



OS DESASTRES COMO INDÍCIOS DA VULNERABILIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL:
O CASO BRASILEIRO*

Norma Valencio

Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres e PPG em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Programa de Pós Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental, Universidade de São Paulo - USP
normaf@terra.com.br

Arthur Valencio

Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres, Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Instituto de Física Gleb Wataghin, Univ. Estadual de Campinas - UNICAMP
arthur_valencio@terra.com.br

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar sociologicamente informações oficiais sobre os desastres mais freqüentes no Brasil nos últimos sete anos (2003-2009). Pretende identificar, a partir de cinco diferentes variáveis, a vulnerabilidade institucional, isto é, a dimensão sociopolítica limitante do Sistema Nacional de Defesa Civil para lidar com os desastres. Os resultados apontam que, em termos políticos, as autoridades permanecem despreparadas devido a ausência de uma gestão estatal pautada numa ética de *accountability*.

Palavras chave: Desastres, Defesa Civil, Sociologia dos Desastres.

RESUMEN

Los desastres como indicio de la vulnerabilidad de lo Sistema Nacional de Defensa Civil: lo caso brasileño - Lo contenido dese estudio és analizar sociologicamente las informaciones oficiales acerca de los desastres ocurridos en Brazil en los últimos siete años (2003-2009). Lo propósito és identificar, basándose en cinco diferentes variables, la vulnerabilidad de institución, es decir, la dimensión sociopolítica límite de lo Sistema Nacional de Defensa Civil para trabajar con los desastres. Los resultados apuntan qui, en términos políticos, las autoridades estan despreparadas debido a ausencia de una gestión estatal apoyada en una ética de *accountability*.

Palabras clave: Desastres, Defensa Civil, Sociologia de los Desastres.

RESUMÉ

Les désastres comme signe apparent de vulnérabilité de le Système National de Défense Civile: le cas brésilien - La finalité de ce étude est analyser sociologiquement las informaciones officieles sur les désastres plus fréquent au Brèsil dans le dernière sept annès (2003-2009). Prétendre identifier, à travers de cinq différent variables, le vunerabilité de la institution, ou bien, la dimension socio-politique limite de le Système National de Défense Civile pour travailler avec le désastre. Les résultats indiques, politiquement, qui las autorités son privé d'une gestion public réglé pour la éthique du *accountability*.

Mots-clé: Désastres; Défense Civile; Sociologie di Désastres.

ABSTRACT

Disasters as a National Civil Defense System vulnerability: the brazilian case - This paper focuses, through a sociological analysis, the official data about the most frequent disasters in Brazil in the past seven years (2003-2009). It also intends to identify, using five different variables, the institutional vulnerability, which means, the socio-political dimensions and limits of the National Civil Defense System to manage disasters. The results points, in political terms, that the authorities remain unprepared due the absence of an accountability ethics.

Key words: Disasters, Civil Defense, Sociology of Disasters.

* O texto deste artigo corresponde à comunicação apresentada ao II Congresso Internacional de Riscos e VI Encontro Nacional, tendo sido submetido para revisão em 28-05-2010, tendo sido aceite para publicação em 30-07-2010. Este artigo é parte integrante da Revista *Territorium*, n.º 18, 2011, © Riscos, ISBN: 0872- 8941.

Introdução

Na Sociologia dos Desastres, os consensos seguem mínimos acerca das características de seu objeto de estudo. Entretanto, a reduzida convergência em torno do conceito de desastre tem sido possível no que tange à três aspectos, a saber: o entendimento do termo como algo que reporta algo geográfica e temporalmente delimitado; sua correspondência a um evento de conotação ruim e, por fim, sua concepção como um fenômeno de caráter social ou, mais precisamente, apresentando uma natureza disruptiva da estrutura e/ou do sistema social (M.LINDELL & R.PERRY, 2004; E. QUARANTELLI, 2005). Daí, ser possível derivar que a análise sociológica esteja muito à vontade para debruçar-se sobre diferentes tessituras sócio-históricas e sócio-espaciais, que apresentam severas adversidades - agudas e crônicas, nas dimensões objetivas e subjetivas da existência individual e coletiva - e nisso identificar aspectos variados de um desastre, dos mais evidentes aos mais ocultos.

O âmbito midiático voltado para a busca de evidências relacionadas a um desastre - e que contribue para a construção do fenômeno no imaginário macrossocial envolvente - costuma tomar como foco principal o discurso perito voltado para o detalhamento do fator de ameaça que impactou determinada localidade, alguns aspectos dos danos materiais e prejuízos havidos assim como testemunhos dos afetados graves, os quais, nas primeiras horas, constataam o desfazimento de seu mundo concreto e simbólico. Já no plano oculto ou menos abordado, embora relevante, ficam os aspectos das insuficiências e limitações do aparato institucional de defesa civil para agir, tivesse sido idealmente na redução dos riscos ou, ainda, para responder melhor no contexto de destruição.

Ocorrências persistentes de um mesmo tipo de desastre - associadas ao impacto de ameaças regulares e previsíveis, incidindo sobre uma mesma localidade - são indícios fortes de que, por trás da cena desoladora, há uma arquitetura sociopolítica preocupante. Para antes da vulnerabilidade social persistente, tais ocorrências apontariam a presença de uma vulnerabilidade institucional de defesa civil para lidar com os desafios intrínsecos à sua missão, dentre os quais, o de dominar, numa perspectiva complexa e multiescalar, um conhecimento aprofundado acerca das conexões socioambientais produtoras de riscos múltiplos que derivam em tais desastres; o de demonstrar uma eficiente coordenação intersetorial, envolvendo o meio público e o privado, para reduzir ou mitigar os efeitos dos fatores ameaçantes freqüentes e, por fim, o de promover uma interação adequada com a sociedade civil induzindo processos de resiliência na vida cotidiana. Se tais desafios não estão postos na agenda institucional ou, se estando, não são vencidos progressivamente e a contento, constatada está a fraca

reflexividade institucional. Uma autocrítica institucional pálida leva à cristalização, ao invés de ao arejamento, do discurso e das práticas de defesa civil, instaurando a dissociação dessa fração do Estado com a sociedade civil até o ponto em que a proteção ao cidadão, de fato, desaparece, some de vista; embora, numa ambigüidade aparente, a burocracia dos órgãos do setor, aumente. Diante tal contexto, até mesmo um fator de ameaça de baixa intensidade e magnitude causa sérios danos humanos, materiais e ambientais. Portanto, atentar para indícios de vulnerabilidade institucional de defesa civil, nas práticas e visões dos órgãos competentes, é algo que deva preceder ao atendimento puro e simples dos apelos por mais verbas, mais equipamentos e mais funcionários para a reconstrução no pós-impacto, pois haverá de ruir e falhar, constantemente, tudo aquilo que escape de sólidos compromissos sociopolíticos com a defesa da vida e do bem-estar coletivo.

