

SOCIOLOGIA DOS DESASTRES

Construção, interfaces e
perspectivas no Brasil

Versão Eletrônica
(PDF)



Norma Valencio
Mariana Siena
Victor Marchezini
Juliano Costa Gonçalves
(orgs.)

© 2009 dos autores

Direitos reservados desta edição

RiMa Editora

Versão Eletrônica

Desenho da Capa: Arthur Valencio

Belerofonte sobre Pégaso matando a Quimera – alusão à escultura datada de 450 A.C..

S681s

Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil / organizado por Norma Valencio, Mariana Siena, Victor Marchezini e Juliano Costa Gonçalves – São Carlos : RiMa Editora, 2009.

280 p. il.

ISBN – 978-85-7656-165-1 (PDF)

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

DA MORTE DA QUIMERA À PROCURA DE PÉGASO: A IMPORTÂNCIA DA INTERPRETAÇÃO SOCIOLÓGICA NA ANÁLISE DO FENÔMENO DENOMINADO DESASTRE

NORMA VALENCIO

Os direitos humanos reforçam ainda mais o que é agora reconhecido como o problema central da redução da pobreza – a capacitação dos pobres, vendo os pobres não como vítimas que precisam de mais recursos, mas como cidadãos que possuem direitos, e que estão qualificados a tomar parte na tomada de decisões para exigir e exercer seus direitos.

Venho enfatizando a necessidade de assegurar a inclusão e a participação de todos os membros da sociedade, e de assegurar que os grupos marginalizados e excluídos tenham uma voz significativa. O desenvolvimento humano efetivo só pode ser alcançado onde as pessoas são livres para participar nas decisões que moldam suas vidas. O livre-arbítrio de pessoas para determinar seus próprios sistemas político, econômico, social e cultural, e sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas, é algo que, para mim, é axiomático. É, em síntese, inerentemente ‘civilizador’.

Sérgio Vieira de Mello

INTRODUÇÃO

Por ironia, ao darmos entrada ao século XXI, os desastres relacionados aos fenômenos naturais parecem nos assombrar tal como faziam no contexto das sociedades pré-modernas. Tal como na necessidade de embate com uma fera mitológica de várias cabeças e aparentemente indestrutível, uma Quimera, os desastres nos convocam a fazer o papel de Belerofonte, dissipando os temores que se disseminam em todos os cantos do planeta, junto aos vários povos e culturas circunscritas em ecossistemas os mais variados. Dizem os estudos sobre demonologia que as forças do mal, quando nos confrontam, só são dissipadas ou controladas se soubermos os nomes dos demônios específicos que nos vem atemorizar o que, de outra forma, também é o mote das várias ciências ante seus respectivos objetos. “*Que diabo é isso?*”, é a pergunta corrente frente a um desconhecido que, além de tudo, é desconcertante e desagradável em relação às nossas crenças, visões de mundo, nossas rotinas.

Quando Freud apontou, no *Mal-estar da civilização*, as três feridas narcíseas instauradas na sociedade no contexto de avanço científico - a saber, as que reportam ao heliocentrismo, retirando a crença na concepção da Terra como o

centro do mundo, ao evolucionismo, retirando a essência divina do Homem, na sua ascendência direta dos primatas, e ao Inconsciente, subtraindo-nos o controle racional sobre nossa personalidade e as relações sociais por elas balizadas – vimo-nos, subitamente, sós, em orfandade. Não somos o centro do mundo, nem filhos de Deus, nem chefiamos a morada de nossos desejos, nos lembrou Freud, sabendo-nos ao mesmo tempo livres e prisioneiros de outras razões. Tal como o herói mítico acima, e ambigualmente, nos regozijamos pelo destemor com o qual a cultura ocidental se lançou ao combate das verdades preestabelecidas, pela fera que abateu, cada cabeça pendendo inerte quando atravessada pela lâmina da verdade científica, culminado no reino da liberdade, no individualismo e no relativismo cultural que permeia o cotidiano, no qual tudo passou a ser permitido. Contudo, ao individualismo, ao hedonismo e à retirada de barreiras morais à inventividade humana – enfim, nas demonstrações de potência levadas ao paroxismo – se juntou indesejavelmente, como face da mesma moeda, o sentimento de desamparo radical num mundo em mudança contínua, necessitando incessantemente novas decodificações, novos ajustamentos, novas e provisórias ancoragens além de confrontos surpreendentes e desagradáveis com o Outro e conosco, frente ao espelho a refletir nossas deformidades. A orfandade tornou-se, enfim, uma triste constatação posto que a libertação aparente das garras da fera, e em relação ao pai superior e punitivo, não implicou em clima de permanente exultação, amplas possibilidades e controle total sobre o mundo, mas na perda de nosso cavalo alado num mundo gradualmente mais complexo, mais desafiador e incontrolável.

De um lado, como sociedade da informação, tornamo-nos suscetíveis a muitas coisas, dentre as quais, a sermos carreados pela enxurrada de notícias sobre os chamados desastres naturais, em ocorrência em todos os cantos do planeta e que invadem de intranqüilidade nosso cotidiano por várias vias de comunicação (internet, jornais, rádio, torpedos, tv, revista). De outro, como sociedade do risco (cf. BECK, 1992) ou de modernidade tardia (cf. GIDDENS, 1991), somos produtores de alterações nos sistemas atmosférico, hídricos e demais que constituem o suporte integrado da vida no globo, produzindo cenários pouco alvissareiros segundo reportam os últimos relatórios do IPCC. De outro, ainda, perpetua-se, em escala global, as desigualdades econômicas, gerando assimetrias na capacidade adaptativa dos vários povos e nações que sofrerão os impactos negativos dos eventos extremos relacionados às mudanças climáticas. A assimetria de acesso às informações, às tecnologias adaptativas e à capacidade de deslocamento e inserção em territórios circunstancialmente mais seguros cria distinções significativas entre os que produzem os riscos e os que estão mais expostos aos mesmos.

