

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 2

O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL (SINDEC) DIANTE DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DESAFIOS E LIMITAÇÕES DA ESTRUTURA E DINÂMICA INSTITUCIONAL¹

NORMA VALENCIO

Aquele que olha para fora, sonha.
O que olha para dentro de si mesmo, desperta.

Carl Gustav Jung

INTRODUÇÃO

O tema das mudanças climáticas vem ganhando importância em vista dos relatórios recentes do Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima – IPCC apontarem para fatores de ameaça à espécie humana em escala global. No território nacional, os eventos de chuvas concentradas e estiagens prolongadas são os mais preocupantes pela repercussão negativa sobre a produção agrícola, o abastecimento hídrico, a saúde pública, dentre outros. Vulnerabilidades estruturais a que estão sujeitas parcelas significativas da sociedade brasileira – que já se encontra hoje com acesso limitado ao mercado para provimento de sua sobrevivência, incluindo aí o mercado de alimentos, de água potável, de atendimento médico e de habitação digna – tenderão a deletéria sinergia com aquelas que as mudanças climáticas farão emergir.

Se tomarmos o conceito de desastre como um fenômeno que entrelaça acontecimento físico e elaboração cultural (QUARANTELLI, 1998), as mudanças climáticas deveriam ser tipificadas não como ameaças apenas naturais, tal como ora segue aderido ao imaginário social, mas como ameaças produzidas socialmente para derivar, na outra ponta, em não termos reduzido previamente nossa vulnerabilidade e, portanto, engendrado por nós mesmos um desastre em escala global, do qual os eventos extremos seriam desastres secundários. Dito de outra forma, trata-se de um suicídio coletivo, pois arbitramos, por assim, dizer, tocar fogo na casa sem nos ocorrer que nos mantivemos trancando ali dentro, engendrando males e danos a nós mesmos sem escapatória.

No referente aos fatores de ameaça, há que se considerar que o discurso que veicula a raiz antropogênica do desastre anunciado, a tomar proporções catastróficas, escamoteia a estrutura de classe subjacente tanto no que concerne

1. A primeira versão deste capítulo foi apresentada no Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa, realizada na UFSCar em 2007.

o poder de destruição quanto o de proteção mínima diante do contexto adverso esperado. A capacidade de destruir dos grupos sociais e países afluentes é correspondente, num certo sentido, à sua capacidade de projetar os riscos e, ao menos, minimizar os danos. Quando os acordos multilaterais ambientais (AMAs) são produzidos e legitimados é porque há um reconhecimento, nas arenas políticas globais, que o histórico de emissão dos gases de efeito estufa é um passivo a revisar, mas incluso estão os processos de subordinação de uma sociedade a outra por meio de pressões econômicas, militares, apropriação indébita de riqueza materiais, tráfego de pessoas. Logo, a possibilidade de ocorrência de fenômenos atmosféricos e biofísicos tidos como atípicos e adversos diz respeito à forma como a sociedade organizou contemporânea e globalmente seus meios e modos de vida. Deve-se buscar explicações no seio da própria sociedade uma vez que a *natureza* não protagonizou uma hostilização deliberada ao processo organizador da sociedade no espaço e, ao contrário, há uma tessitura historicamente construída em relação às catástrofes anunciadas.

No caso brasileiro, o tema das vulnerabilidades frente aos eventos naturais, que passou a ser objeto recente de preocupação de autoridades na área de defesa civil e congêneres, ainda está sob névoas, persistindo a crença na busca das abordagens matematizadas e a-históricas, padecendo de densidade interpretativa no entendimento da complexidade da estrutura e dinâmica do tecido social. Isso impede a tais instituições interagir preventivamente de modo compatível com demandas sociais diversas, simultâneas e, não raro, contraditórias, no que segue a adoção de práticas de resposta e recuperação igualmente débeis e perniciosas ao desenvolvimento porque mais custosas social e economicamente e porque sequer reduzem o patamar de insegurança em que os fixos e fluxos públicos e privados, na cidade e no campo, ora se organizam. Ambigualmente, a relativa alienação frente o desafio do real não ocorre por ignorância acerca da essência dos fatos históricos, mas porque há um cálculo político envolvido na decisão de não enfrentamento da discussão de fundo a fazer, que é a discussão acerca da perpetuidade da injustiça social. Na qual historicamente persistimos, mas que se tornou, por assim dizer, um assunto *démodé*, um tabu até nas rodas de conversa das Ciências Sociais.

Eventos extremos relacionados às mudanças climáticas – como intensas precipitações pluviométricas, vendavais, secas severas e desertificação, erosão marinha e afins – são parte constitutiva de ameaças que, no século XXI, colocarão em xeque a técnica. Isso se dará não apenas nas barragens que ameaçarão colapsar pelo excesso de chuvas em cabeceiras – podendo ceifar vidas que fizeram ocupação a jusante, buscando na regularidade da vazão uma benção para as lavouras e abastecimento de cidades -, mas também nas casas de mal fabrico dos que estão à margem do mercado fundiário no meio urbano e rural, nas adutoras e demais obras hídricas por onde águas não correrão para chegar aos rincões, desde sempre esquecidos. Enfim, devido à persistência das más condições institucionais, nos três níveis de governo, para lidar com o contingente de desfiliações sociais por todo o país, sem haver vontade política para enfrentar o cerne do problema, que é a perpetuação da lógica de desfiliação social, os desastres ora chamados de “desastres naturais” tenderão a, na

irresolução de caminhos para o devir dos afetados, deflagrar novos questionamentos sobre tal ordem social. Serem, enfim, o elemento culminante de novíssimos movimentos sociais: não os ambientais, mas o de desabrigados, que tomará escala nacional e estará movido pelo cansaço de soluções inconsistentes, que sequer alcançam sustentação até a próxima estação de secas ou de chuvas.