À moda da vertente construcionista, é oportuno considerar que o discurso sobre o desastre visa gerar providências nas entranhas no aparato burocrático estatal. Porém, isso não significa que se trata de algo totalmente objetivado, uma realidade manifesta e de descrição consensual, e tampouco que tais providências, uma vez tomadas, cumpram o desiderato de reduzir a vulnerabilidade daqueles em nome de quem a autoridade de defesa civil se pronuncia. Tanto o desastre é uma representação social, dentre outras, acerca da realidade socioambiental, incluindo as que invisibilizam tal realidade, quanto sua evocação pode intentar cumprir propósitos distintos do auxílio aos que estão em risco ou foram seriamente afetados.

No Brasil, o discurso oficial sobre o desastre, isto é, a vocalização que o ente público faz sobre os acontecimentos socioambientais no território sob a sua jurisdição, versa evidentemente sobre a disrupção da normalidade e o faz num intuito mobilizador. Na melhor das hipóteses, tal discurso é proferido na expectativa de incitamento à uma consciência coletiva solidária, com concentração de esforços técnicos e voluntários no suprimento de necessidades imediatas e na reconstrução em prol de afetados. Embora isso, as providências públicas, não raro, se esvaincem na morosidade burocrática, solapando as iniciativas coletivas que buscam reancorar as relações econômicas e extra-econômicas do lugar. Na pior das hipóteses, o discurso oficial sobre o desastre é instrumental ao projeto de poder de quem o emite, sujeito este que distorce o seu compromisso na função pública para agir como grupo de interesse, visando o reforçamento financeiro da máquina estatal sob o seu controle e passível de desvio; é instrumental, ainda, ao prestígio personalista dos heróis de ocasião e ao atendimento aos lucros dos negócios dos setores de abastecimento e construção que estão articulados rapineiramente ao contratante estatal. Nesses casos,

os desastres ganham alarde oficial e a comoção pública, porém, os mais afetados podem permanecer na penúria. Há, por fim, situações nas quais o pronunciamento sobre o desastre não é feito pelo ente oficial ou quem quer que seja e a situação permanece olvidada, nas palavras e práticas tanto estatais quanto da coletividade envolvente. Ao deixar-se de prestar o auxílio devido aos grupos mais fragilizados, as mazelas graves e extensivas destes são vividas na invisibilidade social, sendo a omissão pública um mecanismo que explicita discriminação e preconceito e que poderia ser considerado como uma forma de genocídio (cf. Z. BAUMAN, 1998).

No caso brasileiro, aquilo que se denomina como *modernidade incompleta* (cf. J.S.MARTINS, 2002) e *modernização conservadora* (cf. M.C.TAVARES, 1979) são processos macrossociais explicativos não apenas da recorrência dos mesmos tipos de desastres mas, também, da lógica subjacente ao padrão de ineficácia do ente público para evitá-los. A modernidade incompleta torna a cidadania inconclusa e, assim, o inchamento do aparato burocrático estatal não corresponde e obstaculizar a interlocução com parte da sociedade civil. Ocorre dos agentes do Estado olvidarem, recorrentemente, os princípios fundamentais da administração pública, como o de probidade no trato da coisa pública, o de impessoalidade e o da igualdade nas interações com o cidadão; daí, tais agentes se entenderem livres tanto para atuar sob uma ética corporativa - que se utiliza do aparato público para instrumentalizar interesses pessoais e de grupos técnicos no interior das repartições, deslocados da preocupação com o bem comum - quanto para endossar relações assimétricas que envolvem, dentre outros, projetos territoriais que guardam diferentes gradações de legalidade e legitimidade. A modernização conservadora, por seu turno, se expressa no conteúdo propriamente econômico dessas relações assimétricas. Ilustrada está no forjamento de processos de apropriação - privada, concentrada e excludente - do território e de seus recursos, com o indispensável aval e apoio da máquina estatal, do que derivam as relações contratuais aviltantes aos trabalhadores e o descarte progressivo destes pelo incremento de investimentos, culminando na processual inviabilização da sua sobrevivência, *losers* em que se tornam. Daí porque a paisagem da abundância e da miséria explicam-se mutuamente, ante um Estado impassível a ver a iniquidade distributiva se refletindo no território e predispondo-o aos desastres. O processo de urbano-industrialização dos últimos sessenta anos deu-se a partir de acessos privilegiados à máquina pública por alguns setores da sociedade brasileira, o que corresponde à naturalização de uma racionalidade estatal não incluyente e, portanto, balizadora de práticas que dilaceram o espaço ao invés de integrá-lo, além de suprimir os préstimos do serviço público a uma parcela dos civis, o que mina a capacidade de

autoproteção destes, os quais serão os primeiros grupos sociais afetados severamente nos desastres.

Dito isso, dissolve-se a aparente contradição de um Estado que, sendo parte constituinte da sociedade e, portanto, ideal e constitucionalmente comprometido com o bem-estar geral, no plano concreto, induz processos de territorialização e interações sociopolíticas susceptíveis aos desastres. Como também dissolvida está a contradição de um Estado que, formalizando a instituição de defesa civil, nos seus respectivos níveis de governo (federal, estadual e municipal), e constituindo quadros técnicos, não deflagra um autoexame e nem faz um *mea culpa*, mesmo ciente de que os desastres estão em franca ascensão no espaço geopolítico da nação. Por fim, anula-se a contradição aparente entre o alargamento do tecido institucional de defesa civil, no Brasil, ampliado em contingente humano e recursos materiais disponíveis, e a constatação pública do incremento da vulnerabilidade sócio-espacial aos eventos naturais ameaçantes, dentre outros.

