima citado “*59% dos gestores afirmaram que os recursos recebidos foram insuficientes*” (Brasil, 2010: 32).

Por fim, é necessário dizer que as medidas de reabilitação mais usualmente tomadas no país são baseadas na cultura da solicitação e distribuição de donativos, o que em nada auxilia o advento de uma cultura de prevenção consistente. A cultura em torno de donativos tem notadamente um efeito tampão para a falta de cidadania e sua deflagração insistente é um indício de um Estado e uma sociedade reiteradamente despreparados para os desastres. O higienismo social, cujas bases, no Brasil, foram forjadas na sociedade escravocrata e mantidas generalizadamente ao longo do processo modernizador, torna a solidariedade interclasses apenas aparente, algo que se dissolve facilmente quando a imprensa desvia o foco da tragédia ocorrida. Tais transferências não têm um efeito redistributivo estrutural, não macula a lógica apartadora que vigora na sociedade brasileira. Mantido nesses termos, o desastre renova e reforça a segregação com tonalidades caritativas, que torna frágil a coesão social.

2.4 OS FATORES DE AMEAÇA COM OS QUAIS O PAÍS NÃO SABE LIDAR

Os desastres caracterizados na documentação oficial estão relacionados a um conjunto bastante restrito de fatores de ameaça.

Se identificada a causa primária e a natureza do desastre, a partir das portarias de reconhecimento, discriminando-as conforme a classificação proposta pela Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos – CODAR e observando que há portarias que descrevem uma multiplicidade de eventos como fator de ameaça (as causas desmembradas excederão o número total de portarias em 31 ocorrências,

compondo um n=12.023 para um número de portarias n=11.992), veremos que as ocorrências de desastres dito naturais relacionados com a geodinâmica terrestre externa são preponderantes, com 98,19% do total das ocorrências e 98,44% do total das portarias de reconhecimento no período dos quinze semestres investigados (Quadro VI).

Quadro VI Distribuição das causas de desastres, número de ocorrências e percentual sobre o número de portarias de reconhecimento no período do 1º sem de 2003 ao 1º sem 2010, segundo a CODAR.

Causa primária/natureza	Número de ocorrências (n=12.023)	% em relação ao número total de ocorrências (n=12.023)	% em relação ao número total de portarias (n=11.992)
Desastres naturais			
Desastres naturais de origem sideral	0	0,00%	0,00%
Desastres naturais relacionados com a geodinâmica terrestre externa	11.805	98,19%	98,44%
Desastres naturais relacionados com a geodinâmica terrestre interna	146	1,21%	1,22%
Desastres naturais relacionados com desequilíbrio da biocenose	0	0,00%	0,00%
Desastres humanos			
Desastres humanos de natureza tecnológica	54	0,45%	0,45%
Desastres humanos de natureza social	10	0,08%	0,08%
Desastres humanos de natureza biológica	4	0,03%	0,03%
Desastres mistos			
Desastres mistos relacionados com a geodinâmica terrestre externa	0	0,00%	0,00%
Desastres mistos relacionados com a geodinâmica terrestre interna	0	0,00%	0,00%
Outros			
Informações insuficientes para adequação a uma das categorias acima	4	0,03%	0,03%

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI.

Se detalhado as classes dos desastres relacionados com a geodinâmica terrestre externa, o conjunto preliminar de 11.805 incidências se desdobra em 11.969 ocorrências, isto é, em 164 ocorrências a mais. Isso porque, em tal conjunto, há intersecções nas causas dos desastres, os quais imbricam, por exemplo, vendaval e chuvas intensas, granizo e enchente etc. Os desastres que, nesse conjunto, aparecem como relacionados às precipitações hídricas e inundações representam 3.712 das ocorrências (31,01%) e os desastres relacionados à intensa redução de precipitação hídrica corresponde a 7.426 (62,04%) e, ambos, equivalem a 93,05% das ocorrências e a 92,88% das portarias de reconhecimento de desastres.

