



**RISCOS**

**ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE RISCOS, PREVENÇÃO E SEGURANÇA**

**MULTIDIMENSÃO  
E  
TERRITÓRIOS DE RISCO**

**III Congresso Internacional  
I Simpósio Ibero-Americano  
VIII Encontro Nacional de Riscos**

**Guimarães  
2014**

# DESASTRES NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOCIO-ESPACIAL DA VULNERABILIDADE INSTITUCIONAL ATRAVÉS DA EVOLUÇÃO DA DECRETAÇÃO MUNICIPAL DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

**Norma Valencio**

Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos  
Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental, Universidade de São Paulo  
normaf@terra.com.br

## RESUMO

O debate sociológico no tema dos riscos de desastres tem enfatizado os problemas decorrentes da lógica tecnocrática que permeia a gestão pública das emergências. A racionalidade burocrática e autoritária, própria do *ethos* tecnocrático, obstaculiza uma atuação técnico-operacional compatível com as demandas protetivas da sociedade civil. Disso resultam novos processos de esgarçamento do tecido socioambiental, dentre eles, a ampliação dos desastres. Esse estudo focaliza tal problemática no Brasil e a ilustra através da evolução do ato administrativo de decretação municipal de situação de emergência (SE) e de estado de calamidade pública (ECP), reconhecidos por portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI), no decênio 2004-2013. Foram identificados aspectos temporais e espaciais relevantes que subsidiam a discussão acerca da vulnerabilidade institucional do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Apoio: CNPq.

**Palavras-chave:** Sociologia dos Desastres; Defesa Civil; Brasil.

## Introdução

No Brasil, a gestão pública das emergências e dos desastres apresenta um *ethos* tecnocrático, o qual orienta as práticas de seu quadro humano, predominantemente, para a atuação na resposta - isto é, para o resgate e reabilitação imediata dos grupos atendidos - ao invés da atuação de cunho preventivo ou recuperativo. Esse tipo de gestão tem acentuado o distanciamento entre os repertórios interpretativos da realidade concreta adotados pelo meio técnico-operacional de defesa civil e pelos grupos sociais afetados, o que resulta numa desconexão entre as expectativas e as práticas de ambos.

Convém refletir se, porventura, a acomodação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) na referida lógica estaria prestes a se revelar como uma armadilha auto-imposta; isto é, estaria explicitando o anacronismo da engrenagem institucional devido a crescente incapacidade de cumprir a missão em nome da qual foi criada.

## “Desastres não geram efeitos...”

Muito a calhar, é a reflexão de Dombrowsky (1998) de que desastres não geram efeitos, mas são efeitos de um processo sociopolítico deteriorado. Os aspectos físicos da devastação não são autoexplicativos e o seu desvelamento depende do quanto se saiba acerca da crise social por detrás da ocorrência (Quarantelli, 2005; Alexander, 2005; Tierney, 2007). A resistência institucional em aceitar essa abordagem é imensa em sociedades onde vigora o patrimonialismo no seio do Estado, como no Brasil, porque os seus agentes se favorecem de práticas autocráticas. Tal como em outros contextos latino-americanos, como os mencionados por Lavell (1993), no Brasil o *mainstream* científico pactua com a gestão tecnocrática e difunde um discurso que inviabiliza perceber a complexidade social inerente aos desastres. Nesse discurso, focaliza-se a

predição e o monitoramento *strictu*, com destaque aos eventos da natureza. A discussão pauta-se por parâmetros físicos e por tecnologias sofisticadas de difícil acesso social. O *establishment* científico tem se tornado massivamente institucionalizado e opressivamente hierárquico (Ingold, 2000), criando disputas científicas assimétricas e instrumentalizadas pelos interesses ocultos nas tramas do Estado e do mercado. O faz de modo a desqualificar tanto a perspectiva relacional exigida pela discussão dos temas complexos, como o dos desastres, quanto o repertório empírico de quem vivencia tais acontecimentos trágicos. Uma das estratégias de desqualificação é atribuir o qualificativo 'natural' a certos tipos de desastres - não por acaso, a maioria deles - a fim de esvaziar a possibilidade de identificação das responsabilidades públicas (Douglas e Wildawsky, 1982).

### Os desastres no contexto institucional brasileiro

Se observarmos o contexto de ocorrência de desastres no Brasil, vemos que as autoridades nomeiam como 'naturais' a sua quase totalidade (mais de 90%). O foco das explicações institucionais sobre os desastres havidos recai sobre as especificidades do evento - no geral, de origem hidrometeorológica - até concluir que se tratou de um *perigo inusitado*. É dessa explicação que se extrai a justificativa institucional para não se estar adequadamente preparado nem ter promovido a preparação comunitária devida, associando à ideia de que só restaria lidar com uma parcela das consequências (perdas e danos), no geral, movimentando a *indústria do desastre* (Valencio, 2014).

