

Desastres, Ordem Social e Planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro

Disasters, Social Order and Civil Defense Planning: the Brazilian context

Norma Valencio

Economista. Doutora em Ciências Sociais. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED) do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Endereço: Rodovia Washington Luiz km 235, CEP 13565-905, São Carlos, SP, Brasil.

E-mail: normaf@terra.com.br

Resumo

A pesquisa sociológica em desastres tem muitas abordagens voltadas para as instituições e relações de poder. Desastres têm implicações sobre a ordem social, bem como a ordem social pode colaborar para a produção do desastre. As rupturas sociais provenientes de situações de desigualdade têm influência na resposta dos eventos de desastre, incluindo fatores políticos e econômicos que aumentam a vulnerabilidade. Este artigo analisa o discurso institucional e as práticas de defesa civil no contexto brasileiro. Antes de tudo, descreve as principais abordagens da sociologia dos desastres: o consenso mínimo, a polaridade e dicotomia, e mostra uma abordagem sobre a relação entre desenvolvimento desigual, vulnerabilidade e planejamento de defesa civil. A situação atual nas cidades brasileiras é de restrição de acesso a terra e isso resulta em aumento dos desastres. Se não ocorrer mudança no planejamento do Estado, com a adoção de novas estratégias explicitamente formuladas para quebrar o ponto de vista ideológico que submete grupos pobres, os desastres continuarão acontecendo. Na atual dimensão estrutural do planejamento, o sistema brasileiro de defesa civil classifica os grupos vulneráveis sem considerar a complexidade social. Desastres não destroem por completo os sistemas sociais existentes, mas são capazes de manter contínuos processos de indiferença social. Assim, este artigo conclui dando ênfase no desenvolvimento de uma agenda participativa no planejamento e no nível decisório em defesa civil.

Palavras-chave: Sociologia dos desastres; Defesa civil; Vulnerabilidade,

Abstract

Sociological research on disasters has many approaches targeted at institutions and power relationships. Disasters have implications on the social order, and the social order can collaborate to produce disasters. The social disruption deriving from inequality situations influences the response to disaster events, including political and economic factors that increase vulnerability. This paper analyzes the institutional discourse and the civil defense practices in the Brazilian context. First of all, it describes the main approaches of the sociology of disasters: the minimal consensus, the polarity and dichotomy, and shows one approach about the relationship between unequal development, vulnerability and civil defense planning. The present situation in Brazilian cities is of restriction to land access and it results in an increase in disasters. If changes do not occur in State's planning, with the adoption of new strategies explicitly formulated to break up the ideological point of view that subjects the poor groups, the disasters will continue happening. In the present structural dimension of planning, the Brazilian civil defense system classifies the vulnerable groups without considering social complexity. Disasters do not completely destroy the existing social systems, but they are capable of maintaining continuous processes of social indifference. Thus, the paper concludes by emphasizing the development of a participatory agenda in civil defense planning and decision-making processes.

Keywords: Sociology of Disasters; Civil Defense; Vulnerability.

Introdução

Dos vários subtemas presentes no debate da sociologia dos desastres, um se destaca. Trata-se da persistente ausência de consenso em torno de um dos seus termos definidores, os desastres.

Na coletânea *What is a disaster? Perspectives on the question*, Quarantelli (1998) chama a atenção para a importância no estabelecimento de um consenso mínimo na definição do que se denomina desastre, mas aponta várias dificuldades em obter essa definição, das quais se destacam três, a saber:

- a reduzida intersecção analítica das correntes que entendem o desastre como um acontecimento físico e as que o veem como uma construção social (embora geográfica e temporalmente delimitada);
- embora o consenso em correlacionar desastre a um acontecimento ruim, há implicação de juízos de valores e subjetividade na atribuição de uma conotação ruim a um dado evento (como, por exemplo, a invasão de um país por outro);
- a crescente complexidade dos eventos a serem analisados como, por exemplo, mesclando convulsões sociais, fome crônica e terremoto em dada localidade.

Cada abordagem problematiza diversamente a questão do que decorre a produção de subsídios científicos apontando rumos múltiplos e, não raro, divergentes, para reduzir ou mitigar os desastres.