Os chamados desastres naturais agem como monstro de muitas cabeças e sofisticados ardis, Quimera vivificada pela própria espada que lhe golpeou outrora, a ciência buscando-lhe os novos nomes para abatê-la. Entretanto, o fracionamento do conhecimento científico num sem número de especialidades só permite evocar sílabas desconexas. O pai se foi, rouba-nos o cavalo alado e não temos para onde fugir. Eis a nova face do desamparo e da luta inglória a que fomos lançados.

Metáforas à parte, o contexto supra está a exigir mais do que um entendimento estritamente climatológico sobre os encadeamentos das mudanças provocadas no sistema atmosférico e biofísico no ordenamento social local e global. Há um controle ínfimo sobre o nível atual de incertezas, pois que as explicações demandadas passam a orbitar em outras dimensões explicativas, tal como sob o olhar das Ciências Sociais. Isso, para não dizer da necessidade de ultrapassagem da explicação científica, trôpega, ainda que pretensiosa e arrogante, para congregar, numa hermenêutica diatópica (cf. SOUSA SANTOS, 2003) os demais saberes constantes no arcabouço da experiência humana, como os saberes artísticos, religiosos e populares.

No âmbito da Sociologia, há um profícuo debate em curso sobre os fenômenos denominados desastres. Uma gama de interpretações vem se desenvolvendo, sem que houvesse, até o momento, um consenso estabelecido. O que se pode, contudo, depreender até aqui, como um aspecto comum das discussões, é que os desastres ditos naturais não são, para a ciência supra, objetos cuja investigação repousa centralmente em variáveis independentes relacionadas intrinsecamente com os fenômenos naturais. A compreensão dos desastres para a Sociologia focaliza centralmente a estrutura e dinâmica social que, num âmbito multidimensional e multiescalar, dá ensejo a variadas interpretações acerca das relações sociais territorial, institucional e historicamente produzidas.

No que concerne ao contexto brasileiro, a Sociologia ainda não se debruçou detidamente sobre os desastres que assolam cá o país, o que é uma omissão cada dia mais grave em vista tanto da forma como os especialistas de outras áreas de conhecimento encontram-se bastante à vontade para tomar para si as diversas arenas de divulgação científica para difundir suas interpretações de senso comum – muitas, com identificáveis conotações preconceituosas e antidemocráticas – quanto da ausência de contribuições de caráter crítico para arejar idéias em subsídio ao fortalecimento dos movimentos sociais, ao aperfeiçoamento de políticas públicas, à deflagração de novos patamares de compromisso do Estado com a transformação social e, por fim, para atuar analiticamente ensejando crescentes processos de *reflexividade* (cf. GIDDENS, 1997), seja das instituições públicas, seja das próprias ciências sociais, cujo sentido é de, entre outros, colocarem-se em permanente construção de interpretações do mundo contemporâneo, no qual estas ciências estão indelevelmente situadas.

1. DESASTRES NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE A NATUREZA DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Das várias interpretações possíveis sobre aquilo que toma a denominação de desastres, no Brasil, há que se ter em conta uma em particular; qual seja, a de que aquilo que é reconhecido no meio institucional de defesa civil como desastre é, antes de tudo, o fenômeno de constatação pública de uma vulnerabilidade na relação do Estado com a sociedade diante o impacto de um fator de ameaça que não se conseguiu, a contento, impedir ou minorar os danos e prejuízos.

Quando um município decreta, e tem reconhecido nos níveis superiores do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), uma situação de emergência (s.e.) ou estado de calamidade Pública (e.c.p.), em última instância sinaliza a constatação da vulnerabilidade institucional, ou seja, uma incapacidade em lidar, preventiva ou preparativamente, com um evento ameaçante o que, ao fim e ao cabo, engendra a materialização de danos ao cidadão ali inserido. Trata-se, assim, de um indicador de falha no cumprimento do contrato social relativo à organização e administração pública do espaço das relações econômicas e extra-econômicas territorializadas, o que fere dimensões de confiança no ente público que, às duras penas, precisará repactuar a convivência dos sujeitos em bases mais precárias.

Se os processos de territorialização, numa dada localidade, naturalizam as desigualdades sociais, as relações assimétricas entre os sujeitos tendem a um franco esgarçamento, sendo o desastre um acontecimento crítico que potencializa o rompimento da tolerância às injustiças sociais continuamente sofridas e cuja face inversa são os privilégios concedidos regularmente a outrem. Isto é, os que sobrevivem precariamente na lógica de mercado e vivenciam uma crescente desterritorialização quando testemunham a multiterritorialidade dos estabelecidos podem entender que a ruptura de normalidade do cenário, calcada numa ordem desigual, seja a oportunidade de discutir as bases dessa mesma ordem para a refeitura do lugar. De fato, a sucessão e incremento dos desastres dito naturais, prognosticados pelos últimos relatórios do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima – IPCC, é ocasião propícia para que a riqueza e a pobreza, como faces da mesma moeda, encontrem na sua relação com o Outro a razão pela qual uns estão mais expostos aos fatores adversos na natureza, mais facilmente morrerem na ocasião enquanto os demais preservavam-se vivos e em segurança, uns encontrarem meios para repor as perdas havidas e demais seguirem sem meios e providências algumas a favor de si para lhes possibilitar uma territorialização viável, o direitos de morar, trabalhar, conviver comunitariamente sem que temores crônicos advenham quando chuvas, vendavais, secas prolongadas, deslizamentos, erosões e afins se avizinharem.

Ocorre, entretanto, no meio institucional de defesa civil, uma persistente fuga das discussões sobre as questões supra, não porque não sejam relevantes, mas pelo seu justo oposto: são cabais e cujo enfrentamento é passível de dissipar ambiciosos projetos de poder ora constituídos em torno do controle de frações do Estado no tema referido. Das muitas estratégias de dissuasão utilizadas, contra os afetados e o meio científico, para que discutam a questão com seriedade e profundidade, não raro se lança mão da pior delas: a que mantém, na autoridade pública, a crença no direito de rechaçar o diálogo ao custo de práticas de afastamento e desencontros deliberados, como a dizer aos que reivindicam a possibilidade de explanar seus pontos de vista, “*ponha-se no seu lugar!*” ou, nos termos de DaMatta, lançar mão do argumento “*você sabe com quem está falando?*”.