Quadro VII Distribuição das ocorrências no conjunto de desastres relacionados à geodinâmica terrestre externa e percentual sobre o número de portarias de reconhecimento no período do 1º sem. de 2003 ao 1º sem. 2010.

Classe	Número de ocorrências (considerando as intersecções de causas) (n= 11.969)	% total das ocorrências (n=11.969)	% total de portarias (n=11.992)
Desastres naturais de causa eólica	552	4,61%	4,60%
Desastres naturais relacionados com temperaturas externas	279	2,33%	2,33%
Desastres naturais relacionados com o incremento das precipitações hídricas e com as inundações	3.712	31,01%	30,95%
Desastres naturais relacionados com a intensa redução das precipitações hídricas	7.426	62,04%	61,92%

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI .

3. OS DESASTRES NA PERSPECTIVA MACRORREGIONAL

A identificação do *stress* hídrico e das chuvas intensas como sendo a esmagadora maioria dos fatores que levam os municípios brasileiros a decretarem a ocorrência do desastre, e a evolução preocupante da vulnerabilidade frente aos mesmos, na escala nacional, dá fortes pistas de que a sociedade não tem sabido forjar – e o Estado não tem sabido apoiar – os processos de territorialização de seus distintos grupos sociais de forma a lidar amigavelmente com a água, conhecendo e interagindo compativelmente com o ciclo hidrológico e suas nuances.

Poder-se-ia supor, devido aos diferentes estágios de desenvolvimento no qual se encontram as regiões brasileiras, que as mais prósperas, cuja circulação da riqueza, incorporação e disseminação de novas tecnologias são maiores, seriam menos susceptíveis aos desastres. Porém, isso não ocorre.

No que concerne ao número de portarias de reconhecimento de desastre, a região Nordeste, considerada a de menor desenvolvimento, de fato, toma a dianteira, com 48,41% do total de portarias. Contudo, a região Sul vem seguindo a primeira, com a expressiva ocorrência de 3.583 portarias no período de 1º sem. de 2003 ao 1º sem. de 2010, equivalente a 29,88% do total. Se somadas as portarias do Sul e Sudeste, o número chega a 5.578, isto é, a 46,52% do total, equiparando-se, então, à região Nordeste (Quadro VIII).

Quadro VIII Distribuição regional do número de portarias de reconhecimento de SE e ECP pela SEDEC no período 1º sem. 2003 ao 1º sem. 2010.

Região	Número de portarias	% em relação ao total
Centro-Oeste	323	2,69%
Nordeste	5.805	48,41%
Norte	286	2,38%
Sudeste	1.995	16,64%
Sul	3.583	29,88%

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI e DOU.

No referente aos afetados, o Nordeste vinha mantendo, no período de 2007-2009, uma representação superior a um quarto dos afetados de todo o país: foram 1.036.982 pessoas, em 2007 (34,91% do total); 977.583 pessoas, em 2008 (26,59% do total) e 1.856.506 pessoas, em 2009 (35,10% do total). No entanto, o aumento do número de pessoas afetados na própria região, de 2008 para 2009, foi de 89,91%, ou seja, quase dobrou. No caso do Sul, houve um aumento de 461,92% do número de afetados se comparado o total da região em 2007, 341.802 pessoas ao total da região em 2009, que foi de 1.920.641 pessoas (Quadro IX).

Quadro IX Evolução dos afetados em desastres, por região, 2007-2009.

Afetados em 2007			Afetados em 2008			Afetados em 2009		
Região	Número de afetados	% relativo ao ano	Região	Número de afetados	% relativo ao ano	Região	Número de afetados	% relativo ao ano
Centro-Oeste	361.713	12,18	Centro-Oeste	209.537	5,70	Centro-Oeste	71.046	1,34
Nordeste	1.036.982	34,91	Nordeste	977.583	26,59	Nordeste	1.856.506	35,10
Norte	245.266	8,26	Norte	359.438	9,78	Norte	594.042	11,23
Sudeste	984.512	33,15	Sudeste	1.226.870	33,37	Sudeste	846.734	16,01
Sul	341.802	11,51	Sul	902.747	24,56	Sul	1.920.641	36,31
Total	2.970.275		Total	3.676.175		Total	5.288.969	