Decorridos os anos, Perry e Quarantelli (2005) retornam ao tema - em *What is a disasters? New answers to old questions* - e, congregando novo conjunto de cientistas, demonstram o quão longe ainda se está de consensos sobre o que se denomina desastre. Contudo, as reflexões trazidas à luz pelos diversos autores na referida coletânea permitiram a Perry e Quarantelli observar um relevante ponto de entendimento, qual seja, a concepção de desastre como um fenômeno social ou, mais precisamente, um evento de caráter disruptivo da estrutura ou sistema social. Remetendo a autores de grande relevância na sociologia contemporânea, como Robert K. Merton, Quarantelli enfatizou que a razão dessa ciência para ser prudente na construção ou assimilação de conceitos se deve ao fato de serem o fundamento do quadro de referências sobre aquilo que será entendido como o espelhamento da *realidade*;

nesse quadro, tais ou quais sujeitos e relações serão identificados; fixar-se-ão percepções e outras serão desconsideradas; pensamentos e comportamentos serão amoldados ou descartados. Ou, conforme Bauman (1999, p. 09):

Classificar significa separar, segregar. Significa primeiro postular que o mundo consiste em entidades discretas e distintas; depois, que cada entidade tem um grupo de entidades similares ou próximas ao qual pertence e com as quais conjuntamente se apõe a algumas outras entidades; e por fim tornar real o que se postula [...] Classificar, em outras palavras, é dar ao mundo uma estrutura: manipular suas probabilidades, tornar alguns eventos mais prováveis que outros, comportar-se como se os eventos não fossem casuais ou limitar ou eliminar sua casualidade.

Enfim, se os conceitos organizam e delimitam o sujeito e a sua ação sobre o mundo, não se trata de algo trivial, sobretudo quando remete a processos de desestruturação e reordenamento social. Devem ser apreciados pela sociologia, como nas ciências humanas em geral, em toda a sua extensão e profundidade a fim de que os desdobramentos analíticos - sobretudo os que subsidiem as arenas políticas - sejam pertinentes, influenciando auspiciosamente as decisões e as fazendo avançar diante dos que consideram os desastres apenas uma questão das engenharias ou das ciências naturais.

Vimos corroborar a relevância da discussão conceitual supra através de sua contextualização sociopolítica no Brasil. Tendo em conta uma breve síntese do debate, apresentaremos aspectos do discurso institucional do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec) para analisar, em seguida, como as práticas promovidas pelos agentes do referido sistema e os jogos de linguagem correspondente vão processando um paulatino distanciamento dos princípios de cidadania e dos direitos da pessoa. O contexto das interações dos agentes com grupos sociais inseridos nas hiperperiferias brasileiras e sob a ameaça das chuvas será ilustrativo dessa problemática. Em seguida, remetemos a atual circunstância de renovação da Política Nacional de Defesa Civil, em que o embate de forças centralizadoras e descentralizadas no interior do Sindec tem desdobramentos que extrapolam o referido sistema e coloca em xeque o

planejamento de Estado fundamentado na garantia das bases democráticas na vida cotidiana.

O Desastre como Objeto de Reflexão das Ciências Humanas: discussões recentes das relações entre os gestores e os afetados

Os estudos recentes no tema dos desastres, entendidos por pesquisadores das áreas de sociologia, psicologia social, ciência política, administração pública e afins têm trazido contribuições relevantes para analisar a relação dos gestores de emergência e os afetados.

Autores como Lindell e Perry (2004) analisaram contextos multiculturais nos quais havia reiterada desconsideração das instituições de gerenciamento de emergências para com as minorias étnicas e demais grupos vulneráveis. Isso se revelaria através da produção de normas e orientações de preparação para o impacto de ameaças - como de furacões ou inundações - que em nada correspondia à língua, à linguagem, aos procedimentos, aos valores e às crenças dos referidos grupos. O hiato persistente na comunicação do risco entre os agentes do Estado e esses grupos seria indício de uma estratégia maior, embora tácita, de dominação cultural. Essa análise acresceu em muito os estudos sobre raça e etnicidade, os quais, até então, apenas constatavam ser tais minorias as mais vulneráveis aos desastres. Lindell e Perry demonstraram ser o sistema sociotécnico - em suas ações de planejamento, preparação e resposta - aquilo que restringe, em vez de ampliar, a margem de participação e proteção social no caso de desastre.