No decênio 2004-2013, foi preocupante tanto a evolução dos atos administrativos de decretação municipal de situação de emergência (SE) e de estado de calamidade pública (ECP) no país, reconhecidos pelo ente federal através de portaria emitida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI), quanto a sua média anual. Durante a primeira gestão Lula (2003-2006), o percentual anual de decretações municipais de emergência (SE e ECP) em relação ao total dos municípios brasileiros foi de 21,25%. Na segunda gestão Lula (2007-2010), foi de 22,75%. Já na gestão Dilma, em fase de finalização (recorte de janeiro de 2011 a agosto de 2014), em média, anualmente, 31,56% dos municípios brasileiros declarou emergência. Em média, no país e a cada ano, 1/3 das decretações de emergência se repetem ou se estendem temporalmente no mesmo município. Isso indica que as autoridades locais não conseguiram equacionar o problema, ainda que com o auxílio dos níveis superiores de governo (estadual e federal). Esse é também um indício da debilidade estrutural do SINPDEC frente ao objetivo de tomar providências para uma recuperação mais duradoura do espaço onde os cidadãos vivem e convivem. No referido decênio, a média anual de 1.944 decretações de desastre (SE e ECP) por autoridades municipais, com o devido endosso federal, ocorre num universo de 5.565 municípios.

Ao distribuir os decretos de SE e ECP nas cinco (dentre 27) Unidades da Federação (UF) que apresentaram o maior número de emergências no período 2004-2013, identifica-se que as mesmas são integrantes das macrorregiões mais ricas e mais pobres do país, a saber, as macrorregiões Sul (IDH=0,830) e Nordeste (IDH=0,716). Tais UFs - a saber, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Ceará, Paraíba e Bahia - concentram 10.183 das ocorrências, o que representa 52,36% do total. O percentual de municípios, pertencentes a essas UFs, que vivenciou emergência mais de uma vez, no referido período, é superior a 70%. A repetição de um mesmo tipo de desastre, nos mesmos moldes - isto é, na similaridade dos perigos e nas características das perdas e danos humanos, materiais e ambientais -, paira por sobre o Estado brasileiro como

se não houvesse lição a extrair a cada ocorrência ou, ainda, como se os eventuais processos adaptativos em curso, que não resultam eficazes, não precisassem ser problematizados.

### Conclusões

Para finalizar, enumeraremos três fios da teia tecnocrática que urge ser desmanchada, a saber:

(a) o *processo de crescimento da estrutura institucional de defesa civil*, que é calcado na ampliação de recursos humanos e tecnológicos voltados para o monitoramento de condições atmosféricas, hidrológicas, de estabilidade dos terrenos sujeitos aos escorregamentos de massa e afins, mas denomina isso, equivocadamente, como monitoramento de desastres. Falta uma parte expressiva de variáveis nessa equação;

(b) a *cronicidade de decretação de emergências em um conjunto de municípios e UFs*, o que gera uma banalização daquilo que Agamben (2004) define como *Estado de exceção*. Isto é, a máquina pública local (ou estadual) considera normal adotar um *modus operandi* não democrático para deliberar e gerir recursos orçamentários e extraordinários e estabelecer parcerias com a indústria do desastre. Isso enseja um ambiente institucional propício ao aumento da corrupção e de práticas correlatas, que são frequentes num contexto histórico e institucional patrimonialista. Enquanto isso, as comunidades afetadas recebem providências de reabilitação de baixa qualidade e são paulatinamente abandonadas à própria sorte (Valencio, 2012);

(c) a *forma autocrática de condução do modelo econômico neodesenvolvimentista*, o que impede a discussão pública sobre alternativas de desenvolvimento que ampliem a segurança humana no contexto dos desastres. O neodesenvolvimentismo das gestões Lula e Dilma é caracterizado por apelos nacionalistas, populistas e policlassistas, cujo programa essencial é o crescimento econômico que não rompa com os limites do modelo neoliberal das gestões FHC e é modelo sobre o qual se torna socialmente incorreto manifestar oposição (Boito Jr., 2012).

Nessa teia, é possível identificar aquilo que Hewitt (1995) chama de *missing voices*. Aqueles que não têm recursos de voz são invisíveis, ignorados ou marginalizados ou *mainstream* da agenda pública (Douglas, 1992), o que ocasionará o que Hewitt (1995) denominará de *missing agendas*. O número significativo de decretos de emergência ao ano aponta para a existência de uma crise crônica no contexto nacional, razão pela qual é possível supor que a forma como a mesma tem sido interpretadas institucionalmente seja uma das causas de sua persistência. Indaga-se: os órgãos de defesa civil, articulados no SINPDEC, estariam, de fato, aptos a cumprir a sua missão institucional, se os números oficiais os desdizem? Até que ponto as comunidades desassistidas e fragilizadas aguentarão seus níveis crescente de vulnerabilidade sem questionar a lógica tecnocrática?