No tocante ao conjunto de desabrigados e desalojados nos três últimos semestres (do 1º sem. de 2009 ao 1º sem. de 2010), constituído por 650.325

peças, o Nordeste agregou 51,18% desse grupo em vulnerabilidade extrema (332.813 pessoas), enquanto a soma das regiões Sul e Sudeste representou 34,85% (226.619 pessoas), o que é bastante significativo em vista dos patamares mais elevados de desenvolvimento (Quadro X). Entretanto, quando nos deparamos com o conjunto de moradias destruídas e danificadas, no 1º sem. de 2010, o Sudeste sozinho ultrapassa o Nordeste, pois apresenta 33.593 moradias impactadas (51,89% do total) enquanto o Nordeste apresenta 17.433 (26,93 % do total), seguido pela região Sul (Quadro XI).

Quadro X Número de desabrigados e desalojados nos desastres notificados à SEDEC por região (1º 2009 ao 1º 2010).

Região	Número de desabrigados	Número de desalojados
Centro-Oeste	1.642	4.201
Nordeste	126.409	206.404
Norte	20.056	64.994
Sudeste	24.017	115.788
Sul	14.468	72.346
Total	186.592	463.733

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI.

Quadro XI Número de moradias destruídas/danificadas nos desastres notificados à SEDEC por região no 1º semestre do ano de 2010.

Região	Moradias destruídas	Moradias danificadas
Centro-Oeste	71	458
Nordeste	9.588	7.845
Norte	195	2.212
Sudeste	2.538	31.055
Sul	271	10.507
Total	12.663	52.077

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH permite distinguir os estados da federação quanto ao patamar de bem-estar em que sua população se encontra. Pelo quadro abaixo (Quadro XII), podemos distinguir estados em que este patamar é elevado, com IDH igual ou superior a 0,800 – como Minas Gerais, Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, além do Distrito Federal – e ver sua correspondência com a inserção nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Abaixo de um IDH de 0,800, encontram-se os estados das regiões Norte e Nordeste. Entretanto, quando se trata de desastres, estados de elevado IDH, ou não, são igualmente suscetíveis.

Tal é ilustrado com o conjunto robusto de portarias de reconhecimento de desastre relativas ao Rio Grande do Sul, IDH 0,832 (região Sul), Minas Gerais, IDH 0,800 (região Sudeste) e Paraíba, IDH 0,718 (região Nordeste), no período de 2003 a 2009. As portarias referidas ao contexto gaúcho no período foram em número de 1.820 (15,75 %do total), ao mineiro, 1.221 (10,57% do total) e ao paraibano 1.223 (10,59% do total) (Quadro XIII).

Quadro XII Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2005).

Estado da Federação	Nível
AC - Acre	0,751
AL - Alagoas	0,677
AM - Amazonas	0,780
AP - Amapá	0,780
BA - Bahia	0,742
CE - Ceará	0,723
DF - Distrito Federal	0,874
ES - Espírito Santo	0,802
GO - Goiás	0,800
MA - Maranhão	0,683
MG - Minas Gerais	0,800
MS - Mato Grosso do Sul	0,802
MT - Mato Grosso	0,796
PA - Pará	0,755
PB - Paraíba	0,718
PE - Pernambuco	0,718
PI - Piauí	0,703
PR - Paraná	0,820
RJ - Rio de Janeiro	0,832
RN - Rio Grande do Norte	0,738
RO - Rondônia	0,776
RR - Roraima	0,750
RS - Rio Grande do Sul	0,832
SC - Santa Catarina	0,840
SE - Sergipe	0,742
SP - São Paulo	0,833
TO - Tocantins	0,756

Fonte: PNUD/Fundação João Pinheiro.

Quadro XIII Número de portarias de reconhecimento Brasil, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, período 2003-2009.