Basolo e colaboradores (2009), por seu turno, levando em conta os resultados de décadas de estudos empíricos acerca dos riscos ambientais e o incremento das ações de preparação, concluíram que a confiança excessiva de certa comunidade no gestor, e em suas respectivas práticas peritas, agia como fator de redução das medidas de autoproteção diante dos fatores de ameaça natural. Pautado por uma racionalidade instrumental, o grupo tenderia a despendar menos recursos materiais e tempo para agir preventiva ou preparativamente quando

soubesse que a estrutural governamental estaria amplamente mobilizada para atendê-lo caso sofresse riscos severos ou consequências adversas. Entretanto, cada desastre deixava cicatrizes, demonstrando a falibilidade do sistema sociotécnico envolvido nas emergências, com rupturas nas relações de confiança. Der Voort e Bruijn (2009) lembram que, se os desastres são caracterizados pela ruptura da dinâmica social de dada localidade, o sistema sociotécnico constituinte, incluindo o de emergências, está sujeito a iguais perturbações. O âmbito público de gestão e decisão na avaliação de risco teria se tornado de tal forma pulverizado, afirmam os autores, que os relatórios e julgamentos profissionais, antes ou depois dos eventos, não capturam apropriadamente as correlações e cadeias que geram ameaças, aumentam-na, sofrem seu impacto ou indicam falhas graves. Uma vez ocorrido o desastre, o contexto de precariedade das bases materiais para a comunicação, para o acesso a suprimentos e condições infraestruturais mínimas é o caldo em que emergem os conflitos entre regulações, regras e estruturas diversas de autoridade das instituições envolvidas, o que faz com que a tomada de decisões seja apoiada por graus crescentes de subjetividade e conhecimento tácito, ampliando o ambiente de incertezas. Segundo os autores, os desastres já ocorridos seriam uma oportunidade de aprendizado para as instituições caso essas se pusessem a analisar em parceria o ocorrido, compartilhando informações. Mas, as barreiras corporativas para admitir erros tendem a ser fortes. Cumprir-se-ão as expectativas do público em geral, divulgando que está “tudo sob controle” e a persistência das dificuldades de aprendizagem enseja que os desastres tornem a acontecer.

Autores como Levy e colaboradores (2009) apontam para o potencial do *drama theory* para subsidiar a análise de conflitos e encaminhamento de negociações envolvendo redução de riscos e mitigação de catástrofes, sobretudo no contexto de mudança do clima, onde a segurança, em termos multiescalares, está em jogo. Outros, como Kapucu (2009), enfatizam que os desastres requerem habilidade para avaliar e adaptar rapidamente a capacidade de comunicação e coordenação para além de técnicas de ajustamento de agentes de um órgão ou em uma escala de

jurisdição. Seriam as redes - envolvendo instituições governamentais, não governamentais, setor privado e cidadãos - a forma mais adequada para lidar com a complexidade crescente dos desastres, no interior das quais haveria o compartilhamento, transtorno, de distintas visões do problema. Para o autor, diversamente às práticas centralizadoras, as redes são um exercício relevante de construção de relacionamentos horizontais que podem lograr lições duradouras para incrementar os recursos necessários para prevenir, preparar e, se for o caso, responder e reconstruir comunidades afetadas.

As contribuições supra auxiliam a pensar o caso brasileiro, em que o sistema sociotécnico de defesa civil é verticalizado, age com baixa reflexividade, conta com reduzida confiança junto aos grupos sociais em risco ou afetados e é impermeável às demandas, direitos e pontos de vista dos grupos que vivenciam reiteradamente os desastres, sobretudo os relacionados às chuvas (Valencio e col., 2006).

A Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) do Brasil, instituída por decreto em 1995, criou o Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec) cujos órgãos, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), deveriam agir integradamente e em prol do cidadão na redução de desastres; ou, em vista do desastre, ampará-lo. A PNDC reporta, como objetivo geral da defesa civil, a garantia do direito natural à vida e à incolumidade em circunstância de desastre, para o que elegeu, discursivamente, reduzir os desastres através de ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução (Brasil, 2008a).

Há, contudo, uma contradição entre o objetivo supra e sua materialização através das práticas dos agentes do Sindec, as quais, ao invés de atenuarem, recrudescem a vulnerabilidade de grupos empobrecidos país afora. A cada ano, famílias que se veem na injunção de habitar moradias subnormais, sobretudo nas periferias urbanas, enfrentam os episódios de deslizamentos, inundações, enchentes, ventos fortes, que abatem seus frágeis imóveis e corroem sua capacidade de sobreviver. Diante o desastre vivenciado, as interpretações da defesa civil invisibilizam a responsabilidade pública pelo ocorrido e imputam-na aos próprios afetados. Associado a isso, há a prescrição de recomendações paliativas para que essas pessoas se adequem à desigualdade

territorial e à subcidadania.