A fim de que as assertivas supra não fiquem ao sabor das especulações, passa-se a examinar, a partir de informações quantitativas e oficiais, cinco dentre as mais relevantes variáveis no tema, quais sejam:

- A evolução numérica das ocorrências de desastres, no Brasil, no período de 2003 a 2009;
- A evolução da afetação humana no nível nacional;
- A evolução da afetação humana e do número de ocorrências nas cinco macrorregiões do país;
- Características demográficas dos municípios mais susceptíveis a ocorrências;
- Os tipos de desastres mais frequentes, segundo o fator de ameaça.

O conjunto dos resultados relacionados às variáveis supra permitirá demonstrar, no caráter generalizante, recorrente e incremental dos desastres, no Brasil, que há indícios de que, aos desastres, precede a vulnerabilidade institucional do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) a qual, por seu turno, expressa o teor do modelo de desenvolvimento perverso adotado no país. Esse é o desastre-mor a se enfrentar.

Os resultados quantitativos supra foram obtidos a partir da sistematização, produzida pelos autores, em planilha Excel, de aproximadamente treze mil informações oriundas do acervo de dados oficiais da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), vinculada ao Ministério da Integração Nacional da República Federativa do Brasil, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Refere-se aos dados consolidados das portarias e ocorrências de s.e. e e.c.p. disponibilizados na página oficial da SEDEC, em 26 de janeiro de 2010, bem como

aos dados de ocorrências de desastres notificados à SEDEC e disponibilizados em sua página oficial nos dias 16 e 24 de fevereiro de 2010. Como um estudo exploratório, está-se a lançar hipóteses para investigações futuras, de natureza científica e técnica. Dentre elas, a de que há problemas pontuais quanto à fidedignidade de alguns dos dados brutos, lançados pela SEDEC e relacionados a certos municípios, comprovado por coincidências numéricas que, legitimamente, colocam tais dados em suspeição. Em que pese a corroboração futura de tal hipótese, a análise qualitativa do evolutivo global dos desastres no Brasil, aqui empreendida, não se altera e há que se ter em mente que as eventuais falhas na emissão dos dados que constituem a informação são parte constitutiva de uma prática burocrática eventualmente descolada do compromisso de um espelhamento mais rigoroso do sofrimento social sob a sua jurisdição.

O desastre como fatalidade ou a explicação desprovida de substância social

Nas últimas décadas, o debate no âmbito da teoria sociológica contemporânea sobre o tema dos riscos viu-se bifurcado entre os realistas, sobretudo com as contribuições de U. Beck (1992), e os construcionistas, tendo em M. DOUGLAS (1976; 1992) um de seus principais expoentes. A Sociologia dos Desastres se favoreceu amplamente desse debate. Um desastre, a rigor, implica na concretização de um risco, estivesse ele ou não elencado no rol dos que atemorizavam uma dada coletividade.

A disrupção daquilo que era entendido, até então, como normalidade num dado contexto espaço-temporal, deflagrando danos e perdas materiais, ambientais e humanas em monta superior à capacidade local de resposta, é algo verificável em termos objetivos, no mundo sensível. Mas há implicações do fato concreto tanto na produção territorial e social da modernidade, isto é, nos excessos, nas saturações e nos efeitos indesejáveis que vimos assistir na concretização de fixos e fluxos que associamos ao progresso quanto nas práticas levadas a cabo por sistemas peritos intervinientes nos elementos materiais da paisagem que compõem aspectos fundamentais da realidade concreta, na qual determinados sujeitos sociais ajustam e promovem a sua existência cotidiana. Afirma A. GIDDENS (1997) que, nas relaçõessemrosto, típicas do atual estágio da modernidade (modernidade tardia), a confiança nas instituições, públicas e privadas, se traduz na competência perita para resolver os problemas pontuais para os quais tais agentes se encontram pressupostamente qualificados. Assim, embora os riscos que demandem equacionamento sejam constantes, a rigor, nunca deveriam ser os mesmos, pois a dinamicidade do meio socioambiental exigiria competência institucional correspondente para, no bojo de uma cultura de segurança, amainar a opinião

pública. É dizer: ‘algo está sob controle’, embora este algo perfile o passado recente e lance ao desfiladeiro das incertezas aquilo que está a passar sob os olhos do presente, que dirá do futuro que se avizinha. ‘Daquele mal não mais sofreremos’, eis no que se reduziu a tranqüilidade coletiva em contexto de modernidade tardia. E, se porventura, dentro de tal espírito, o sistema perito falhe, a confiança pública no mesmo decresce ao ponto de exigir a sua renovação estrutural. Isso esteve a passar em várias sociedades que criam que a complexidade dos investimentos, traduzida em sinergia dos riscos, trar-lhes-iam a correspondente atualização das práticas das instituições voltadas para o controle dos mesmos, gerando relativa segurança no conturbado mundo em constante mudança. É bem verdade que se trata, no imaginário social, de uma corrida em que as instituições voltadas para a segurança andam a passo de tartaruga; mas, ainda assim, mantendo o foco na lebre o que, no caso, são os riscos cada vez mais complexos que a intensificação do capital no espaço gera. No caso brasileiro, a lebre está a léguas de distância e sequer a tartaruga sabe de que competição se trata.

No referido país, quando um município decreta, e tem reconhecido, nos níveis superiores do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), a sua situação de emergência (s.e.) ou estado de calamidade Pública (e.c.p.), em última instância, reconhece a sua vulnerabilidade institucional. Ou seja, reconhece a sua incapacidade estrutural para lidar com um evento que impactou deletariamente aquela jurisdição, engendrando a materialização de danos e prejuízos aos cidadãos ali inseridos. 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 coletiva que, às duras penas, precisariam ser repactuadas, sempre em bases relacionais e materiais mais precárias. Se tal repactuação não ocorre é devido menos ao sentimento de indignação dos afetados na sua relação com o Estado do que ao histórico de assimetria que compõe o repertório de práticas de distanciamento dos agentes públicos em relação à sua responsabilidade no que concerne ao caos ali instituído (N. VALENCIO, 2009).