Numa sociedade que forja sua territorialidade, coesão social e interlocução política na apartação dos empobrecidos, mais do que na resolução da pobreza, o risco de uma relativa alienação pública frente à necessidade de enfrentamento das causas estruturais da desigualdade distributiva é alto; porém, gerará pressões cada vez maiores sobre a instituição de defesa civil, embora paliativas no conjunto das necessidades gerais das camadas empobrecidas. Para lidar com tais pressões, no jogo de empurra do enfrentamento das pressões sociais, a necessidade de aperfeiçoamento da política de atendimento às emergências e ações preventivas, preparativas, de resposta e reconstrução por ela balizadas é imperiosa.

Diante isso, propõe-se uma reflexão sociológica acerca de alguns dentre os muitos recortes dos desafios e das limitações presentes no Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), a saber:

- a) acerca da insuficiência das principais ferramentas de avaliação de danos contidas na Política Nacional de Defesa Civil para orientar as medidas diante dos desastres que se intensificarão;
- b) e da tendência de recrudescimento das tensões, na relação do SINDEC com os afetados em desastres, quando o desiderato dos órgãos de defesa civil, de restabelecimento da *normalidade do cenário*, se tornar cada vez menos factível no plano da realidade concreta.

1. LIMITANTES DO SINDEC E DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE DANOS

A forma que o Brasil, dentre as várias nações, adotou para lidar com os desastres, foi a institucionalização da Defesa Civil.

Num cenário promissor, era de se supor que a defesa civil, como um tema transversal, tangenciasse as ações dos vários setores governamentais, além de ser incorporado nas práticas cotidianas do setor privado e da vida comunitária. Isto é, que o tema fosse paulatinamente diluído nas formas e regras da sociabilidade nacional e na expressão política e espacial que estas tomam. Como ilustração, isso ocorreria se o setor de habitação popular tivesse uma política de crédito e assistência técnica para reforçar nas moradias os itens de preparação ao impacto de vendavais ou de apoio a projetos domiciliares de microdrenagem, colocação de pára-raios e outros. Ou, se o setor de transporte coletivo, sobretudo de ônibus de linhas urbanas, fosse instado à melhoria da proteção e conforto dos passageiros nos pontos de ônibus onde os esses se amontoam nos dias de chuvas, quando uma guerra surda de pontas de guarda-chuvas a ferir olhos e cabeça na disputa por marquises, por subir primeiro ao veículo, com os furtos que acontecem nessa hora de breve descuido, estresse ainda acrescido pelo esforço

de cálculo do passageiro para preservar sua indumentária seca e limpa quando há célere rota de tráfego de automóveis sobre as poças d'água logo ali no desnível da rua, em frente ao ponto de ônibus.

No Brasil, a forma setorizada que o tema tomou, nos vários níveis de governo, foi buscando, ao longo de décadas, uma afirmação no desenho institucional que, por um lado, surtiu a paulatina apartação/alienação em relação a outros temas e políticas que deveriam estar imbricados, tais como o de direitos humanos, da assistência social, da habitação, da saúde, dos transportes, da educação. A setorialização implicou, ainda, na constituição paulatina de um corpo técnico – estruturado conforme a interpretação de desastres tomada pelo gestor e contratante da ocasião – e cuja afirmação profissional passou, em muitos casos, a utilizar-se instrumentalmente da máquina pública dissociando o seu trabalho da missão institucional ao qual deveria estar servindo, isto é, do compromisso constante com as demandas prementes de grupos sociais vulneráveis ou afetados por desastres.

Conforme sua autodescrição, a Defesa Civil caracteriza-se como um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e de reconstrução destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social (BRASIL, 1995). Essa não é uma tarefa fácil pelas razões abaixo descritas.

1.1 A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL: DO TEXTO À PRÁTICA

A Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) em vigor é datada de 1995 e atualizada, em certos aspectos, pelo Decreto 5.376 de 17 de fevereiro de 2005. Constitui-se de um marco legal, condicionantes, finalidades, objetivos e instrumentos de avaliação de danos, além de apresentar uma conceituação própria da área, diretrizes, planos e programas. A PNDC destaca a competência da Defesa Civil na garantia do direito natural à vida e à incolumidade, em circunstâncias de desastre e de forma permanente, promovendo a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, em todo o território nacional (BRASIL, 1995).

O SINDEC apresenta a seguinte estrutura na PNDC:

- ◆ Como órgão superior, o Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC, responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes do Sistema;
- ◆ Como órgão central, a Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do Sistema;
- ◆ Como órgãos regionais, as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – CORDECs, localizadas nas cinco macrorregiões geográficas do Brasil e responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível regional;
- ◆ Como órgãos estaduais, as Coordenadorias/Secretarias/Sub-secretarias Estaduais de Defesa Civil ou órgãos correspondentes, Coordenadoria de Defesa Civil do Distrito Federal ou órgão correspondente, inclusive as

suas regionais, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível estadual;

- ◆ Como órgãos municipais, as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC's ou órgãos correspondentes e Núcleos Comunitários de Defesa Civil – NUDEC's, ou entidades correspondentes, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível municipal.