Ao fomentar jogos de linguagem e práticas que induzam os afetados a assumirem privada e precariamente as providências de reerguimento das condições materiais de sobrevivência - da casa à recuperação dos pertences e provisões mínimas -, o Sindec, através de seus agentes, produz, difunde e consolida uma visão de realidade baseada na naturalização de uma ordem social injusta. A despeito da ampliação do tecido institucional do Sindec, ao qual cerca de seis mil municípios brasileiros buscam aderir, implantando formalmente coordenadorias próprias de defesa civil - com quadros de pessoal e aparato material - e os estados da federação buscam fortalecer - através de palestras e cursos de capacitação - os desastres vêm aumentando no país, apontando a insuficiência senão mesmo impropriedade do conteúdo e da forma como o Estado organiza suas práticas no tema.

A Defesa Civil está Preparada para Enfrentar os Desastres?

A defesa civil institucionalizou-se, no âmbito federal, no final da década de 1940, sob a égide militar e no contexto da polarização ideológica pós-Segunda Guerra. A corrida armamentista fez com que o Estado brasileiro priorizasse, como de tema de defesa civil, a proteção da população civil a possíveis ataques aéreos (Brasil, 2008b). Nas décadas seguintes, houve contínuo deslocamento da instituição para diversas pastas ministeriais, o que impediu o desenvolvimento de discussões substantivas e uma identidade técnica sólida. Apenas em meados da década de 1990, com a aprovação da PNDC, constituiu o Sindec, articulando e coordenando os órgãos nos três níveis de governo. Os quadros técnicos em Defesa Civil começaram, a partir daí, a serem formados com uma compreensão relativamente homogênea sobre a realidade social, apreendida de forma doutrinária. Em termos práticos, voltaram-se predominantemente para lidar com procedimentos padronizados na fase de resposta, relacionados à coordenação do cenário e atendimento a requerimentos burocráticos de avaliação de danos.

Uma vez que a intensificação e concentração de chuvas seja um dos cenários relacionados às

mudanças climáticas no Brasil (Marengo, 2008), o contínuo debruçar institucional sobre o tema deveria ser motivo para lograr a confiança pública. Entretanto, essa confiança está minada. Uma das indagações mais frequentes da imprensa ao meio científico e técnico voltado para as emergências é “o Brasil está preparado para enfrentar os eventos severos que os cenários das mudanças climáticas apontam?”. A considerar as linhas principais de análise da sociologia dos desastres e áreas afins, diríamos que os indicativos não são alvissareiros.

Muito amiúde, neste país, se diz que as chuvas matam. Construiu-se um senso comum, que os órgãos de imprensa aderem e difundem, atribuindo aos céus a causa da devastação e das vidas ceifadas. A conveniência do fortalecimento desse imaginário é o escamoteamento da preocupação pública para com aquilo que Torres e colaboradores (2003) denominam como as hiperperiferias, isto é, a superposição da precariedade socioeconômica e dos riscos ambientais sobre um mesmo grupo em dada inserção territorial.

A consolidação institucional processou-se, nos últimos 15 anos, à sombra desse imaginário, o que lhe deu elasticidade para compor o alargamento de seu tecido burocrático para aninhar alianças políticas, vínculos de compadrio, benesses em cargos e vantagens. Sem atentar para as implicações deletérias do reforço de contingente com a manutenção das mesmas práticas técnicas, compondo insuficiências que precisam ser objeto de exame visando um novo patamar de compromisso coletivo.