A manutenção da distância social seguramente é um meio eficaz para impedir, durante algum tempo, a confrontação com a verdade do Outro,

sobretudo quando a mesma enseja autoconfrontação. Uma nuance dessa dimensão é o sentido de preocupação e adoção de providências imediatas do ente público com a minoração do sofrimento dos ricos enquanto segue com relativa indiferença frente às agruras dos pobres combatidos pelos mesmos desastres. Muito correntemente, em conversas informais no meio de defesa civil, se ouve discursos no qual o estresse dos estabelecidos, cujos meios materiais sofreram danificação ou destruição em desastre, deva ser objeto de amparo psicossocial ao passo que o dos empobrecidos não causa preocupação. A representação do mundo social que agentes de defesa civil por vezes mantém, com base em preconceito de classe, é de que o sofrimento recorrente cria calos emocionais aos empobrecidos; já os afluentes tem sensibilidades que merecem cuidados.

O aspecto mais característico da perspectiva de classe na atuação institucional de defesa civil quando, num dado município, ricos e pobres perdem ou vêem danificada suas moradias é que apenas em relação aos últimos o discurso de “remoção” é deflagrado. A territorialização dos pobres é sempre uma territorialização em contestação, uma “*área de risco*”, de molde que a remoção das moradias é tratada como uma discussão meramente paisagística muito embora subjacente ao núcleo residencial haja, para o grupo ali inserido, sentidos de pertencimento, necessidades, sociabilidades espacializadas. Do outro lado, as fraturas do território dos ricos são compensadas com medidas céleres de recomposição das funcionalidades do espaço, o poder público tomando medidas de abastecimento hídrico, drenagem urbana e afins para que estes possam se reerguer no lugar que consideram de seu e são reconhecidos pelo ente público como tal. Um aspecto complementar das injustiças ambientais, que os desastres revelam, é a compaixão e a solidariedade macroenvolventes com o sofrimento dos grupos étnicos de ascendência européia e a indiferença frente ao sofrimento social de negros, nordestinos, caboclos, indígenas, migrantes precarizados que, no país adentro, vivenciam inundações, enxurradas, deslizamentos, secas prolongadas, sem causar comoção social.

Há que se dizer persistentemente que os níveis de afetação em desastres ditos naturais têm correspondências evidentes com a estrutura de classes e essas, no Brasil e conforme as estatísticas oficiais revelam, tem correspondências étnicas historicamente produzidas. Os que sofrem menos dispõem de narrativas incompletas sobre as insuficiências operativas do Estado. Os que morrem, estes sim, são os que melhor dispõem do testemunho da indiferença, incapacidade, equívocos e má vontade contidos nas providências de coordenação do cenário arrasado. Como os mortos se vêem, por definição, impossibilitados de auto-expressão no tema, salvam-se circunstancialmente as aparências de cumprimento do dever. Embora isso, o silêncio providencial dos mortos também gera uma narrativa, acessível aos que tem olhos de ver: se expressa na quantidade de vítimas fatais havidas numa localidade esquecida, desde há muito, pelas providências do ente público, expressa-se nos corpos que permanecem por tempo prolongado insepultos, pelos que são facilmente dados como desaparecidos, os que são localizados com significativas mutilações e traumas, os que são ignorados sem que haja preocupação em resgatá-los.

1.1 AS DISPUTAS NO MEIO INSTITUCIONAL DE DEFESA CIVIL: PROBLEMAS DE UM RETORNO DA ASCENDÊNCIA MILITAR JUNTO AOS POSTOS DE COMANDO

Nos dias atuais, e muito amiúde, o contexto de desastres relacionados aos fenômenos atmosféricos tem levado o SINDEC a recorrer à presença das Forças Armadas. Estas têm sido solicitadas para ações de resposta (resgate e reabilitação), incitando a instituição a refletir acerca de qual papel que lhe caberá se porventura tais eventos se asseverarem. Ou, dito mais claramente, levadas a refletir em torno da oportunidade e legitimidade de reivindicar para si uma maior abrangência de suas competências institucionais no âmbito de defesa civil, passando não apenas a atender - com prontidão e presteza, como tem feito -, mas a comandar o Sistema Nacional de Defesa Civil.

É lícito que a instituição possa elucubrar em torno do tema, sobretudo se remontarmos, por um lado, às origens da defesa civil no país, vinculada à Aeronáutica, no contexto da II Grande Guerra e, de outro lado, aos quadros responsáveis pela criação de parte significativa do arcabouço conceitual que deu bases relativamente homogêneas de capacitação e treinamento bem como para a política nacional de defesa civil, oriundos do Exército Brasileiro. Contudo, se há o ato bravio do soldado que resgata a mulher civil por entre o lamaçal ou a inundação que se tornou seu lugar de moradia, fruto de um desastre - tal como vimos, através da imprensa, no Vale do Itajaí, em novembro de 2008 ou em municípios do Amazonas, em junho de 2009 -, o que é muito louvável, por ora é necessário consolidar a convivência do meio civil e militar em bases de confiança mútua sem precisar se relacionar, um com o outro, como algoz, como herói tampouco como vítima. A parceria com o meio militar no tema de desastres é bem vinda e deve ser promovida como parte constitutiva do diálogo de saberes e estratégias, na busca de sinergia em prol de um bem comum.