No Brasil, os processos de territorialização traduzem as desigualdades sociais. As relações assimétricas sujeitam todos aos desastres, embora os empobrecidos os vivenciem mais intensamente. É certo que a sucessão de perdas e danos, traduzida em intenso sofrimento social para os grupos sociais economicamente mais vulneráveis, tende a romper gradualmente com a subserviência destes, ensejando que a injustiça social não seja mais nominada como de responsabilidade das ‘chuvas’ e das ‘secas’. Há uma relutância crescente de tais grupos à uma aceitação passiva da explicação tanto inspirada em bases do cristianismo de denominação católica -

que antropomorfiza os fenômenos hidrometeorológicos (São Pedro assim o quis) - quanto disciplinadora do pensamento leigo para com as miudezas da explicação das ciências naturais (com o milímetros da precipitação pluviométrica, os quilômetros da velocidade do vento em rajadas, e assim por diante). Em ambas as explicações, o sistema perito em defesa civil não disporia de controle sobre os fatores de ameaça e pouco haveria a fazer para evitar calamidades. Tratar-se-ia daquilo que se convencionou denominar como fatalidade e, ao ente público, não caberia senão contabilizar os prejuízos e/ou ampliar os meios técnicos e materiais para aprofundar o conhecimento dos fenômenos da natureza, sem que as providências cabíveis, nos termos da compreensão da vulnerabilidade, adquiram tratamento similar. A sucessão e ampliação dos desastres dito naturais, além dos cenários de incremento dos mesmos - vislumbrados, em termos globais, pelo quarto relatório do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima-IPCC e decodificados, no plano governamental nacional, majoritariamente pela *expertise* das ciências atmosféricas - operam para incutir e garantir um viés apolítico nas explicações hegemônicas acerca dos fenômenos disruptivos essencialmente socioambientais. Em que pese a importância das ciências atmosféricas para estabelecer a compreensão de eventos potencialmente adversos da natureza, o angariamento de um peso desproporcional de seus argumentos frente à estrutura e dinâmica da realidade sócio-espacial inviabiliza que o tema dos desastres se apresente como propício para um debruçar reflexivo e crítico sobre a simbiose da riqueza e da pobreza na produção social das territorialidades cada vez mais inseguras, imbricado no que está a incapacidade de atuação do Estado.

Abrangência, incidência e conteúdo das portarias de reconhecimento oficial dos desastres

O despreparo generalizado do poder executivo municipal, visando à redução dos desastres, pode ser examinado através (a) da quantidade de portarias de situação de emergência (s.e.) e de estado de calamidade pública (e.c.p.) emitidas no período 2003-2009, (b) da reincidência da decretação de desastre no período 2003-2009 e (c) da associação de tais desastres com os eventos conhecidos, regulares e previsíveis de secas e chuvas. Já os indicativos de que os demais níveis do governo (estadual e nacional) não estão logrando êxito nos esforços de contenção da vulnerabilidade são: (e) a evolução percentual do número de portarias no período 2003-2009, (f) a comparação do quantitativo do período 2003-2009, e dos sub-períodos 2003-2006 e 2006-2009, com o total de municípios existentes no Brasil e (g) a distribuição das portarias nos diferentes estados da federação aos quais os municípios, em desastres

reconhecidos pelo ente federal, pertencem.

As portarias de situação de emergência (s.e.) e estado de calamidade pública (e.c.p.) no período 2003-2009 totalizaram o número de 10.195, com média de 1.456,42 portarias ao ano. Tirante 5 ocorrências que não foram da parte de autoridades municipais, tem-se 3.141 municípios responsáveis por deflagrar 10.190 decretações de desastres. Destes, 1.016 municípios o fizeram, no período supra, apenas uma única vez; reincidentes, em duas ocorrências, foram 601 municípios; em três ocorrências, 481 municípios; de quatro a seis ocorrências, 660 municípios; até chegar-se aos 383 municípios com sete ou mais portarias emitidas no período 2003-2009 (33,35% do total de portarias), ou seja, uma ou mais a cada ano, o que denota tanto a ausência absoluta de resiliência quanto um *habitus* burocrático para a comunicação de tragédias. Os eventos de secas e chuvas são os que predominam na informação oficial como causa da decretação dos desastres. No período 2003-2006, das 5.777 portarias de reconhecimento de s.e. ou e.c.p., 4.256 foram devido às secas e estiagens prolongadas e 1.517 devido às chuvas (Brasil, 2007), isto é, 99,93% do total de portarias tratam de ameaças relacionadas ao stress hídrico ou excesso de águas pluviais. No período 2006-2009, 3.628 portarias foram relacionadas às secas e estiagens prolongadas e 1.711 portarias devido às chuvas, somando 5.339 (98,88%) das 5.399 portarias do período.

O conjunto de municipalidades ora existentes no país é de 5.565. Conforme acima dissemos, no período 2003-2006, 5.777 municípios brasileiros tiveram o reconhecimento de sua s.e. ou e.c.p. (Brasil, 2007); isso representa, numericamente, pouco mais que a soma total dos municípios brasileiros. É como se um Brasil inteiro e um tanto a mais tivesse sofrido desastres. No período de 2006-2009, as 5.399 portarias chegam à volta do correspondente a quase um Brasil; e, assim, as 10.195 portarias no período dos últimos sete anos (2003-2009) correspondem a dois Brasis destruídos em desastres que oficialmente estão relacionados, predominantemente, à água, demonstrando uma ineficiência das práticas técnicas para lidar com o stress hídrico ou com o excesso de águas pluviais a ponto de causar extensivos danos econômicos e extra-econômicos à coletividade. Ilustrativamente, vê-se o município de Caridade, no estado do Ceará, aparecer no período 2003-2009 com 16 portarias de reconhecimento de desastre, 12 delas relacionadas às secas e 4 relacionadas às chuvas; o município de Ibiaí, no estado de Minas Gerais, com 10 portarias, sendo 6 delas relacionadas às secas e 4 relacionadas às chuvas; Palmitinho, estado do Rio Grande do Sul, com 9 portarias, das quais 6 relacionam-se às secas e estiagens prolongadas 3 às chuvas; e, por fim, Salete, no estado de Santa Catarina, com 7 portarias das quais 4 associam-se às secas e estiagens prolongadas e 3 às chuvas.