Há, ainda, os órgãos setoriais, tais como os órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, que se articulam com os órgãos de coordenação, com o objetivo de garantir atuação sistêmica, como na área de saúde, assistência social, dentre outros; e, por fim

- ◆ órgãos de apoio, sejam eles públicos e entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não-governamentais e associações de classe e comunitárias, que apóiam os demais órgãos integrantes do Sistema (BRASIL, 1995).

A existência formal da referida estrutura não se coaduna com aquilo que, na prática, existe ou opera efetivamente no SINDEC.

O CONDEC pouco tem sido convocado para deliberar acerca da reformulação da política, dos programas e das diretrizes do Sistema, embora passados anos em que, dentre outros aspectos, os condicionantes da PNDC já se mostram ultrapassados pela realidade social e pelos novos desafios que a persistência da lógica de empobrecimento, no campo e na cidade e os eventos de ameaças ditas naturais estão a impor. Os órgãos executivos do SINDEC encontram-se subjugados a alianças políticas, que se deslegitimam mutuamente quando um desastre ocorre. A autoridade federal perde a condição técnica de articulação, coordenação e supervisão do Sistema. As CORDECs, na prática, inexistem, a despeito do prognóstico de ocorrência de eventos extremos que ultrapassarão os limites estaduais, o qual deveria ser visto como oportunidade de integração das capacidades instaladas nas macrorregiões, para além dos vieses político-partidários e outros que indispõem ou colocam em disputa unidades federativas vizinhas que poderão vivenciar as mesmas agruras. A não coincidência do processo eleitoral no âmbito municipal e estadual e deste com o federal gera, a cada dois anos, tendência de mudança no quadro de autoridades dos órgãos executivos dos referidos níveis, o que obstaculiza que um diálogo profícuo em busca de estratégias integradas seja assegurado no longo prazo. Se as comunidades fossem parte ativa das Coordenadorias Municipais, seriam os mantenedores de regras e processos de discussão que se tornaria a linha mais durável entre gestões que passam em quatro anos.

Desta forma, fragiliza-se o propósito do SINDEC para que haja redução de desastres no Brasil no que tange às suas ações, sucessivas ou simultâneas, de:

- a) planejamento, posto que a capacitação de lideranças para lidar com prevenção aos desastres é lenta e o processo tende a ser descartado quando perdem disputas inerentes aos processos políticos;

- b) preparação, como na formulação e implantação de alertas antecipados, na organização de simulados e resolução prévia de tensões no comando e controle quando da organização de plano de chamada, posto que as técnicas não chegam a ser implantadas e, em sendo, são abandonadas por novas autoridades as quais vêm cooperação como ameaça ao poder exercido de modo personalista;
- c) resposta, quando um evento exige analisar o cenário a partir de equipes multidisciplinares, construindo compreensões compartilhadas acerca do nível de comprometimento individual, familiar, comunitário e da sociedade diante um desastre, o que inclui suporte às equipes no trabalho, posto que a imposição de interpretações e procedimentos unilaterais é regra geral ao invés de um ambiente de polifonia e igualdade entre os envolvidos, e
- d) recuperação ou reconstrução, na garantia do provimento dos mínimos vitais e sociais com incorporação de um nível maior de segurança e bem-estar, posto a ausência e/ou ineficiência da articulação dos órgãos setoriais para garantir que as novas estratégias de produção social do lugar foram as bases resilientes.

1.2 OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE DANOS: CONSIDERANDO A COMPLEXIDADE E DINAMICIDADE SOCIAL

Os instrumentos de Avaliação de Danos que fazem parte da Política Nacional de Defesa Civil, a Notificação Preliminar de Desastres (NOPRED) e a Avaliação de Danos (AVADAN), são documentos imprescindíveis para que as autoridades municipais de Defesa Civil, em contexto de desastre, comuniquem os danos e prejuízos, prováveis ou já ocorridos, para as instâncias superiores do SINDEC. Tal comunicação é relevante, dentre outras razões, para que os trâmites burocráticos permitam que a localidade logre obter o auxílio necessário quando a capacidade endógena de preparação, resposta e recuperação mostrarem-se insuficientes.

Embora a NOPRED possa ser utilizada como instrumento de comunicação de um evento em circunstância de pré-impacto, ou seja, acionando o sistema preventivamente, o usual é a autoridade local recorrer ao mesmo apenas no pós-impacto, transmitindo aos demais níveis do SINDEC as informações consideradas mais relevantes sobre o evento, tais como: o dia e a hora do acontecimento, a localização do desastre e a área afetada, a causa do desastre, a estimativa dos danos humanos e materiais e os serviços essenciais afetados. O AVADAN é um documento mais detalhado balizado pelo primeiro. Ocorre que são muitos os municípios brasileiros cujos órgãos de Defesa Civil inexistem, ou existem apenas no papel ou ainda, sua coordenação constitui-se de apadrinhados políticos que pouco se preocupam em compreender a estrutura burocrática e a interlocução local.