Dentre essas, deve-se destacar as que seguem:

- a relação hierárquica entre os agentes de defesa civil e a população vulnerável, na qual tudo se passa como se os afetados por desastres fossem, no geral, uma massa, composta de desqualificados; isto é, um contingente destituído de dignidade e de saberes, vítima de sua própria ignorância ao adotar comportamentos ou formas de territorialização tidos como temerários e que exigiria, portanto, um controle social externo;
- a abordagem “iluminista” dos agentes de defesa civil para conduzir recomendações de prevenção. Sendo o desastre visto correntemente como obra da ignorância dos afetados na forma de interação com o meio, segue o discurso ancorado em uma

matriz cognitivista, na qual é preciso dotar a população de uma “percepção de risco”, isto é, ilustrá-la sobre a dinâmica das ameaças para que, sendo “esclarecida”, reduza sua vulnerabilidade. O caráter deliberadamente a-histórico dessa abordagem - que se mantém longe da compreensão estrutural das desigualdades sociais no país - tem sido base das interações sociotécnicas junto aos afetados que descartam recorrentemente os direitos de cidadania e que têm, como complementação, a assistência humanitária como atualização discursiva das medidas de resposta de outrora;

- as técnicas forjadoras de um substrato institucional - como na formação de um jargão próprio, de procedimentos burocráticos, de cadeias de comando e controle, de condutas e rituais - que amplia a distância do *modus operandi* da sociedade civil, impedindo a concretização do *slogan* institucional: “a defesa civil somos todos nós”;

- a interlocução institucional seletiva do *corpus* de conhecimento científico a adotar, afastando a contribuição de especialistas que abordem criticamente a contínua desqualificação dos sujeitos sociais afetados por desastres;

- as disputas internas contínuas entre corporações profissionais pelo controle do Sindec nos seus três níveis, do que decorre a constante confusão identitária e, disto, de visões de mundo, de práticas profissionais e de prioridades na atuação da defesa civil. Embora a variação e descontinuidades dos níveis de explicitação, os confrontos simbólicos acerca do espectro da competência de cada qual visam legitimar a cosmogonia respectiva como referência alargada para o sistema sociotécnico de defesa civil, o qual, no sentido bourdieusiano, passa a compor um *campo*. Uma das raras convergências das corporações supra se dá no rechaçamento da colaboração das Ongs e do voluntariado, sobretudo quando estes apresentam vinculações internacionais, uma vez que complexifica o quadro de atores, relações e influências na disputa pelo controle do cenário nas ações de emergência.

As distorções elencadas redundam em severos desafios para o planejamento do Estado no tema de defesa civil, do que deriva suscetibilidades no asseguramento do desenvolvimento, visto de forma

ampla. Há que se notar, primeiramente, que uma das consequências dos desastres é a danificação e/ou destruição das bases materiais e sociais onde se produz, distribui e se consome a riqueza na forma de bens e serviços. A danificação ou destruição de infraestruturas, de meios de produção, a perda de estoques de matéria-prima, insumos ou produtos finais, a impossibilidade de escoamento de mercadorias, de realização de trabalho e/ou de continuidade das relações de emprego e correspondentes riscos à circulação monetária em dada localidade imbricam, no geral, as dimensões econômicas e extraeconômicas da vida social, acelerando a perda de referentes objetivos e subjetivos que dão sentido ao ser em termos individuais e coletivos nos quais se insere: a família, a comunidade de vizinhança, a do mundo do trabalho e assim por diante. A destruição da moradia e dos bens móveis é um dado devastador para a família, e cada membro em particular posto que restringe o exercício de papéis sociais complementares do que depende a saúde emocional de cada qual (Siena e Valencio, 2006); mas a perda das condições de exercício do trabalho inviabiliza as perspectivas de obtenção de renda para a recomposição dos referidos papéis e desse coletivo. Isso, para não dizer quando os provedores do lar falecem sem que haja garantia de amparo formal aos membros restantes com o desaparecimento daqueles ou quando a desestruturação familiar e falência das estratégias formais e informais de provisão precediam. As medidas de resposta que se pautam na constituição de abrigos temporários - com provisões de roupas colchões, roupas usadas, refeições - tratam de forma reducionista o problema, sendo igualmente reducionistas as abordagens que desagregam as dimensões psicossociais das dimensões econômicas e políticas envolvidas na destituição dos sujeitos.

No que concerne às dimensões econômicas, os custos econômicos dos desastres podem ser significativos e superiores à capacidade própria de recomposição dos agentes, o que pode gerar impactos consideráveis na localidade ou em um setor específico da atividade, como também com repercussões em termos macroeconômicos. Danos simultâneos que eventos hidrometeorológicos causam a infraestruturas (como pontes, estradas e redes de distribuição de energia), plantações (sobretudo, culturas perma-

mentes), instalações fabris e comerciais, logística de transporte de bens e cargas, moradias e outros, no geral, ultrapassam a capacidade local de resposta e exigem o apoio de outras escalas de governo. Mais do que isso, exigem políticas específicas de apoio para a coletividade não ficar à mercê das conveniências de cobertura do sistema securitário cuja abrangência é sempre inferior às necessidades locais.