Ano	Número de portarias Brasil	Número de portarias RS	Número de portarias MG	Número de portarias PB
2003	1.682	129	314	274
2004	1.585	374	93	204
2005	1.848	440	90	182
2006	1.103	20	110	137
2007	1.739	91	214	257
2008	1.322	200	231	126
2009	2.274	566	169	43
Total	11.553	1.820	1.221	1.223

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI e DOU.

Em relação às causas dos desastres, a estiagem é a principal justificativa das portarias de reconhecimento de desastre na região Sul, o equivalente a 2,6 vezes mais do que em virtude de intensas precipitações hídricas. Vale ressaltar que essa região é a que mais concentra portarias cujas causas são fenômenos eólicos, caracterizados principalmente por vendavais e ciclones extratropicais. Na região Sudeste, as chuvas têm maior impacto do que estiagens, e concentra o maior número de portarias justificadas por desastres relacionados à geodinâmica terrestre interna, como erosões, deslizamentos, corridas de massa e afins. Na região Centro-Oeste, os desastres dito naturais relacionados à geodinâmica terrestre externa são as principais justificativas dos decretos das portarias. O incremento das precipitações e os desastres relacionados à redução de precipitações hídricas estão em pé de igualdade em número de decretos na referida região, constituindo problemas da mesma importância. A região Norte também sofre com a redução e o incremento de precipitações hídricas, principais justificativas dos decretos que são reportados nas portarias de reconhecimento. Muitos dos números de ocorrência do *stress* hídrico provêm da seca que afetou a Amazônia no ano de 2005, quando 62 municípios, só no estado do Amazonas, decretaram ECP. Por fim, na região Nordeste, mais de dois terços do número de portarias estão relacionados às secas e estiagens prolongadas. Contudo, as 1.551 portarias relacionadas às chuvas é um número igualmente considerável e que deve ser levado em conta, tendo em vista os municípios da região litorânea sistematicamente afetados (Quadro XIV).

Quadro XIV Número de ocorrências por região, 1º sem. 2003 ao 1º sem. 2010.

Classificação	Número ocorrências SUL	Número ocorrências SUDESTE	Número ocorrências CENTRO-OESTE	Número ocorrências NORTE	Número ocorrências NORDESTE
Desastres naturais					
<i>Desastres naturais de origem sideral</i>	0	0	0	0	0
<i>Desastres naturais relacionados com a geodinâmica terrestre externa</i>	3.567	1.908	300	273	5.757
Causa eólica	512	32	3	0	5
Relacionados com temperaturas externas	242	34	1	0	2
Relacionados com o incremento das precipitações hídricas e com as inundações	823	1.038	154	146	1.551
Relacionados com a intensa redução das precipitações hídricas	2.142	816	142	127	4.199
<i>Desastres naturais relacionados com a geodinâmica terrestre interna</i>	5	90	19	8	24
<i>Desastres naturais relacionados com o desequilíbrio da biocenose</i>	0	0	0	0	0
Desastres humanos					
<i>Desastres humanos de natureza tecnológica</i>	4	24	5	1	20
<i>Desastres humanos de natureza social</i>	4	1	1	2	2
<i>Desastres humanos de natureza biológica</i>	0	0	0	2	2
Informações insuficientes para adequação a uma das categorias acima	4	0	0	0	0

Fonte: Os autores, com base em informações da SEDEC/MI.

CONCLUSÕES

Duas variáveis fundamentais para caracterizar uma sociedade moderna são: a sua dinâmica institucional fortemente fincada nos valores democráticos e uma base territorial capaz de assentar dignamente os seus cidadãos. Sem ins-

tituições sólidas e credíveis, a sociedade fica à mercê do personalismo e da visão de mundo dos dirigentes. Sem justiça no ordenamento fundiário, o conteúdo do território se torna algo movente, alterado ao sabor dos interesses de quem concentra poder ao mesmo tempo que some sob os pés dos grupos social, econômica e politicamente fragilizados. Privilégio e privação viram faces da mesma moeda na sociedade pseudo-moderna, mas os tensionamentos ficam contidos em vista do receio de retaliação que os mais fracos têm, do que decorre o ciclo vicioso do desatendimento que os oprimem, que tomará sempre, nos desastres, o nome de ‘fatalidade’.