Pelos vícios que a teia acima mencionada suscita, consideramos que a repolitização do debate em torno dos rumos institucionais de defesa civil seria salutar e providencial. O avanço da decretação dos desastres, pelo Brasil adentro, esvazia paulatinamente as conquistas democráticas e flexibiliza os direitos dos grupos sociais afetados. Uma vez aceita a decretação, os agentes institucionais impõem o discurso sobre aquilo que será entendido como perigo e vulnerabilidade; promovem um novo ordenamento territorial (socialmente higienista); definem prioridades e o conteúdo do atendimento emergencial aos que estão em circunstância de *vida nua* (os espaços e regras de acolhimento, as opções de alimentação, as cotas de abastecimento

hídrico e afins); gerem autonomamente os recursos públicos descartando o controle social, entre outros.

A lógica tecnocrática institucional em defesa civil se vale de uma confusão deliberada entre *eventos*, *perigos* e *desastres*. Assim, impede que o imaginário social compreenda, com maior clareza, que os eventos hidrometeorológicos severos ou extremos que, eventualmente, se manifestem não devam ser mecanicamente interpretados como sinônimos de perigos; se, porventura, as características intrínsecas e espaciais de manifestação de um desses eventos específicos o torna um perigo, do mesmo não decorre, necessariamente, um desastre. Quando as componentes sociais são adicionadas à explicação, o discernimento entre evento, perigo e desastre é facilitado. Contudo, essa adição implica questionar a prática política que baliza a soluções técnicas ora adotadas e, de resto, questionar os modos precários de garantir direitos territoriais, de morar, de circular e de trabalhar de milhões de pessoas que, de tal ou qual forma, integram famílias e comunidades indefesas no Brasil. Num contexto de milhões de *sem-fala* e *sem-agenda*, os desastres aumentam no Brasil. Isto é, aumentam em ordem direta aos sentimentos de desamparo e de desfiliação social os quais não derivam, primariamente, da experiência extrema de privação material e de desestruturação das rotinas da vida cotidiana, que um desastre suscita, mas de uma ordem pública que pode desumanizar a sociedade civil.

### Bibliografia

- ALEXANDER, David E. (2005) - "An interpretation of disasters in terms of changes in culture, society and international relations". In: PERRY, RONALD W.; QUARANTELLI, ENRICO L. (Eds.) - *What is a disaster? New answers to old questions*. Newark, International Research Committee on Disasters, p. 25-38.
- AGAMBEN, Giorgio (2004) - *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 197p.
- BOITO JR., Armando (2012) - "As bases políticas do neodesenvolvimentismo". Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf> Acessado em: 14 de janeiro de 2013.
- DOMBROWSKY, Wolf R. (1998) - "Again and again: is a disaster what we call a "disaster"?" In: QUARANTELLI, ENRICO L. (org.). *What is a disaster? Perspectives on the question*. London/New York, Routledge, p. 19-30.
- DOUGLAS, Mary (1992) - *Risk and blame: essays in cultural theory*. London/New York, Routledge, 336 p.
- DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron (1982) - *Risk and culture - and essay on the selection of technological and environmental dangers*. Berkeley, University of California Press, 232 p.
- HEWITT, Kenneth (1995) - "Excluded perspectives in the social construction of disaster". *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, v. 13, n. 3, Mattoon, p. 317-339.
- INGOLD, Tim (2000) - *The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill*. London and New York, Routledge, 2000, 462 p.
- LAVELL, Allan (1993) - "Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: un encuentro inconcluso". In: Maskrey A. (org.). *Los desastres no son naturales*. Panamá, Rede de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, p. 111-127.
- QUARANTELLI, Enrico L. (2005) - "A social science research agenda for de disasters of the 21<sup>st</sup> century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementations". In PERRY, RONALD W.; QUARANTELLI, ENRICO L. (Eds.) - *What is a disaster? New answers to old questions*. USA, International Research Committee on Disasters, p. 325-396.

### CAPÍTULO 3.5: RISCOS SOCIAIS NO CONTEXTO DE CRISE GLOBAL

- TIERNEY, K. J. (2007) - "From the margins to the mainstream? Disaster research at the crossroads". *Annual Review of Sociology*. Vol. 33, p.p.503-525. DOI: 10.1146/annurev.soc.33.040406.131743
- VALENCIO, Norma (2012) - Para além do desastre: O caso brasileiro. Curitiba, Editora Appris, 227p.
- VALENCIO, Norma F. L.S. (2014) - "Desastres, tecnicismo e sofrimento social". *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 9, p. 3631-3644.