Contudo, a ruptura de mais de duas décadas na convivência em bases democráticas criou necessidades de refazimento das regras de uma interação respeitosa aos direitos consagrados, de serenidade no encaminhamento de soluções negociadas, consoantes ao novo contexto político-institucional de amadurecimento gradual das arenas democráticas representativas e participativas. Por parte das Forças Armadas há, ainda, uma forte resistência para aceitar um tipo de diálogo que propenda para a reflexividade institucional e que esta, enfim, ocorra por meio de negociação de sentidos, sobretudo se advindo de *inputs* do meio civil. A natureza essencialmente hierárquica das instituições das Forças Armadas – o que é igualmente verdadeiro junto a corporações de segurança pública – é inerentemente avessa à simetria que as negociações em bases democráticas exigem. Sendo assim, é temerário, em termos sócio-políticos que, à frente de instituições civis, haja sujeitos que tensionam abertamente com a racionalidade civil, desqualificam ou menosprezam os cidadãos a quem servem e, por vezes, insuflam intolerâncias no meio civil, indispondo grupos sociais afluentes e camadas médias contra os que já sofrem continuados abusos frente a seus direitos, o que vimos assistir em relação, especialmente, a operações nas favelas e nos discursos contestatórios à autodeterminação de indígenas no que concerne ao controle de territórios demarcados para estes povos.

Por outro lado, a missão precípua das Forças Armadas, de defender a nação no seu conjunto, protegendo-a assim como à soberania do território nacional, se coloca como um desafio considerável nos tempos difíceis que estamos atravessando; tempos nos quais a blindagem territorial que os países desenvolvidos estão celeremente realizando para conter a migração dos miseráveis, dos esquecidos e vilipendiados do mundo não têm correspondência ao apoio necessário para fazer vingar, nos lugares de origem de tais grupos, práticas duráveis de sobrevivência.

As Forças Armadas, obviamente, devem pronunciar-se no tema dos desastres, num ambiente de garantia da expressão de seu ponto de vista assim como o das demais instituições e grupos organizados e desorganizados do país. Porém, sem descuidar da priorização à proteção de nossa soberania que será cada vez mais objeto de contestação na recomposição de poder global que as sucessivas catástrofes preditas poderão favorecer. Na parceria com o meio civil, auxiliar na elaboração de estratégias de antecipação solidária de providências de apoio aos grupos sociais de nações fragilizadas e que são potencialmente passíveis de se transformarem em refugiados do clima. Significa dizer, agir em consonância e providencialmente frente às expectativas de cooperação bilateral e multilateral que estão, em alguns casos, acima da, ainda, sonolenta discussão sobre a necessidade de atualização do arcabouço do Direito Humanitário Internacional.

Tal arcabouço segue, em certo sentido, indiferente ao fato que, em países menos avançados (PMAs, cf denominação da ONU) – em especial com características insulares e na porção desértica e subsaariana do continente africano –, os eventos de elevação de temperatura, redução ainda mais expressiva dos caudais de água potável, elevação do nível do mar, erosão costeira e mudança do regime de ondas, e outros, associados à pobreza estrutural, não apenas suscitam migrações de grandes contingentes como inviabilizam a possibilidade de retorno da mesmas aos lugares de origem. A não perspectiva de retorno cria, para o Direito Humanitário Internacional, a problemática nova (porém, escamoteada) de garantir meios para que nações inteiras preservem sua identidade nacional sem que tenham território próprio para exercer um controle soberano. Trata-se de territórios que se inviabilizarão por eventos naturais decorrentes do mal desenvolvimento de nações que, gerando gases de efeito estufa (GEEs) por mais de século, ora blindam seus territórios com uma legislação que impede aos migrantes adentrarem e serem amparados.

Quanto mais dispostas as Forças Armadas estiverem para congregarem-se em iniciativas junto ao meio técnico e científico, além de ongs e voluntariado, para viabilizar a manutenção da ocupação humana nos territórios de origem dos referidos povos, nos termos políticos e culturais dos mesmos, as práticas de solidariedade Sul-Sul assim pautadas serão alternativas à intolerância que a União Européia e os Estados Unidos muito especialmente ora demonstram. Essa disposição pode agir, no mínimo, para postergar os enfrentamentos na fronteira por meios violentos.

2. A RECRIAÇÃO DA INSTITUIÇÃO DE DEFESA CIVIL: ESTRATÉGIAS

ALTERNATIVAS À DE VER “O CIRCO PEGANDO FOGO”

A ampliação de desastres nas cidades brasileiras bem como nas porções rurais, em municípios de todos os portes, não é apenas um cenário que os eventos extremos relacionados às mudanças climáticas podem sugerir num futuro incerto. É uma realidade evidente, que os jornais estampam todos os dias, e tanto se associa aos eventos atípicos que aqui e acolá pipocam, como se associa à crescente imobilidade do gestor público, nos diversos níveis, para lidar com a vulnerabilidade. Os variados graus de transtornos que os fenômenos naturais porventura causam às rotinas dos municípios resultam da lógica social ordenadora do espaço, da complexidade de interações multiescalares na qual se envolve, onde há embates de interesses, demandas e direitos de variados e multifacetados grupos sociais. Além, é claro, de resultar da assimetria de poder desses sujeitos e da diversidade de tecnologias de proteção a que cada qual tem acesso através do mercado.

A vulnerabilidade de expressivos contingentes humanos na inserção em áreas susceptíveis no território urbano decorre, ainda, da naturalização de um ordenamento territorial socialmente perverso, fruto da indiferença cotidiana do cidadão comum à estrutural iniquidade distributiva, fruto da frágil interlocução política dos empobrecidos, os quais têm seus direitos de cidadania diuturnamente contestados, e também da míope capacidade técnica do setor público, o qual opera em prol de interesses corporativos mais do que pelo bem estar social. Logo, soluções possíveis (embora, sempre provisórias) para a redução de vulnerabilidades relacionadas aos eventos climáticos extremos não podem ser reducionistas.