A Política Nacional de Defesa Civil apresenta a redução de desastres, pela diminuição de ocorrências e intensidade das mesmas, como seu objetivo geral (Brasil, 2000). As informações acima disponibilizadas demonstram que esse objetivo não vem sendo cumprido.

Em termos sociopolíticos, a materialização de um desastre significa um desacerto entre as representações de risco dos diversos agentes, especialmente das frações do Estado, tanto para planejar e executar ações consoantes às verdadeiras potencialidades dos fatores de ameaça quanto em termos da extensão da vulnerabilidade. Sendo os fatores ameaçantes tão conhecidos e freqüentes, e os estudos sobre os mesmos tão valorizados e detalhados, conclui-se que o fracasso em lidar com os desastres passa pela barreira intransponível tanto de difundir e prover tecnologias de prevenção e preparação aos pobres quanto em rever a lógica sócio-espacial dos sistemas de objetos e ações que produzem, a um só tempo, lugares opulentos e desoladores, ora incompatíveis com o movimento das águas. A incapacidade do SINDEC, de prevenir e preparar a sociedade local para o impacto de eventos adversos, está associada às limitações em responder adequadamente aos ditames do contexto de emergência. A reconstrução feita com esforços solitários dos afetados gera uma ferida social de difícil cicatrização carregada na memória, nos corpos e nas formas de interação dali em diante.

A permanência da feição patrimonialista no aparato estatal brasileiro é o centro da explicação sobre os desastres que ora assistimos, pois responde às principais indagações que o olhar crítico porventura tenha, tais como: por que os responsáveis por proteger a incolumidade da vida nos desastres não são responsabilizados pelas falhas de atendimento? Por que o alargamento do tecido institucional em defesa civil não tem correspondido a um aumento da eficácia em reduzir os desastres? Por que a retórica de que, aos pobres, ‘falta de percepção de risco’, é insistentemente sacada dos argumentos do sistema perito em defesa civil, descartando afrontosamente a compreensão sócio-histórica das desigualdades na sociedade na qual age? E outras. Quando os agentes do Estado naturalizam o distanciamento de suas práticas da premência de transformações que a realidade social exige – embora o contexto grave seja o que justifique seus cargos, funções comissionadas e suas respectivas atribuições – algo errado está acontecendo e esse é o nascedouro dos desastres. O que se desenvolve na cena externa é o sofrimento sucessivamente vivenciado pelos que não se sentem devidamente representados, acarretando-lhes níveis consideráveis de apreensão, ansiedade e revolta silenciosa. Mas que, não longe, irá eclodir.

Os desastres são o inferno na Terra: há pavor, lamúrias, tormentos, lágrimas e ranger de dentes. Destarte, é preciso indagar se os que suplicam ajuda não foram condenados injustamente.

Afirma Jorge Luis Borges (2007: 52): “*Se o inferno é uma casa, a casa de Hades, é natural que um cão a guarde; também é natural que esse cão seja imaginado como atroz*”. A burocracia brasileira no tema da defesa civil age como Cérbero, devorando impiedosamente os afetados por desastres, particularmente os desalojados e desabrigados, assolando o seu presente e assombrando o seu futuro, impedindo-os de ter paz; mas Cérbero resiste à domesticação. É o Tempo em desgoverno, que dissipa a imagem de um amanhã alvissareiro, sobretudo dos grupos sociais que tiveram um passado difícil e que estão num presente árduo. A falta de programas consistentes de prevenção e preparação; de quadros humanos capacitados para agir estritamente em consonância à garantia dos direitos da pessoa humana nas circunstâncias de risco e de desastre e em quaisquer outras; o vagar com que a tramitação de documentos que visam garantir ações de reconstrução ocorre para a maioria dos municípios; a recorrência e a evolução ascendente dos eventos que destroem a condição material para a realização da vida social, bem como ameaçam a vida em si, são indícios de um despreparo generalizado do ente público para lidar com as circunstâncias socioambientais complexas em que nos encontramos e que pioram a olhos vistos, a despeito dos discursos calculadamente otimistas.