Na distribuição por estados da federação, tem-se que,

no ano de 2003, os três primeiros estados no ranking dos municípios com portaria com reconhecimento de desastre foram o de Minas Gerais (1.o lugar, com 315 portarias), o da Paraíba (2.o lugar, com 274 portarias) e o do Rio Grande do Sul (3.o lugar, com 129 portarias). No ano de 2006, as posições correspondentes couberam aos estados do Ceará (1.o lugar, com 272 portarias), Santa Catarina (2.o lugar, com 200 portarias) e, empatados, Minas Gerais e Paraíba (3.o lugar, ambos com 92 portarias). E, no ano de 2009, couberam, respectivamente, aos estados do Rio Grande do Sul (1.o lugar, com 319 portarias), Ceará (2.o lugar, com 172 portarias) e Santa Catarina (3.o lugar, com 163 portarias). Assim, tanto estados da federação considerados de maior desenvolvimento (como Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais), quanto de menor desenvolvimento (como a Paraíba e o Ceará) são líderes em desastres no período.

A vulnerabilidade social aos desastres: afetados em geral, desalojados e desabrigados

No período 2007-2009, os desastres reconhecidos oficialmente pela instância federal provocaram, segundo as informações da SEDEC, a afetação de 11.942.804 pessoas. Em 2007, foram 2.745.677 de afetados, chegando a 5.541.447, em 2009, num expressivo aumento de 101,82%. Essa afetação ocorre tanto no que concerne ao mundo público quanto privado, com perdas e prejuízos no âmbito econômico e social.

Dentre os afetados, destacam-se os subgrupos de desalojados e o de desabrigados, ambos caracterizados por uma vulnerabilidade sócio-econômica precedente ao evento dito 'desastre', a qual restringe as suas opções de territorialidade. Da destruição ou danificação severa da moradia à inviabilização de sua permanência no lugar subjaz a vivência da perda de bens móveis de valor material e simbólico. Todos esses são aspectos fundamentais para definir, pelo lugar produzido, a trajetória social bem como as bases cotidianas disponíveis para a elaboração identitária do grupo; e donde, ainda, se antevê as agruras pelas quais o grupo passará, tornando o contexto de pós-impacto propenso a elevar a sua vulnerabilidade social a um patamar extremo.

Os desalojados constituem-se do grupo que conta com o suporte de uma rede privada de relações para obter um acolhimento provisório junto ao domicílio de parentes, vizinhos e amigos; alternativamente, através das providências do Estado, o grupo conta com o auxílio-moradia que viabiliza a locação de curto prazo de um imóvel outro para garantir a sua privacidade. Já os desabrigados são aqueles cujas circunstâncias tornam constatável a ausência de tal rede ou inviabilidade de acessá-la, seja porque os agentes a quem o indivíduo ou família iriam recorrer foram igualmente afetados

ou residem em localidades distantes ou, ainda, porque tais agentes vivam em situação estrutural ou pontual limitante e não possam prestar o auxílio devido. A característica mais relevante de uma sociedade historicamente desigual, e que deveria alçar o *status* de obriedade não fosse pelo seu intencional obnubilamento pelas elites econômicas e políticas, é que os laços que integram indivíduos e famílias ao ponto da acolhida privada, em quaisquer circunstâncias, são constituídos intraclasse. O higienismo social, cujas bases, no Brasil, foram forjadas na sociedade escravocrata e mantidas generalizadamente ao longo do processo modernizador, torna a solidariedade interclasses uma barreira intransponível, mesmo nas circunstâncias de desastres. Os desastres são ocasião na qual a relação fundada na assimetria encontra na servidão dos empobrecidos - que colocam os seus préstimos a serviço da restauração dos pequenos aborrecimentos dos afluentes, como a de empurrar-lhes o veículo que encalha nos alagamentos - a correspondência nas práticas benemerentes dos ricos, que disponibilizam, para o atendimento aos mínimos sociais dos desprovidos, e numa pretensa altivez, aquilo que não mais lhes serve, ou não lhes fará falta, roubando aos últimos os resquícios de sua dignidade: estes se vêem compelidos ao aceite de roupas, colchões e cobertores usados; de mantimentos de primeiríssima necessidade, de *gadgets* ultrapassados e de semi-funcionamento. A urgência dos pobres retira-lhes qualquer direito de escolha e de preferência enquanto que, de outro lado, é a oportunidade para a faxina dos ricos. Mantido nesses termos, o desastre renova e reforça a segregação com tonalidades de coesão social.

Ao longo do pós-impacto e quanto mais retarde as providências de reconstrução, mais se assiste à transformação de desalojados em desabrigados e vice-versa. O desalojado torna-se desabrigado quando cessam as condições de acolhida privada, no geral, devido à perda (a) do ambiente de liberdade e intimidade da família anfitriã ou (b) das condições materiais desta para dar continuidade ao apoio aos acolhidos ou, ainda, (c) decorrente da insuficiência ou suspensão do valor de auxílio-moradia fornecido pelo Estado para prover o aluguel de um imóvel alternativo. A alteração da condição de desabrigado para a de desalojado dá-se, sobretudo, quando o contexto de convivência e suprimento dos mínimos vitais no abrigo provisório se torna aquém do admissível aos valores, princípios e necessidades psicossociais e materiais do indivíduo ou da família, o que deflagra a busca de alternativas junto à rede privada e na reivindicação exitosa junto ao Estado para obter o auxílio-moradia (VALENCIO, 2009). Há, ainda, a situação usual de desabrigados e desalojados que, diante a imobilidade do ente público para reconstruir moradias, retornam aos terrenos interditados e ali refazerem parcamente seu teto visando a restituição de

sua privacidade - fundamento da saúde psicossocial - e rearticularem seus meios de vida; e, por fim, há os que vivenciam o descaso absoluto dos gestores públicos com os desabrigados e, assim, lhes é oferecido a total ruptura da esperança. Em anomia, este grupo segue em migração, sem moradia e sem perspectivas, perambulando pelas cidades, como população em situação de rua.