Autores como Noy (2009) atentam para o fato de que as estatísticas que mensuram essas dimensões de afetação não são rigorosamente produzidas, como também não são transparentes em alguns países (entre os quais, incluiríamos o Brasil), o que impede a precisão dos estudos prospectivos sobre o impacto macroeconômico dos desastres. Há análises que veem nos desastres repercussões promissoras para o desenvolvimento local como a de Hallegatte e Dumas (2009), que apontam a possibilidade do contexto acelerar a inversão de capital, com novos investimentos os quais constituiriam fluxos e fixos tecnologicamente mais avançados, com maior produtividade e sustentáveis ambientalmente. Os referidos autores não desconsideram, contudo, que a influência positiva no desenvolvimento seja peculiar a contextos sociais de afluência e se aplicam inversamente a sociedades em que a reconstrução tende a ser lenta devido à pobreza estrutural e múltiplos eventos vivenciados em curto espaço de tempo. Reportando à fala do primeiro-ministro guatemalteco - que considerou que o furacão Michele (em 2001) havia gerado vinte anos de retrocesso econômico ao país, que, nos anos anteriores, já sofria o impacto do furacão Mitch (em 1998), seguido de três anos de seca (no período entre 1999 a 2001) - Hallegatte e Dumas salientam que os desastres relacionados a eventos hidrometeorológicos são, em contextos de pobreza, elementos desincentivadores de investimentos, induzem a migração de trabalhadores e, devido à escassez de suprimentos, podem ampliar os conflitos violentos, como também ocorre no Haiti e em países africanos. No caso brasileiro, não é a pobreza estrutural apenas, mas a injustiça social aquilo que eleva a vulnerabilidade aos eventos hidrometeorológicos, injustiça que o sistema sociotécnico de defesa civil reforça ao invés de reparar.

Antecedentes da vulnerabilidade sócio-espacial

Embora meritório, o esforço atual de pesquisa social no Brasil visando cartografar a vulnerabilidade relacionada a ameaças naturais não é suficiente. A elaboração da configuração espacial da precariedade dos assentamentos humanos, sobretudo nas cidades brasileiras, não é passível de descortinar, por si só, as relações de poder subjacentes, uma vez que a forma corrente de problematização dissolve, em vez de integrar: a) as práticas dos agentes econômicos que comandam o mercado de terras; b) as práticas das frações do Estado que omitem providências de investimentos voltados para a segurança global das populações ali inseridas e c) as alternativas e motivações do sujeito cuja vida cotidiana - moradia, local de trabalho e rede de relações - está ali ancorada.

Desde os primórdios da teoria econômica, quando do embate de Thomas Malthus (1776-1834) e David Ricardo (1771-1823), respectivamente, nos *Princípios de Economia Política* e nas *Notas aos Princípios de Economia Política*, a superfície da terra, sob o modo de produção capitalista, é entendida como fator relativo de monopólio uma vez que, na impossibilidade de ampliação da base física do planeta, a propriedade privada desse bem, escasso, é inerentemente excludente e legitima a renda dos seus detentores quando usufruída por outrem. Sendo assim, o domínio privado sobre a terra não remete apenas ao fato de sua detenção pelo sujeito *x*, mas também à sua inacessibilidade a todos os demais, os quais não podem supor usufruí-la a não ser sob os direitos resguardados ao primeiro. Opera-se, desse modo, uma relação indissociável entre sujeitos no *ter* ou *não ter* tais ou quais condições espaciais ideais para organizar a sua existência, condições essas que minimizam ou recrudescem os conflitos de acordo com o arcabouço legal e ético que cada sociedade imprime para si num dado contexto histórico e geopolítico.

A constituição de um mercado de terras no Brasil, a partir de 1850, com a Lei das Terras, deu aplicabilidade às regras de compra e venda do solo e o Estado, fechando os olhos para processos de grilagem, garantiu direitos de titularidade a poucos sobre extensas áreas geográficas. Sob a égide concentracionista e da maximização da acumulação,

mesclaram-se estratégias de retenção da terra como reserva de valor, produção agropecuária extensiva e intensiva, crescentemente poupadoras de trabalho direto e parcelamento do solo com incorporação paulatina das áreas ao tecido urbano. Reydon e Plata (1996) lembram que a terra é um ativo, porque não é escassa apenas fisicamente, mas também economicamente; compõe negócios que no período de crescimento como no de crise oferece vantagens diante da aquisição de outros bens.