O ambiente democrático deve servir para abrir o Sistema Nacional de Defesa Civil para um amplo espectro de visões da realidade, de conhecimentos, de saberes, de práticas, um ambiente polifônico e de equidade da vocalização dos diversos pontos de vista. Há desafios para lidar abertamente com a discussão acerca das contradições inerentes ao ordenamento territorial socialmente perverso, um dos quais é exercitarmos a igualdade, evitarmos desqualificar os grupos historicamente humilhados, os que são feridos em sua dignidade cada vez que as chuvas levam seus bens móveis e imóveis, seus instrumentos de trabalho, seus entes queridos, os que vivem em persistente e extenso sofrimento por verem seus direitos esfacelados pelo preconceito e estigmatização quando o que lhes resta, após as chuvas, é a roupa do corpo.

Desafios, ainda, há para lidar com as práticas arrogantes de agentes do setor público cujos órgãos, incluindo os de defesa civil, confundem a recomendação de operar com impessoalidade – conforme convém às instituições modernas – com a mera insensibilidade ao drama coletivo de desalojados e desabrigados, virando muitas vezes as costas para suas obrigações de pautar medidas de reconstrução em bases mais seguras, agindo corporativamente ao desprestigiar ou obscurecer o esforço do voluntariado e, simultaneamente, nos ataques que, de lado a lado, as corporações militares e militarizadas fazem umas a outras quando a frente de postos de comando em órgãos de defesa civil.

Se os antecedentes ligam a instituição de Defesa Civil às Forças Armadas, nas últimas décadas, as funções de gestão estiveram, nos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil, indistintamente sob controle de oficiais de Corpos estaduais de Bombeiros Militares e oficiais de Polícias Militares, o que, no geral, não tem sido bom para a identidade e práticas institucionais.

Primeiro, porque as interpretações sobre o que se denomina como desastre – e, por conseguinte, orientadoras das ações de como evitá-lo ou reduzi-lo – costumam ser apreendidas, no meio militar, sob um enfoque doutrinário, isto é, coadunando-se com uma interpretação cristalizada do fazer e do agir do mundo civil. Mas, o mundo civil é, ao contrário de tipificações de cunho doutrinário, algo transbordante, multidimensional, complexo, conflitivo e dinâmico. Quando o arcabouço doutrinário da instituição militar forja estereótipos dos civis, os quais balizam condutas profissionais, por assim dizer, de superioridade de seus agentes frente ao cidadão que ele deve, por missão, servir, correlatamente forja sua baixa disposição ao diálogo, negando-se a reconhecer neste último um saber válido para restabelecer/redimensionar sua atuação, conforme acima dissemos.

Segundo, porque as disputas entre corporações militares e militarizadas não raro utilizam as informações privilegiadas como arma para atacar ou, ainda, impedir o avanço do outro. Para ver o circo pegar fogo na gestão do opositor, e devido o orgulho corporativo, esconde-se informações, omite-se frente a providências urgentes, esquece-se da necessidade de tratamento condigno na relação entre os que entram nos cargos e os que deles saem, compensam silêncios obsequiosos com medalhas e premiações, todos esses atos praticados em contexto onde o cidadão comum fica desatendido, sem acesso à máquina pública, à mercê desse *campo*, isto é, dessa batalha de forças visando o exercício do poder, segundo uma perspectiva bourdieusiana.

Em terceiro lugar, porque os agentes de defesa civil oriundos das corporações militares, sobretudo em cargos de comando, não abrem mão de sua visão orientadora de mundo construída na instituição de origem para apreender e interagir com o Outro segundo uma concepção alternativa. O Outro do policial militar é o “elemento”, o “suspeito” que, agindo pressupostamente em conflito com a lei, pretende se evadir da cena. Assim, quando o policial militar, já no papel social do agente de defesa civil, encontra pela frente o morador em área de risco, a interação não raro é pautada pela hierarquização e confrontação belicosa que foram objeto de treinamento na forma de abordar os “suspeitos”. O Outro do bombeiro é a vítima de um sinistro, pedindo socorro na sua impotência frente ao risco severo à vida, que precisa de um milagre e de um herói. Nesse particular, é interessante notar, todavia, que as populações das periferias, sujeitas a processos recorrentes de vitimização, aproximam-se cordialmente de um bombeiro, inclusive as crianças, mas afastam-se preventivamente dos policiais. O primeiro é visto como o que vem acudir, salvar, e o segundo, na concepção popular, o que vem intimidar, acuar. Ao agir à paisana, ambos, quando no papel de agentes de defesa civil, não conseguem deixar para trás os comportamentos, os discursos, as linguagens corporais, os valores e as

práticas que são próprias a cada um na sua origem e trata-se, assim, de uma ocultação muito precária. Por fim, o Outro das Forças Armadas é o inimigo, visto como um agente ameaçante externo (e ocorreu, na história brasileira, de ser um nacional tratado como um agente ameaçante interno, a quem se devia eliminar). Em todos os casos acima, é de notar que o Outro não é um cidadão, ou seja, alguém cujas motivações, capacidades e direitos são legítimos e com o qual se deva estabelecer uma relação de igualdade. Assim, para que as corporações militares possam agir e, sobretudo, assumir postos de comando em instituições hoje civis, como a Defesa Civil, integrando seu fazer aos princípios reinantes no arcabouço constitucional, ao conteúdo programático dos Direitos Humanos, à Política Nacional de Assistência Social e afins, haveria que desconstruir imaginários e práticas dominantes oriundas da sua formação nas instituições de origem para reconstruí-las em novas bases. Desmilitarizando-se, por assim dizer.

Se partirmos do pressuposto que, no conceito de desastre, subjaz necessariamente uma dimensão social, seria de esperar que, como instituição da modernidade, a Defesa Civil necessariamente dialogasse com os cientistas sociais para melhor entender a natureza última da afetação, seja no aspecto dos danos humanos, materiais e imateriais, dos prejuízos econômicos e da destruição de toda a ordem, o que é explicado em grande medida, no caso brasileiro, numa perspectiva histórico-estrutural. Porém, a crença na eficácia da visão doutrinária impede que os cientistas sociais sejam solicitados para essa reflexão conjunta, sendo recorrente e arbitrário que sejam postos de lado ao mesmo tempo em que as instituições de Defesa Civil se vinculam a outros *corpus* de conhecimento correspondente à peritagem cuja formação de base é insuficiente, impeditiva e, por vezes, alienante, do exame social profundo da realidade brasileira.