No ano de 2003, os desalojados somaram 92.345 pessoas e os desabrigados 35.380, totalizando 127.725 pessoas em vulnerabilidade extrema por decorrência de desastres (Brasil, 2007). Três anos após, em 2006, foram 70.655 desalojados e 61.365 desabrigados, num total de 132.020 pessoas (Brasil, 2007). No ano de 2009, os desalojados somaram 304.947 pessoas e os desabrigados 123.254, totalizando 428.201 pessoas. Observa-se que, no comparativo dos anos de 2003 e 2006, o crescimento do contingente em vulnerabilidade extrema pós-impacto foi de 3,36 % e, no comparativo dos anos de 2006 e 2009, o crescimento foi de 224,34%.

A dimensão regional de incidência dos desastres e da afetação humana no período 2007-2009

O Brasil conta com cinco macrorregiões: Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste. No que concerne à vulnerabilidade macrorregional, há três variáveis considerar, a saber: (a) a evolução do número de pessoas afetadas em cada macrorregião; (b) a variação percentual da afetação humana por macrorregião e (c) a representatividade percentual da macrorregião no conjunto da afetação humana anual nacional. Ao se analisar conjuntamente as variáveis (a) e (b), se observa que apenas a região Centro-Oeste apresenta uma curva descendente no número de pessoas afetadas pelos desastres: inicia, no referido período, com 344.071 afetados e chega a 73.246, em 2009, resultando num decréscimo de 78,71%. A região Sul, ao contrário, apresenta uma significativa curva ascendente que inicia em 341.358 afetados, em 2007, para chegar ao quantitativo de 1.956.536, em 2009, um aumento

de 473,16%. A região Nordeste e Norte apresentam, respectivamente, no período, acréscimos do contingente humano afetado em 124,90% e 151,52% (Fig. 1). Por fim, a região Sudeste, embora com uma relativa estabilização no número de afetados no período, os apresenta na considerável soma de, aproximadamente, um milhão de pessoas: em 2007, foram 984.478 afetados; em 2008, 1.032.305, e, em 2009, 1.028.843 afetados (Quadro I).

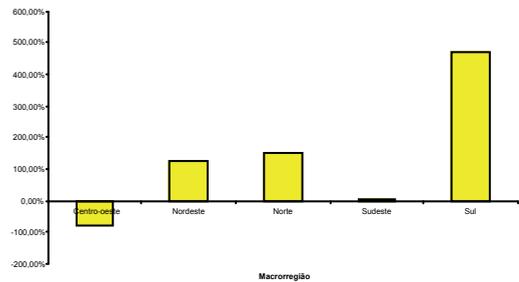


Fig. 1 - Variação percentual do número de afetados entre 2007-2009, por macrorregião(Fonte: Dos autores, baseado em informações da SEDEC/MI)

No que concerne à representatividade percentual da macrorregião no conjunto da afetação anual nacional, é de notar que a macrorregião Nordeste mantém relativamente estável, e elevada, sua participação nos eventos de desastres, em torno de um terço de todas as ocorrências do período 2007-2009. Isso indica uma vulnerabilidade persistente, de caráter estrutural, que parte de 838.589 pessoas para chegar ao patamar de 1.886.018, num acréscimo de um milhão de pessoas em apenas dois anos. A macrorregião Sul, por seu turno, vem crescendo em sua participação a mais de 10 pontos percentuais a cada ano, partindo de 12,43% no total de afetação, no ano de 2007, para chegar a 35,31% em 2009, numa vulnerabilidade em ritmo crescente. Em 2007, a afetação do Sul era inferior à do Nordeste em 497.231 pessoas e, em 2009, se torna superior em 70.518 pessoas (QUADRO I).

QUADRO I - Distribuição macrorregional dos afetados em desastres, período 2007-2009

Região	Afetados em 2007		Afetados em 2008		Afetados em 2009	
	N	% relativo ao ano	N	% relativo ao ano	N	% relativo ao ano
Centro-Oeste	344.071	12,53	224.979	6,15	73.246	1,32
Nordeste	838.589	30,54	1.157.608	31,67	1.886.018	34,03
Norte	237.181	8,64	374.952	10,26	596.801	10,77
Sudeste	984.478	35,86	1.032.305	28,24	1.028.846	18,57
Sul	341.358	12,43	865.836	23,68	1.956.536	35,31
TOTAL	2.745.677		3.655.680		5.541.447	

Fonte: Os autores, baseado em informações da SEDEC/MI

A afetação humana nos desastres pelo recorte do porte municipal

No período 2007-2009, observa-se que todos os sete estratos de porte municipal - definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir de critérios demográficos - apresentaram crescimento no número de afetados em desastres. Os sete estratos referidos são:

- municípios de até 5.000 habitantes;
- municípios de 5.001 a 10.000 habitantes;
- municípios de 10.001 a 20.000 habitantes;
- municípios de 20.001 a 50.000 habitantes;
- municípios de 50.001 a 100.000 habitantes;
- municípios de 100.001 a 500.000 habitantes; e
- municípios acima de 500.000 habitantes.