A ineficiência, no nível local, de comunicar o risco ou o desastre aos níveis superiores do SINDEC acarreta retardamento para que as instâncias superiores

formem um quadro completo da situação, indispensável para o delineamento das prioridades de atendimento. Há que se notar que a ‘fotografia’ do evento do desastre que o formulário NOPRED oferece, num determinado momento, é algo dinâmico e que precisa ser sempre atualizado. Os feridos que apareçam numa primeira notificação podem evoluir para o óbito; as instalações danificadas de um pronto-socorro ou hospital podem desabar. E, nos casos supra, solicitações que indicavam, ao nível superior, demandas por medicamentos aos feridos passam a ser por remoção segura de corpos e providências de serviços hidráulicos num pronto-socorro passam a ser descartados em prol de busca de instalações móveis e equipamentos de atendimento de urgência e assim por diante.

Em relação ao AVADAN, este formulário não obedece à categorização da faixa etária e gênero necessários ao Ministério da Saúde para compatibilizar com sua base de dados e avaliar epidemiologicamente a situação (por ex., obedecendo uma estratificação compatível com o DATASUS). E há grupos sociais que não conseguem ser visibilizados nos desastres, replicando a indiferença social que sofrem cotidianamente, tal como certos grupos em fluxos contínuos, migrantes que não conseguem criar laços e radicar-se nos lugares – e, assim, apresentam baixa capacidade para interagir politicamente e reivindicar direitos diante prejuízos havidos, como moradores em pensões populares, cortiços, favelas e outras ocupações subnormais e, em especial, pessoas em situação de rua. São esses milhares de brasileiros no Brasil, os quais tendem a ficar de fora da contabilização oficial, no AVADAN de um município que porventura tenha decretado situação de emergência ou estado de calamidade pública. Para estes, o desastre é eventualmente mais trágico – como enchentes que carregam pontes que lhes serviam de moradia provisória, vendavais e inundações que derrubam paredes de instalações cuja manutenção era, desde há muito, temerária. Os agentes não os vêem constituídos como *gente do lugar* e estes, por seu turno, incorporam a forma estigmatizante como são tratados e somem na paisagem devastada sem que o ente público se dê conta (ou para seu alívio). Ou seja, a invisibilidade social do grupo não resulta em possibilidade de ser superada, junto ao Estado, numa circunstância de desastre. Ao contrário, é reiterada para não dizer favorecida. O desastre mata, antes de tudo, o que se encontra pobre. A pobreza, por sua vez, não é um estado do sujeito, mas o é da natureza de relações sociais num contexto local, regional, nacional, global. O pobre que morre no desastre não é apenas um indivíduo, mas um ser em situação. Sua morte nessas circunstâncias sempre indicador naufrágio das estratégias de afirmação de sua cidadania, um indicador, enfim, de (mal) desenvolvimento.

O comprometimento da capacidade de comunicar o ocorrido, atualizar as informações comunicadas e, enfim, estabelecer uma interlocução na qual o nível superior entende o problema nos mesmos termos como foi pretendido pelo produtor da informação, interfere no tipo de suporte que porventura o município venha receber. Um aspecto igualmente relevante é que a ausência de capacitação dos agentes de defesa civil para entender os termos do documento supra e preenchê-lo corretamente, além da ausência de melhoria do próprio formulário – embora a SEDEC já tivesse promovido, em 2005, ampla consulta

e várias propostas nesse sentido² – torna a informação pouco veraz, isto é, com baixa consistência para finalidades outras, como para fins de subsidiar a pesquisa científica e o planejamento do Estado. Se, por um lado, a comunidade for alijada do processo de descrição dos danos e prejuízos havidos, o olhar eventualmente equivocado, para não dizer preconceituoso, do agente de defesa civil é capaz de tecer subestimações das dimensões materiais e humanas da afetação dos pobres enquanto reproduz hiperbolicamente a afetação dos ricos, vendo o volume material das perdas desses como mais relevante na priorização de reconstrução do que a perda dos pobres, embora sejam esses últimos os que menos possuem mecanismos alternativos para recompor-se, como recorrendo ao sistema securitário (VALENCIO *et al*, 2006). A ausência de transparência e controle social das informações da NOPRED e do AVADAN – o que seria mitigado através de acesso público em página da SEDEC e demais níveis do SINDEC; a desatualização da informação, congelando o desastre ao invés de apresentá-lo ao público como um processo, no qual as variáveis em cada item tanto apresentam melhoras quanto piores; e, por fim, a não transferência de competência de estimação, coleta, sistematização e interpretação para órgãos especializados, como a Fundação IBGE, impede que o desvelamento de lógicas produtoras de recorrentes vulnerabilidades e cenários tendenciais e alternativos sejam montados com rigor técnico e científico. Nisso, criam-se óbices de difícil transposição: não há como o nível local ajustar sua leitura da realidade de molde a fazer o sistema funcionar a seu favor.

Se as instâncias superiores do SINDEC não incitarem os municípios a implantar e fazer funcionar a contento suas coordenadorias municipais e capacitá-las adequadamente na comunicação do risco e do desastre – tanto no que concerne à melhoria da informação produzida ou acesso à mesma para produção por terceiros quanto, correspondentemente, à maior celeridade, enxugamento e apoio para lidar com os trâmites burocráticos e atendimento junto ao grupo em risco ou afetado – os problemas se evidenciarão em circunstâncias nas quais as Coordenadorias Estaduais e Secretaria Nacional tampouco suprirão as demandas por esclarecimentos no tempo que as providências em campo serão exigidas. Dito de outro modo, o Sistema entrará em colapso quando a cadeia de eventos preditos ocorrer. Não se trata de alarmismo, mas de uma perspectiva que a inércia desenha.