Cenários catastróficos são normalmente discutidos às portas cerradas quando os tomadores de providências são destituídos de preocupação em legitimar sua autoridade junto ao cidadão comum. Porém, a irresolução da vulnerabilidade cujas causas não estão nas chuvas, nas secas, nos ciclones ou furacões, mas na baixa densidade de pactos sociais fundados nos direitos da pessoa humana, engendrará a necessidade de reformulação do compromisso social de defesa civil.

3. DESASTRE E *ACCOUNTABILITY*

Num desastre não emerge apenas demandas por contabilização de danos e prejuízos, mas demandas por identificação de responsabilidades ou, na ausência de uma expressão lusófona melhor, exige-se *accountability*, algo a mais que a mera redutibilidade dos discursos oficiais a dimensões puramente monetizáveis, posto que solicita esclarecimento, no plano político-social, das decisões que afetaram negativamente os diferentes sujeitos.

Nessa perspectiva, tem sido preocupante a constatação de gestores que se perpetuam à frente de órgãos de defesa civil para usufruir de privilégios por mais ineficientes que se tenham mostrado no amparo ao cidadão afetado num desastre. Perpetuam-se no poder ainda que recorrentemente sobrevenham, na

localidade sob sua jurisdição, os mesmos fenômenos de ameaças naturais ocasionando, em correspondência, os mesmos portes de danos e prejuízos, quando não sobre o mesmo conjunto de cidadãos, os quais passam a sofrer reiteradas necessidades de recomposição material, de perdas de rotinas, de ansiedades, temores e devastação psicossocial.

A recorrência dos desastres havidos, ao invés de ser centralmente o foco de reflexividade de gestores, e feita publicamente – reconhecendo erros, insuficiências, lições a aprender –, passa a ser o palco onde o gestor constrói imperativas prioridades de exibição pública, instrumental para o passo seguinte, que é o contínuo pedido de recursos para instâncias superiores, sem que jamais seja cobrado sobre as insuficiências das estratégias adotadas e que tragaram os recursos materiais liberados ante o desastre do ano anterior. O desastre recorrente – e, portanto, mal resolvido quanto às estratégias de redução da vulnerabilidade adotadas – não é motivo de *mea culpa* do gestor, mas, ao contrário, da construção da ribalta para catapultá-lo para níveis elevados de articulação política e adquirir precedência de atendimento frente aos demais municípios e estados da federação, que só ocasionalmente, tem “desastrezinhos”, isto é, danos e perdas de pouca monta frente o primeiro.

Enquanto o senso comum considera que haja escassez de dinheiro público para lidar com os fatores recorrentes de ameaça ou mesmo com a nova situação climática, deveríamos indagar quem, e por quais meios, acessa os recursos liberados e como utiliza os mesmos. No geral, no Brasil, recursos financeiros para órgãos de defesa civil não sofrem contingenciamento. E, para a reabilitação de uma população e providências de reconstrução num município com decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública, há possibilidades legais de prescindir de licitações para contratação de serviços ou aquisição de produtos por parte do ente público. Se há dinheiro disponível, o cerne da questão é saber se há vieses no seu acesso e uso. Por exemplo, verificar se há municípios ou estados da federação que são persistentes “clientes” de desastres junto ao governo federal, isto é, a cada estação de seca ou chuva, decretam a perda de condições de lidar com a situação e, numa política de balcão, solicitam aportes adicionais. Verificar se os recursos chegam ao cidadão duramente afetado. Verificar se há fornecedores, em geral, e empreiteiras, em particular, que ficam de olho nas contratações sem licitação; se tais negócios porventura seriam contemplados em ações de prevenção aos desastres, essas dependentes de licitação pública. Verificar se os municípios que, além do reconhecimento da decretação de estado de calamidade pública ou da situação de emergência, receberam prioridade nos aportes adicionais de recursos são os que efetivamente sofreram maior afetação ou os que, por vinculações político-partidárias, de compadrio e afins, têm acesso favorecido aos gabinetes.

Considerando o *modus operandi* dos sujeitos hegemônicos no processo de modernização do país, os quais conservam privilégios, expressos, dentre outros, na lógica de territorialização econômica e extra-econômica – ilustrado na precedência incontestada de indústrias poluentes, dos automóveis e condomínios fechados frente ao direito mais amplo de se ter a água e ar saudáveis, ao direito de tráfego dos pedestres, ao direito de morar de todos os cidadãos –, a instituição

de Defesa Civil não pode prestar-se a ingenuidades, ambigüidades nem tergiversação. Significa dizer, precisa ter em conta, na leitura dos problemas socioambientais contemporâneos do Brasil, que está em curso a ampliação das rupturas sociais no meio urbano e rural devido a ausência de indícios de que a justiça social seja, de fato, exercitada no cotidiano das relações.

Campeiam a intolerância, a discriminação e o preconceito contra os setores empobrecidos do país ao ponto de elites e servidores públicos sentirem-se livres para propagar seus próprios parâmetros de justiça e incitarem violência aos princípios constitucionais, retalhando a nação entre os que devem ser tratados com civilidade e os “matáveis” (cf. RIZEK, 2002). Quando agentes de Defesa Civil disseminam que os grupos empobrecidos pela modernização tardia são ignorantes e preguiçosos por morarem nas chamadas áreas de risco – e teimosos, por lá retornarem –, e intencionalmente se esquecem de explanar sobre as razões estruturais da segregação espacial, abrem flancos para que o restante da sociedade cultive a indiferença social, senão mesmo o ódio em relação aos *outsiders*.