O crescimento percentual de afetados nos municípios de pequeno porte foi significativamente maior do que o observado nos municípios de maior porte. Os municípios em estratos de até 5.000 habitantes, de 5.001 a 10.000 habitantes e de 10.001 até 20.000 habitantes, considerados como municípios de pequeno porte, obtiveram crescimentos respectivos de 343,81%, 125,24% e 309,66% do número de pessoas afetadas por desastres em sua jurisdição de 2003 a 2009. Tais valores parecem ainda mais preocupantes ao serem comparados com os de municípios de classificações de 100.001 a 500.000 habitantes e acima de 500.000 habitantes, considerados de grande porte, que tiveram crescimentos respectivos de 8,67% e 25,25% no número de afetados por desastres. Os municípios de médio porte, ou seja, os municípios situados nos estratos de 20.001 a 50.000 habitantes e de 50.001 a 100.000 habitantes, tiveram respectivos crescimentos de 160,60% e 61,35% na afetação humana, o que se coloca entre os extremos mencionados

anteriormente (QUADRO II e Fig. 2). É lícito indagar que o contingente humano incrementado no conjunto de municípios de maior porte seria hipoteticamente superior tanto ao conjunto do contingente incrementado dos municípios de menor porte quanto do conjunto dos municípios de médio porte. No entanto, no ano de 2009, o conjunto dos municípios de menor porte apresentou 2.428.308 de pessoas afetadas no seu todo, o conjunto de médio porte, 2.273.155 afetados, enquanto o conjunto dos municípios de grande porte apresentou 839.984 afetados.

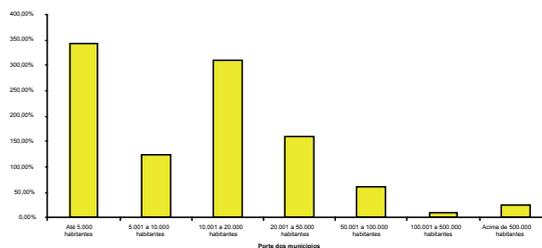


Fig. 2 - Variação percentual do número de afetados entre 2007 e 2009 por porte dos municípios (Fonte: Dos autores, a partir de informações de ocorrências da SEDEC/MI e da classificação de porte municipal da FIBGE).

Por fim, há que se advertir que, na criação da Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), em meados da década de 1990, foi implantado o CODAR (Código de Desastres, Ameaças e Riscos). Mas, o SINDEC descuidou do uso rigoroso do código que tipifica o desastre em diferentes categorias e, por conta desse descuido, cada órgão de defesa civil se sente à vontade para caracterizar o desastre da localidade com denominações próprias, o que dificulta que essa informação seja passível de uma análise evolutiva e comparativa adequada, tanto no que concerne a trajetória de desastres numa mesma localidade, quanto no que diz respeito a este evento numa perspectiva regional e nacional, o que exigiu dos autores a análise e ajustamento de cada um dos mais

Quadro II - Distribuição dos afetados em desastres, por porte do município de inserção, período 2007-2009

Porte	Afetados em 2007		Afetados em 2008		Afetados em 2009	
	N	% relativo ao ano	N	% relativo ao ano	N	% relativo ao ano
Até 5000 habitantes	115.641	4,21	175.933	4,81	513.222	9,26
5001 a 10000 habitantes	298.914	10,89	374.729	10,25	673.285	12,15
10001 a 20000 habitantes	303.132	11,04	615.212	16,83	1.241.801	22,41
20001 a 50000 habitantes	639.046	23,37	950.088	25,99	1.665.343	30,05
50001 a 100000 habitantes	376.710	13,72	373.832	10,23	607.812	10,97
100000 a 500000 habitantes	660.794	24,07	1.110.180	30,37	718.102	12,96
Acima de 500000 habitantes	97.310	3,54	55.706	1,52	121.882	2,20
Sem porte - Ocorrências notificadas pelos governos estaduais	254.130	9,26	0	0	0	0
TOTAL	2.745.677		3.655.680		5.541.447	

Fonte: Dos autores, a partir de informações de ocorrências da SEDEC/MI e da classificação de porte municipal da FIBGE

de 10 mil casos de portarias sobre as quais esse estudo se debruçou. Por vezes, são os códigos dos municípios os imprecisos, mas que deveriam estar ajustados de acordo com o que lhes atribui o IBGE. Uma vez que haja o descuido do gestor na utilização de um código instituído na própria PNDC e no IBGE, isso aponta para riscos em relação à coleta e transcrição do dado final, comprometendo a fidedignidade do documento frente à realidade concreta que está sendo representada. É de notar que tal documento, denominado Avaliação de Danos (AVADAN) é base para o reconhecimento daquela situação de emergência ou estado de calamidade pública na forma da portaria do Ministério da Integração Nacional. Tal observação é pertinente quando, ao se analisar as informações, deparamo-nos com casos como o do município de Barra, no estado da Bahia, com duas portarias, uma relativa à enchente e outra relativa à seca, ambas, no ano de 2007, com a coincidência no número de 2.000 afetados; ou, ainda, no município de Ibotirama, também no estado da Bahia, no ano de 2007, com uma portaria reportando seca e outra portaria reportando enchentes e igualmente com 2.000 afetados; e, ainda no estado da Bahia, o município de Sítio do Mato, que nos anos de 2007 e 2008, apresentou duas portarias relacionadas à erosão fluvial com 723 afetados, suscitando tanto a suspeita de que a informação não é condigna à realidade social, que é dinâmica, quanto que o gestor, na instância mais elevada (nacional), não cumpre o seu papel de zelar pela acurácia da informação que é a fonte tanto de liberação de processos licitatórios (isto é, foge de muitos dos mecanismos de controle social no uso dos recursos públicos na contratação de serviços para o ente público) quanto para obtenção de verbas públicas suplementares. Ou seja, a informação eventualmente pouco veraz pode corresponder a um conjunto de práticas políticas pouco comprometidas com lisura no uso da máquina pública.

Conclusões

Conforme dito ao início, portarias de reconhecimento de desastres são atos da administração pública brasileira, na instância federal, que, para o propósito dessa investigação sociológica, foram tomadas como registros oficiais que indicam a magnitude das falhas de gestão pública de riscos e de desastres que estão a ocorrer nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal). A portaria em si indica que, se o desastre ocorreu, o nível local não se estava adequadamente prevenido, preparado, nem capaz de proceder autonomamente à resposta e à reconstrução e, com a reocorrência de 2/3 dos municípios em comunicar o desastre (s.e. ou e.c.p.) no período estudado (2003-2009), lança-se as hipóteses de que (a) o apoio solicitado às instâncias superiores não é recebido, (b) é recebido (em termos materiais,

financeiros e técnicos), porém insuficiente para dotar a localidade de resiliência e (c) o habitus burocrático de solicitação e atendimento às demandas é um novo mecanismo de agenciamento de que utilizam grupos de interesse à frente da máquina pública.