Ao longo do período de 2003-2006, 5.777 municípios brasileiros tiveram o reconhecimento do Ministério da Integração Nacional de sua situação de emergência ou estado de calamidade pública, sendo 4.256 desses reconhecimentos devido à estiagem e seca e 1.517 devido às chuvas (BRASIL, 2007). É como se houvesse uma demanda média de reconhecimento de desastres de aproximadamente um quarto dos municípios brasileiros por ano, o que significa que, se os eventos extremos relacionados às mudanças climáticas ocorrerem, a

2. Dessa consulta, realizada sob coordenação do NEPED/UFSCar, participaram representantes de vários ministérios, órgãos de defesa civil de municípios e estados da federação, grupos afetados por desastres, visitados *in loco*, e consulta virtual do público em geral através do site oficial da SEDEC.

intensificação das demandas locais se dará numa circunstância em que, muito provavelmente, os recursos humanos e meio materiais do Estado para amparar as simultâneas solicitações não estarão em condições de supri-las.

2. OS EVENTOS EXTREMOS COMO FATOR DE AMPLIAÇÃO DAS TENSÕES ENTRE NECESSIDADES, INTERESSES E RACIONALIDADES DISTINTAS

Conforme dissemos, os eventos extremos relacionados às Mudanças Climáticas tendem a ampliar a vulnerabilidade sócio-econômica preexistente. Isso deverá exigir três diferentes, porém indissociáveis, orientações no âmbito do SINDEC, a saber:

- a) o fortalecimento das ações integradas nos três níveis de governo;
- b) a melhoria das relações dos agentes de Defesa Civil com o grupo de afetados, com foco na cidadania participativa; e
- c) a construção coletiva de outras representações sociais acerca do entendimento do conceito de “normalidade do cenário”.

Vejamus como tais aspectos se entrelaçam na circunstância de desastres.

2.1 O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES INTEGRADAS NO SINDEC

As perspectivas de chuvas volumosas e das secas prolongadas, dentre as várias ameaças associadas às Mudanças Climáticas, apontam para a possibilidade de intensificação de danos ambientais, materiais e humanos. Daí derivam tanto das suscetibilidades endógenas do SINDEC – visto os problemas estruturais que cada órgão, em maior ou menor medida, reconhece existir, como reflexo da capacidade própria de operação bem como da obstrução na comunicação dialógica e cooperativa entre os diferentes níveis do Sistema – quanto da resistência ao envolvimento da população afetada ou em risco para ensejar novas soluções e incremento das ações *preventivas*, *mitigadoras* e *reparativas* dos desastres (VALENCIO et al, 2004). Em relação a ambos os aspectos, as racionalidades civil e militar subjacentes aos segmentos envolvidos tendem ao entrechoque.

Desde sua origem, o SINDEC formatou-se como instituição militarizada (VALENCIO, 2007b), mas não se assume contemporaneamente como tal, gerando relativa opacidade frente à sociedade brasileira. À aparência civil, com agentes à paisana e organograma dissociado das forças militares de origem de parte considerável seu quadro, nos três níveis de governo, implica uma essência militarizada, na qual as relações hierárquicas são vistas como ideais e razão pela qual um desastre, entendido como desordem de um cenário, busca na obediência estrita do civil à restauração da ordem.

Ocorre que, em cada instância do SINDEC, forjaram-se nos cargos de liderança agentes oriundos de diferentes corporações militares e, em menor medida, civis, cuja lógica de mando e obediência é diversa. Quando, em instâncias diferentes do SINDEC, quadros da reserva das Forças Armadas

deparam-se com quadros da Polícia Militar e/ou de Corporações de Bombeiro Militar, as vaidades derivadas do orgulho de sua própria corporação e respeito a patentes costumam a ser superados, além do fato que a instituição de origem é aquela que constrói um arcabouço próprio de como interagir com o mundo civil do qual a Defesa Civil, como uma instituição oficialmente autônoma, não consegue se desvencilhar. O entendimento que um Coordenador Municipal de Defesa Civil tenha acerca de como proceder diante de um afetado por desastre sofrerá influência de sua origem como policial ou bombeiro. Ademais, a alta rotatividade de agentes no Sistema não os retira da valoração maior à capacitação em suas instituições de origem do que a capacitação promovida pelo SINDEC, onde será assimilado o que converge e descartado o que não se coaduna com sua formação de base a começar com a idéia de construção de processos decisórios participativos. De outra parte, coordenadores municipais civis serão tratados como incapazes ou desrespeitosos quando não aceitar submeter a interlocução técnica aos ritos e valores do poder militar.