Reforçam, pois, o imaginário social no qual essa “gente desqualificada” ocuparia morros e áreas de mananciais onde deveria estar uma paisagem aprazível para fruição da gente “de respeito”, além de onerar os cofres públicos com políticas assistenciais sem nunca estarem satisfeitos, na predileção pelo discurso “*os pobres pedem demais e dão pouco ao país*” ao invés de reconhecer a pobreza como relação social de produção da riqueza que resulta em distribuição desigual da mesma. Os pobres e miseráveis, quando se vêem desabrigados nos desastres e tratados como escória nos abrigos temporários, são, no geral, vistos como pedintes, esquecendo-se, a Defesa Civil, que a cultura do pedinte é a outra face da moeda de uma cidadania negada.

Não nos utilizemos, pois, de meias palavras: trata-se de favorecer um ambiente de genocídio, pois não é outra a situação quando a instituição de Defesa Civil é controlada por agentes que tomam o Estado instrumentalmente para seus interesses particularizados ou quando tais agentes são corriqueiramente indiferentes ao sofrimento do cidadão ou impelem terceiros ao ódio àqueles que, no seio da nação, já se encontram socialmente enfraquecidos. Caso a instituição tenha isso em mente, seu papel deva ser desempenhado, idealmente, nos seus três níveis, como um dos principais articuladores dos diversos setores da sociedade para o estabelecimento de pactos sociais alternativos na busca de uma compreensão substantiva da vulnerabilidade sem a qual as estratégias de enfrentamento pontual de ameaças naturais, tecnológicas e mistas continuarão sendo balelas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Diante o exposto, vários são os desafios de transformação institucional da defesa civil e, centralmente, são os que dizem respeito aos mecanismos de controle social sobre as práticas que visem à redução das vulnerabilidades, dentre as quais, as que dizem respeito à associação da pobreza com o impacto dos eventos climáticos que lançam sombras e inquietação no alvorecer no século XXI.

Acerca disso, a nosso ver, relevante, é endossar que se pautar a atualização da Política Nacional de Defesa Civil e seus programas tendo por base uma consulta pública de abrangência nacional, tal como a gestão da SEDEC em meados de 2009, se propôs a fazer. Nesse aspecto, é importante não olvidar os riscos subjacentes aos resultados esperados, dentre os quais, o de que os grupos que dominaram e ainda dominam corporativamente a instituição, nos três níveis do SINDEC, já se encontram organizados para apresentarem-se nas arenas públicas com propostas fechadas, jargões incompreensíveis e todo o aparato retórico e gestual que subverte a cena da simetria entre sujeitos. Nisso, pretendem evidenciar uma suposta superioridade intelectual e moral para que as suas idéias e alçar com facilidade sua representação como delegado em níveis superiores de consulta, com a presença incontestada de sua corporação, mas representação legitimada acima desta. Enfim, seria o risco do parto da montanha: muita mobilização para lograr resultados pífios em termos de mudança de conteúdo das relações de poder entre os sujeitos políticos na nação, sem alcançar renovação alguma de concepções programáticas e de estratégias de exercício de poder no interior da instituição.

Outro desafio, impostergável, é o de pautar uma agenda de financiamento de pesquisa científica, em caráter pluridiverso, tanto no que tange às áreas de conhecimento envolvidas como os paradigmas de referência dos diversos grupos dedicados ao tema de desastre e, particularmente, ao tema de defesa civil. Desastres são objetos de pesquisa diferentes de defesa civil, porém, integrados: o primeiro faz referência, a depender do paradigma, a uma realidade concreta ou a uma elaboração cultural; o segundo, refere-se a uma instituição circunscrita a um contexto político, econômico e social específico. Ambos, contudo, são aspectos de relações sociais estabelecidas historicamente, referidas a territórios e lógicas de produção e controle social sobre lugares bem (ou mal) definidos. Agências públicas de fomento à pesquisa, como o CNPq e a FINEP, deveriam alavancar os referidos temas, porém, advertidas que a produção de termos de referência que exijam parcerias dos grupos científicos com o ente público em defesa civil, neste momento, poderia resultar na replicação das mesmas alianças que impedem o arejamento das idéias e das práticas públicas.

Dentre os sub-temas que merecem ser abarcados por editais de agências de fomento à pesquisa, os abaixo elencados são essências, a saber:

- a) pesquisas científicas sobre as dimensões psicossociais de afetação nos desastres, na geração de recomendações para gestores visando à redução do sofrimento social em grupos sob situação de risco, ou grupos afetados por desastres e, ainda, redução de estresse em equipes de emergência;
- b) pesquisas científicas acerca das dimensões econômicas envolvidas na prevenção, preparação, resposta e reconstrução de desastres, buscando elaborar e testar metodologias de avaliação e aplicação em casos concretos no Brasil;
- c) pesquisas científicas sobre desastres e interação dos afetados com órgãos de emergência tendo por base os direitos de cidadania: explorar

as considerações referentes às dimensões etárias (crianças e idosos prioritariamente), no resgate e reabilitação, principalmente; analisar os protocolos dos órgãos envolvidos para lidar com afetados que se encontram em situação de mobilidade limitada e deficiência, bem como analisar as interações sociais com respeito à equidade de gênero, às especificidades comunitárias, étnicas e religiosas na administração de abrigos temporários, dentre outros;

- d) pesquisa científica para gerar recomendações para o melhoramento da Política Nacional de Defesa Civil;
- e) pesquisa científica relacionada aos aspectos demográficos suscitados por cenários de desastre relacionados às mudanças climáticas: levantamento de necessidades de deslocamento compulsório, as estratégias adequadas para realizá-los com base da compreensão profunda dos processos de territorialização dos grupos focalizados e análise das políticas de indução novos vetores de assentamentos humanos visando redução do risco; e
- f) pesquisa científica focalizando a sobreposição de vulnerabilidades frente aos fatores de ameaça naturais e eventos extremos: gerar subsídios a políticas de assistência social especial, saúde pública, segurança pública, direitos humanos e afins voltadas para grupos já estruturalmente vulneráveis. Dentre tais grupos, destacam-se: pessoas em situação de rua e grupos em regime de privação de liberdade, como inseridos em presídios e em asilos. Nesse item, gerar recomendações para agentes da saúde e de educação, responsáveis pela coordenação interna de estratégias de evacuação/remoção em estabelecimento como hospitais, pronto-socorros, creches e estabelecimentos de Ensino Fundamental, instituições de internação de dependentes químicos e outros.