A tarefa hercúlea a que os brasileiros deveriam se lançar, e da qual depende a sobrevivência de muitos dos que vivem sem cidadania e sem chão, entre a angústia e a agonia permanentes, é levar a fera à luz, dissecá-la, enfrentar com destemor as suas garras, perscrutar suas entranhas e a lógica que alimenta o seu sem-número de cabeças. Ou, ainda, semelhante à trajetória de nosso herói mítico, ter coragem e motivação para a tarefa de identificação das vulnerabilidades múltiplas do ente que precisa ser controlado, assumindo a necessidade de enfrentá-lo apesar de todos os contratemplos que surgirem para impedi-lo. O caminho de redenção de Hércules era se colocar a serviço de outrem para aplacar a memória de suas fraquezas. Quem sabe, assim inspirados, poderíamos agir suscitando uma consciência pública alternativa em meio ao caos.

REFERÊNCIAS

BORGES, J.L. (2007). **O livro dos seres imaginários**. Colaboração Margarita Guerrero. 1.a reimpressão. Trad. Heloisa Jahn. São Paulo: Companhia Das Letras.

BARBER, R. (2009). The responsibility to protect the survivors of natural disaster: Cyclone Nargis, a case study. *Journal of Conflict & Security Law*, v. 14, n 1, 3-34.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria Nacional de Defesa Civil (2000). Política Nacional de Defesa Civil. Brasília: SEDEC. Disponível em: http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/suramerica/brasil/sistemnac/Politica_Nacional_Defensa_Civil.pdf

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria Nacional de Defesa Civil (2007). Políticas públicas de prevenção e resposta aos desastres: as ações da SEDEC de 2003 a 2006. Relatório de Atividades. 47p. Brasília: Ministério da Integração Nacional.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2009). Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXIV, nº 206, 24 de novembro de 2009. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24NOV2009.pdf>

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2010). TC 008.556/2009-3, Documento 44.635.942-7, 07 de abril de 2010. Brasília. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/documentos%5B2%5D.pdf

GUIDDENS, A. (1991). **As consequências da modernidade**. São Paulo: EdUNESP.

KRISHINADAS, J. (2007). Identities in reconstruction: from rights of recognition to reflection in post-disaster reconstruction process. *Feminist Legal Studies*, 15: 137-165.

MARCHEZINI, V; SIENA, M. (2010). Múltiplos territórios e desterritorializações múltiplas: repensando as dinâmicas urbanas a partir dos desastres relacionados às chuvas. N.Valencio; E.A.Paula; A.C.Witkoski (orgs). **Processos de territorialização e identidades sociais**. São Carlos, Manaus, Rio Branco: RiMa Editora, EDUA. EdUFAC, 2010. p. 281-297.

POMEROY, R.S. et al (2006). Coping with disaster: rehabilitating coastal livelihoods and communities. *Marine Policy*, 30 786-793

QUARANTELLI, E. (1998). **What is a disaster?** Perspectives on the question. Routledge: London and New York. p.234-273.

QUARANTELLI, E (2005). A social science research agenda for the disasters of the 21 st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation. *In*: R.W. Perry; E.L. Quarantelli (eds). **What is a disasters?** New answers to old questions. USA: International Research Committee on Disasters, p. 325-396.

SANTOS, M. (1998). Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Editora Hucitec

VALENCIO, N. (2009a). Da morte da Quimera à fuga de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. N. Valencio *et al* (orgs). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos, Rima Editora, p.1-19

VALENCIO, N. (2009b). Da ‘área de risco’ ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. N. Valencio *et al* (orgs). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos, RiMa Editora, p. 34-47.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. (2010). Os desastres como indícios da vulnerabilidade do Sistema Nacional de Defesa Civil: o caso brasileiro. *Territorium*, v 17 (em publicação).

WOODS, C. (2009). Les misérables of New Orleans: trap economics and the asset stripping blues, Part 1. *American Quarterly*, v.61, nº 3 , September. Johns Hopkins University Press. p. 769-796.