Todavia, uma vez que convirjam aparentemente forças militares distintas, representadas em amistosas trocas de condecorações, isso não poderá justificar a protelação das ações de preparação do SINDEC para lidar participativamente com a preparação relacionada aos grandes eventos prognosticados, sendo pertinente, às autoridades brasileiras, passar a tomar a questão como tema de *adaptação* às mudanças climáticas e não mais de *mitigação* a tais fenômenos. A publicização dos riscos para a sociedade brasileira, feita através da grande mídia, não permite que falhas na preparação e resposta sejam colocadas na conta de ocorrências surpreendentes, isto é, fatalidades. A mídia, mais do que as autoridades brasileiras, ofereceu ampla visibilidade às conclusões do IPCC, favorecendo a que a sociedade não mais confundisse a subtaneidade dos eventos como o ponto de partida da ação técnica; o ponto de partida passa a ser visto como prévio e socialmente envolvente. Nenhuma omissão grave será justificável.

É passado o tempo no qual as recomendações da peritagem em defesa civil, no Brasil, eram a de que não se falasse em desastre com comunidades em risco para não alarmá-la e gerar pânico e convulsão social. A orientação hodierna, sobretudo nos fóruns multilaterais que produzem importantes protocolos para ações de proteção civil em cenário de desastre (como o Projeto Esfera) denota que, quão mais envolvido estiverem os atores locais na formulação e implementação das estratégias, menor os danos causados por desastres e mais legitimamente os órgãos de defesa civil passam a atuar. Por exemplo, quando o agente de defesa civil ajuda a comunidade a construir consensos em torno de medidas de prevenção às enchentes ou deslizamentos, mais motivadas as lideranças comunitárias estarão para atuar junto aos respectivos conselhos municipais, representantes do legislativo e do executivo, dentre outros mecanismos, para cobrar a realização de obras de melhoria de drenagem, contenção de encostas e demais medidas que protejam sua população, assim como tomam para si as tarefas que lhe competem na sua própria segurança.

O Ministério das Cidades tem atuado significativamente na construção de espaços coletivos de planejamento de ações preventivas relacionadas à diminuição da vulnerabilidade de comunidades inseridas em áreas de risco,

sobretudo suscetíveis às chuvas, mas o SINDEC, pelos órgãos de defesa civil, está deixando a desejar a sincronia desse esforço com a constituição e fortalecimento dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil, os NUDECs. Se o tema de defesa civil passa a ser parte da questão de planejamento urbano, mas se ausentam as competências que deveriam construir e partilhar os conhecimentos e saberes disponíveis em proteção civil, mais à frente, um tipo de despreparo acaba se evidenciando. Se algo der errado, o ator ausente será responsabilizado.

As secas mais prolongadas é outra variante das Mudanças Climáticas que, por razões históricas, pode ser mote para a expansão da indústria da seca a qual a Operação Carro Pipa, executada pelo Exército Brasileiro, através do Comando de Operações Terrestres (COTER), sob solicitação da SEDEC, tentou combater. No caso do semi-árido brasileiro, como também é passível de ocorrer na região Norte do país, a frágil acomodação dos direitos de cidadania e a existência de carência dos mínimos vitais viabilizam a emergência e permanência de lideranças políticas cujas estratégias de manutenção no poder estão calcadas no assistencialismo.

Dito de outra forma, o controle político, em bases patriarcais, da distribuição de cotas emergenciais de água doce pode comprometer o direito natural à vida e à incolumidade com o qual o SINDEC se comprometeu. Esse viés torna relevante a manutenção da Operação Carro Pipa sob a condução do Exército Brasileiro até que formas de gestão de defesa civil participativas, com Coordenadorias Municipais de Defesa Civil e NUDECs atuantes estabeleçam consensos acerca dos critérios de distribuição do recurso e fiscalização das ações seja garantido. O desdobramento natural de Coordenadorias Municipais e NUDECs ativos é manter uma interlocução com a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos (SRH/MMA), a Agência Nacional das Águas (ANA) e o Comitê da respectiva Bacia Hidrográfica, dentre outros órgãos em demais instâncias, a fim de acompanhar as medidas de caráter estrutural que possam ser tomadas para que a dependência de carros-pipa ceda a outras técnicas de armazenamento e acesso a água com menor envolvimento recorrente de forças militares a quem compete, prioritariamente, a defesa contra o inimigo externo, tarefa não desprezível se considerar que as dimensões continentais do país podem ser contestadas diante perdas substantivas de território utilizável que outras nações poderão sofrer em decorrência das mudanças climáticas.

2.2 A QUALIDADE DAS INTERAÇÕES SOCIAIS DA DEFESA CIVIL

COM OS AFETADOS POR DESASTRES

No Brasil, a criação de arenas decisórias dita participativas não acompanhou a representação efetiva que as populações empobrecidas nelas deveriam ter sobretudo naquelas em que são produzidas as estratégias (tentativas, muitas vezes vãs) de controle social da natureza (VALENCIO *et al.*, 2006). O SINDEC, nesse sentido, precisa institucionalizar arenas participativas de discussão e de deliberação para além do que os NUDECs discursivamente pretendem. Trata-se do fato de que os desastres associados aos eventos extremos que às mudanças climáticas trarão revelar-se-ão como processo de ampliação do contingente de afetados que não terão meios próprios para se recuperar de danos e prejuízos.

Chuvas intensas, assim como secas prolongadas e processos erosivos na costa afetarão os que, sem contar com meios para integrar o mercado formal de terras, o emprego formal, as arenas políticas, sem entendimento dos direitos de cidadania, isto é, na paulatina desfiliação social, tenderão a migrar de um lado ao outro, como grupos de *sem-lugar*. O grupo afetado pelas secas nas regiões Norte e Nordeste, ali vivendo à margem do socorro e da recuperação, será provavelmente o vitimado pelas enchentes e deslizamento da região Sudeste.