É um fenômeno sociopolítico de singular expressão a proliferação de decretos municipais que ensejam as portarias ministeriais de reconhecimento de desastres, (a) abrangendo todo o país, incluindo estados da federação de maior e menor desenvolvimento econômico; (b) compondo uma afetação média anual de 1/4 do conjunto dos municípios brasileiros; (c) reportando a necessidade reiterada de atendimento a determinadas municipalidades; (d) referindo-se, em curto período, a tais municipalidades a partir da impactação sistemática do mesmo fator de ameaça, o qual guarda características de regularidade e previsibilidade; e, por fim, (e) com correspondente elevação do número de afetados e recrudescimento da vulnerabilidade dos empobrecidos. Frente a tal fenômeno, seria de supor que não coubesse, aos governantes e à sociedade civil, num contexto pleno de Estado Democrático de Direito, qualquer tranqüilidade. Se as ameaças não são surpreendentes, e os desastres tornam-se normais, há que se indagar: 'de que normalidade se está falando?!' 'A que permite a manutenção da vulnerabilidade', é a evidente a resposta. Se a modernidade não fosse cá inconclusa, algo estaria a mover-se no sentido inverso ao constatável descalabro, fosse por requerimento, pertinaz e endógeno, das autoridades da instituição envolvida, fosse por salutar pressão social dos que vêm a sua cidadania, constituída territorialmente, cada vez mais ameaçada. Entretanto, no Brasil, vai-se aquém na modernidade nas instituições públicas bem como na garantia da cidadania, o que são aspectos mutuamente explicáveis.

As características supra revelam, no seu conjunto, indícios de grave falha institucional do Sistema Nacional de Defesa Civil. Remete, primeiramente, para uma articulação entrópica em termos multiescalares. Quanto mais avançam os relacionamentos entre as instâncias, mais os desastres ocorrem. Em segundo lugar, remete à incapacidade de ação transversal da instituição, pois seria da natureza da defesa civil participar ativamente na composição e recomposição das políticas setoriais atinentes aos processos territoriais passíveis de interrupção. Em terceiro lugar, porque claramente descarta no atendimento dos grupos mais fragilizados (desabrigados e desalojados), ampliando a distância dos mesmos ao acesso dos direitos fundamentais da pessoa humana. Em quarto, porque testifica a ausência de reflexividade institucional, que é atributo *sine qua non* das instituições que querem se passar por modernas. Não há evidências documentais de uma dinâmica institucional de autodepuração, que leve a uma cabal superação da prática socioambiental de disseminação dos desastres.

Mas há abundância de indícios no sentido oposto, que são: a naturalização das comunicações burocráticas das destruições e perdas coletivas; a cartorialização e banalização das tragédias; o aprofundamento do sofrimento social dos afetados e a supressão de sua dignidade mínima; a pouca acessibilidade aos dados e reduzida preocupação com a fidedignidade dos mesmos, fugindo ao rigor da padronização na caracterização do desastre mediante utilização de código instaurado na Política Nacional de Defesa Civil (CODAR), o qual favoreceria análises comparativas; assim procedendo, vem dificultar a tarefa científica e do planejamento de Estado no tema; e, por fim, mas não menos importante, no afrontamento das práticas institucionais ao compromisso republicano para com o reforçamento da identidade denominada humana, que é suportado pela crescente melhoria da qualidade das relações sócio-espaciais e sociopolíticas.

Logo, o que está evidenciado, é a ausência institucional de uma ética de *accountability*, o que significa que tanto as autoridades encontram-se estruturalmente despreparadas para interagir com a sociedade visando prestar contas sobre as estratégias que visem reduzir os desastres ou mitigar os danos e prejuízos quanto indica que não há fluxos de entrada no Sistema para apreciar e difundir planos alternativos que a sociedade eventualmente se lhe ofereça. Quando proteger a integridade pessoal e material do cidadão e seus meios de vida torna-se um objetivo secundário, a gestão pública de feições patrimonialistas favorece a persistência e a intensificação da vulnerabilidade dos empobrecidos, estejam eles nos rincões do país ou nas bordas periféricas das cidades.

O fulcro do problema, portanto, não são as chuvas ou as secas, mas como o Estado produz suas relação com a sociedade para enfrentar (ou não) tais fatores da natureza. Se ocorre, entretanto, do meio institucional de defesa civil fugir das discussões sobre as questões supra, não é porque as mesmas 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 referido tema.

Referências bibliográficas:

- BAUMAN, Zigmunt (1998) - Modernidade e holocausto. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed. 268 p.;
- BECK, Ulrich (1992) - *Risk Society: towards a new modernity*. London: Sage Ed.;
- 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. Brasília, Ministério da Integração Nacional. 47 p.;
- DOUGLAS, Mary (1976) - *Pureza e Perigo*. São Paulo: Perspectiva;
- DOUGLAS, Mary (1992) - *Risk and Blame: essays in cultural theory*. London and New York: Routledge;
- GIDDENS, Anthony (1997) - A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: A. Giddens; U. Beck; J. Lash (orgs). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: EdUNESP p.73-133;
- LINDELL M.K.; PERRY, R. W. (2004) - *Communicating Environmental Risk in Multiethnic Communities*. Thousand Oaks, CA: Sage;
- MARTINS, J. Souza (2002) - *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 2.a ed. Petrópolis: Editora Vozes;
- QUARANTELLI E.L. (2005) - A social science research agenda for the disasters of the 21 st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation. In: R.W. Perry; E.L. Quarantelli (eds). *What is a disasters? New answers to old questions*. USA: International Research Committee on Disasters, p. 325-396;
- TAVARES, M. Conceição (1976) - *Da substituição das importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 261p. (5.a ed.);
- VALENCIO, Norma (2009) - *Da morte da Quimera à fuga de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre*. N. Valencio *et al* (orgs). *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos, Rima Editora, p.1-19.