Na mesma perspectiva, seria salutar a construção de uma agenda de discussão dos temas de desastre e defesa civil nos pólos da educação formal. De um lado, na Educação Fundamental, numa parceria SEDEC/MI com o MEC e com os cientistas da área de Educação, poder-se refletir acerca de conteúdos e metodologia apropriadas para tratar do tema dos desastres e consoantes com os Temas Transversais dos Parâmetros Curriculares Nacionais. De outro, na Educação Superior, na política de pós-graduação ensejada pela CAPES, a valorização de linhas de pesquisa em desastres e defesa civil nos programas de pós-graduação existentes e/ou a criar, mais do que propriamente valorizar o estabelecimento de programas de pós-graduação *latu* ou *strictu sensu* em defesa civil ou gestão de desastres ou algo dessa natureza. O Brasil não precisa, pelas razões acima, de desastrólogos, mas de bons gestores públicos e bons cientistas das várias áreas que, desde as mesmas, com um olhar teoricamente consistente, possam desvendar as causas e efeitos, além de propor novas explicações relacionadas aos temas em tela. Bons gestores públicos e bons cientistas (falamos de uma ciência contextualizada, que não tenha pretensões de se arrogar neutralidade) são, na perspectiva aqui concebida, os que agem dentro das regras

de convivência polissêmica e polifônica, com base no compromisso com a cidadania.

Por fim, destacar que as bases institucionais de defesa civil no Brasil – infelizmente, pouco conhecida pelo público em geral e, inclusive, pelos cientistas sociais – não a coloca como uma instituição qualquer frente a outras. Aquilo que é denominado, no discurso do ente público, como um desastre, permite à defesa civil exercer plenamente “a cereja” da sua missão institucional, ainda focada preponderantemente na resposta e não na prevenção e preparação: trata-se de coordenar as forças sociais na cena, sejam elas públicas, comunitárias, civis ou militares. Significa dizer, tem o papel de comandar um dado território, reorganizando o espaço conforme uma concepção particular de ordem e cujos veios, em muitos casos e como acima se disse, não são produzidos desde dentro de um arcabouço programático democraticamente produzido, mas desde fora, junto às corporações que dominam os órgãos para, após, controlarem amplamente a cena pública. Esse é o nome do demônio que está à espreita e que precisa ser expurgado. Ou, nas palavras de Marcovitch (2004, p. 14), lembrando Sérgio Vieira de Mello e reportando a Bobbio, “É sempre um erro supor que a razão está necessariamente com os vencedores ou com os que sobrevivem pela força (...) O objetivo do diálogo não é demonstrar quem é o melhor, mas chegar a um acordo ou, pelo menos, clarear as idéias de ambas as partes”.

Uma sociedade mal acabada em termos do exercício corrente de práticas democráticas é uma sociedade fadada a desastres e a transformação paulatina desses em catástrofes. Quanto a isso, afirma Martins (2000) a atualidade da obra de Sorokin (1889-1968), *Man and society in calamity*, na qual o espaço geosocial amplo estaria suscetível aos chamados, sob o viés de Mauss, “*fenômenos humanos totais*” ou também identificáveis, no imaginário coletivo como os Quatro Cavaleiros do Apocalipse, traduzidos na fome, nas pandemias, das guerras e grandes convulsões coletivas. Tais contextos predisporiam, segundo o autor, ao incremento da “solidariedade do mal”, à destruição dos bens culturais, enfim, à barbárie, movidos pelo pensamento Fáustico (sedução das tecnologias com obsolescência planejada, vontade-de-poder, cultura irreduzível e particularista de um povo sem constrangimentos de valores humanista). Implicaria, ao fim e ao cabo, fragilidade estrutural da administração pública em todos os níveis e, acresce Martins à Sorokin, em ambiente propício à prática do genocídio. Assim, Martins considera que a crise socioambiental contemporânea deveria ser levada em conta num quadro analítico mais abrangente da calamitologia.

Por esta razão, particularmente, o nível superior do SINDEC não deveria ficar submetido ao controle de alianças políticas de ocasião, posto que os efeitos de uma má gestão pública no tema dos desastres têm reflexos duradouros e negativos sobre o desenvolvimento da nação. Dito de outra forma traz consequências profundas e adversas à sociedade e ao planejamento de Estado. A instituição precisa, sem tardar, debruçar-se sobre si, expurgar os pré-conceitos, reconhecer as lições aprendidas e aquelas a aprender, fazendo-o com humildade, como parte constitutiva do seu fazer numa sociedade democrática, cujo preceito é o auto-exame público. E permanente.

REFERÊNCIAS

- BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. Trad. Mark Ritter. London: Sage, 1992.
- GIDDENS, A. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- _____. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S (orgs). *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, p.73-133, 1997.
- MARCOVITCH, J. Um brasileiro na história do mundo. In: _____ (org). *Sérgio Vieira de Mello: Pensamento e Memória*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Editora Saraiva, 2004.
- MARTINS, H. Catastrofismo e plenitude: para uma sociologia das calamidades revista e ampliada. *Epistema*, ano II, set 1999/fev 2000, p. 31-68.
- RIZEK, C. S. Os sentidos da cidade brasileira: da civilidade ao seu avesso. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 23, 2002, Gramado. *Anais...* Gramado: ABA, 2002.
- SOUSA SANTOS, B. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: *Conhecimento prudente para uma vida decente: “Um discurso sobre as ciências” revisitado*. Porto: Afrontamento, 2003. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf . Acesso em: 12 abr. 2007.