Na ausência de raízes com o local, constituir-se-á no imaginário desta região como uma horda de desviantes, concepção preconceituosa de fácil repercussão no aparelho do Estado – como parte constitutiva que é da sociedade – e mais insidiosamente nas estruturas militarizadas, como o SINDEC, posto que não possa replicar em nenhuma medida a ordem que a racionalidade militar impinge – na forma de morar, de se vestir, de se expressar, de se portar.

A inviabilidade de utilização da moradia por populações fragilmente radicadas no espaço, sobretudo pelos danos causados pelas chuvas, torna parcela desse grupo de afetados, sem vínculos com o lugar, em desabrigados, junto aos quais o Estado se obriga a fornecer abrigo temporário ou outras alternativas de reabilitação, como auxílio aluguel.

No primeiro caso, os abrigos temporários, tal como a lógica que ora prevalece, são alternativas em que, ao invés do sentido de acolhimento, prepondera a relação de subjugação dos abrigados a um processo de estigmatização. A ausência de capacitação em larga escala dos órgãos do SINDEC para serem aptos à administração de abrigos temporários fá-lo-ás requerer ajuda direta de órgãos setoriais militares para os quais as práticas de sociabilidade de reabilitação farão do abrigo um tipo de acampamento que não visa promover a cidadania senão prover garantia de sobrevivência sujeitando-se a um ordenamento próximo ao do quartelamento. Isto é, sujeito a uma gestão para o qual o ordenamento civil é considerado irrelevante e devendo prestar-se a uma relação hierárquica e burocrática. A operacionalização das rotinas do abrigo dentro de tal racionalidade leva em consideração o provimento das necessidades segundo os termos espaciais e temporais da funcionalidade de acampamento, isto é, de uma instituição total (VALENCIO, 2007a).

No segundo caso, o auxílio-aluguel dá provimento de um território privado mas sem a garantia de que os bens móveis e de valor imaterial (igualmente destruídos ou danificados) que caracterizam o exercício dos papéis privados sejam repostos. Assim, de um lado, nos abrigos temporários, há a ausência total do espaço privado e, de outro, de conteúdos materiais que dêem sentido ao espaço privado provisório, agindo ambos como fator relevante na desestruturação do convívio familiar e identidade social de seus membros. Um desastre que gera desabrigados é um processo potencialmente desestabilizador da vida comunitária e também da vida familiar ao descaracterizar o espaço onde estão ancoradas as relações e o sentido do viver, no âmbito privado e público.

Assim, se os eventos extremos tendem a elevar o número de afetados, dentre esses e em especial, a dos desabrigados, as representações sociais dos órgãos de defesa civil acerca desta população – que justificarão a sua própria

inoperância – podem reforçar a imagem do grupo como a de fracassados, com os quais a sociedade não tem compromissos nem dívidas. Conquanto isso funcione, o será às custas de retrocessos da garantia dos direitos humanos. Porém, a despeito do desenraizamento de grupos afetados, em especial de desabrigados, e mesmo em decorrência disso, interações conflituosas com os órgãos da base do SINDEC poderão deixar de ser fenômenos locais e, diante sua multiplicidade, passarem a articularem-se como movimento social, resistindo à imagem que lhes é impingida. Assim, uma autêntica promoção social, e não apenas as provisões circunstanciais, é o que passará a ser reivindicado como forma de vinculação social com o Estado. Diante tal cenário, recomendar-se-ia que os discursos e práticas preconceituosas arraigados no SINDEC – para além daquilo que os documentos orientadores estabelecem – sejam revistos e ultrapassados. Quando o que está por detrás da condição de desabrigado é a vulnerabilidade sócio-econômica estrutural, essa vulnerabilidade precisa dar lugar às políticas compensatórias e interações com base na cidadania.

Se os eventos extremos relacionados às Mudanças Climáticas tendem, por um lado, a ampliar a pobreza, pelos danos e prejuízos que poderão causar à população já vulnerável sócio-economicamente, nada garante que o SINDEC dirigirá seus esforços prioritários à proteção desta população. A compreensão dos agentes acerca da missão institucional pode falhar na pressão das inúmeras solicitações de preparação e resposta que os estabelecidos na sociedade irão fazer caso sintam-se desprotegidos, um quadro que poderá levar lideranças dos órgãos componentes do SINDEC, ou órgãos setoriais sob sua coordenação em operações específicas, a desobrigar-se com os ‘não sujeitos’, dando atendimento preferencial aos incluídos: os que pagam impostos, formam opinião e influenciam diretamente as ações do Estado e medirão sua eficácia conforme sejam supridos prioritariamente. Se esse estado das preferências se efetivar, tem-se por perdido o foco de proteção civil que os fóruns multilaterais estão a clamar, qual seja, o de compromisso com a mitigação das desigualdes máximas, com a explicitação das contradições e com as possibilidades de refiliação consonantes aos interesses coletivos.

2.3 QUAL A NORMALIDADE A SER RESTABELECIDO NO CENÁRIO?

Tal como o direito humanitário concebeu as estratégias de proteção aos refugiados apontando para o retorno deste à sua pátria de origem, o que será inconcebível diante as circunstâncias que gerarão os refugiados ambientais, o status de desabrigado deveria apontar para o retorno das famílias às suas respectivas casas, como se fosse possível uma re-territorialização nos mesmos moldes de outrora. Em ambos os casos, prepondera a concepção, das instituições envolvidas, de restabelecimento da *normalidade do cenário*.

Entretanto, diante a vulnerabilidade sócio-econômica estrutural, os eventos extremos relacionados às mudanças climáticas tenderão a transformar a frágil inserção espacial de determinados grupos em desterritorialização definitiva ao que cabe problematizar o termo *normalidade do cenário* na medida em que a *normalidade* designará um tecido de relações de classe já esgarçado e

o termo *cenário* designará uma base biofísica inviável à ocupação. Ou seja, o *cenário* mostrar-se-á de difícil recuperação e a relações que o esteiam de difícil restabelecimento.

Na disputa pelos territórios viáveis – com fixos, funções e recursos ecossistêmicos, fundamentais para a sobrevivência e reprodução tais como aqueles relacionados à dessedentação humana e animal, a agricultura, à extração de recursos vegetais e minerais, à produção e consumo de bens duráveis etc – a disputa de discursos legitimadores de direitos na produção do lugar tornará claro o confronto de classes, exigindo uma nova síntese que repercutirá inevitavelmente, no desenho institucional e governança pública. Destaque-se, ainda, o caso de comunidades tradicionais cuja identidade coletiva radica em territórios e dinâmicas ecossistêmicas específicos, os quais terão maiores dificuldades em alicerçar sua identidade na feitura de outros lugares.

Enquanto essa síntese não ocorrer, não serão as concepções de espaço que estarão propriamente em embate, mas os valores que nortearão as práticas de sobrevivência e de desenvolvimento em condições adversas.

PARA CONCLUIR

Analisando-se a possibilidade de eventos extremos relacionados às mudanças climáticas sob a perspectiva da vulnerabilidade, tem-se um cenário que tanto pode afirmar a atual ordem social como pode colocá-la em xeque, na medida em que as disputas da sociedade, nos seu recorte de classe, junto ao SINDEC, revelarão, numa situação limite, a quem o Estado estará a servir prioritariamente.

O SINDEC tem, diante de si, o desafio de, junto com demais parcelas do Estado, preparar a todos para uma repactuação necessária da produção e uso do espaço nacional, sem desqualificar aqueles com os quais dívidas históricas ainda não foram devidamente sanadas. O ambiente público da negociação em torno de uma outra convivialidade social só será auspicioso na medida em que as representações institucionais do SINDEC estiverem imersos em autocrítica, resignificando as carências e sofrimento dos empobrecidos diante os revezes, ou seja, refazendo as relações sociais que são a base desse empobrecimento.

Desastres não são apenas fenômenos sociais nos quais, assim parece, uma dada localidade entra em colapso. É uma oportunidade de revisão dos valores que assentam a forma de sociabilidade. Cabe ao SINDEC, diante da iminência de desastres mais severos, reconhecer as contradições e disputas de poder e, diante disso, mediar a proposição de sínteses nas quais os processos de empobrecimento sejam contestados. Reconhecer a existência dessas contradições, fundado em seus próprios pré-conceitos e pré-juízos, é parte do esforço dos órgãos de emergência, que, infelizmente, estão pouco preparados para lidar com o volume de demandas e contestações que os desatendidos, de forma cada vez mais organizada, farão junto ao aparelho do Estado.

Quando as discussões no tema das mudanças climáticas, no apoio à pesquisa e desenvolvimento e no diálogo interinstitucional, focalizam preponde-

rantemente a preocupação com os fatores de ameaça sem a correspondência com o conhecimento sociológico, em bases qualitativas, das dimensões de vulnerabilidade, o risco da má estimativa dos danos se desenha. Nesse caminho, a missão de Defesa Civil seguirá incompleta quanto ao conjunto de reflexão, existente e a se realizar, que a instituição precisa incorporar (VALENCIO, 2007b).

REFERÊNCIAS

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. Política Nacional de Defesa Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 1995.

BRASIL. 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. 47 p. Brasília: Ministério da Integração Nacional.

QUARANTELLI, E.L (ed) (1998) **Introduction:** the basic question, its importance, and how it is addresses in this volume. What is a disaster? Perspective on the question. London and New York: Routledge. p 1-8.

VALENCIO, N.F.L.S. et al. A produção social do desastre: dimensões territoriais e político-institucionais da vulnerabilidade das cidades brasileiras frente às chuvas. **Revista Teoria e Pesquisa**, São Carlos, 2004a, 67-115.

VALENCIO, N.F.L.S et al . Implicações éticas e sócio-políticas das práticas de defesa civil diante das chuvas: reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 20 n. 1 , jan-mar 2006 (no prelo).

VALENCIO, N.F.L.S. Por uma reflexividade institucional da Defesa Civil no Brasil. **Revista Emergência**. Porto Alegre, 2007b.

VALENCIO, N.F.L.S. A gestão de desastres como prática institucional de reiteração da violência contra grupos vulneráveis: o caso dos abrigos temporários in: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, UFPE, Recife, 2007a , 20 p. **Anais...**, Recife: SBS, 2006.