Embora a princípio, pareça contraditório com afirmado, as novas tecnologias possibilitaram aos setores capitalizados, por assim dizer, 'produzir solo novo', através de edificações verticalizadas que deram o tom dos adensamentos humanos citadinos nas últimas décadas. No geral, esses empreendimentos exigem/incitam por parte do setor público a contrapartida de um entorno mais seguro com acesso à água encanada, à eletricidade, coleta de lixo, vias pavimentadas, transporte coletivo etc. com efeitos sinérgicos que geram atração aos investimentos em comércio, serviço e afins. O rol de comodidades subjacente a esse fenômeno - na forma de edifícios residenciais e conjuntos habitacionais - não deve, contudo, obnubilizar o fato que tais práticas de ocupação territorial estarem incorporadas às regras de mercado; significa dizer que a moradia será produzida pelo empresariado fundamentalmente em razão do retorno financeiro esperado; a moradia será produzida onde a demanda imobiliária já se apresente previamente garantida e maior que a oferta e, por fim, o acesso e fruição se darão aos que detêm meios de pagamento à vista ou ao sistema de crédito.

Posto isso, permanecerão fora do direito de morar, nessa alternativa de territorialização, os que não se ajustam às regras de mercado e a quem restará compor, num *mix*, o ajustamento de suas necessidades às regras de um mercado fundiário paralelo - com relações de titularidade contestáveis - e aplicar soluções de autoconstrução. O mercado de moradias depende do mercado de terras, o qual permite, por sua vez, que a lógica produtiva e mercantil especulativa se associem na figura do agente da construção civil e o incorporador (Cardoso, 2006), o que torna os custos da habitação impraticáveis às camadas populares. Estas vivem em constante debilitação econômica porque o discurso da competitividade, que tem na

cidade seu *locus* privilegiado, legitima o desemprego dos "incompetentes" (Acselrad, 2006), com desdobramento deletérios na sua mobilidade social.

Devido, assim, a iniquidade distributiva da riqueza em geral, e da terra em particular, que faz o Brasil adentrar ao século XXI na irresolução nos problemas fundiários cujas raízes estão, além de um passado escravocrata, numa lógica espacial forjada há quase 160 anos, a cartografização da vulnerabilidade dirá pouco ao sistema sociotécnico de defesa civil, uma vez que prescinde da necessária visão sócio-histórica, dinâmica e relacional. Em última instância, dirá "ali estão os que padecem" contra o quê há, na cultural nacional e institucional, a convivência com a expropriação e com áreas seguras às custas da insegurança alheia. A produção e divulgação de mapeamentos ou informação similar não implicarão nalguma providência pública ou, ainda, que a providência porventura surgida esteja orientada para crescer em cidadania aquilo o mapeamento demonstre esteja subtraído historicamente aos ali inseridos. Daí porque a pertinência da reflexão de autores, como Diniz e Alves (2005), que atentam para a necessidade de se superar a crença no progresso e no planejamento racional de ordens sociais ideais e, sob uma perspectiva foucaultiana, retomar-se a temática da relação entre poder e conhecimento que está subjacente à constituição dos sujeitos e aos seus respectivos discursos de verdade os quais codificam suas técnicas e práticas de domínio social em contextos localizados particulares.

Os enunciados sobre a imprevidência, a fatalidade e a superação

Hodiernamente, no Brasil, é possível afirmar que a segregação socioespacial associa-se à dimensão de classe, no entanto, não se reduz a ela. O contexto de modernidade tardia engendrou reconfigurações territoriais que mantiveram a má partição da terra e dos riscos ambientais, contemplando outros vieses de discriminação e preconceito, tais como os de caráter étnico-racial, ao que Pacheco (2008) denomina como racismo ambiental.

Os processos de discriminação e preconceito que redundam da naturalização de uma territorialização injusta até os dias recentes provêm da eficácia dos jogos assimétricos de linguagem, isto é, das forma-

ções discursivas que antecedem e transcendem o viés de classe e escorrem pelos meandros do Estado para compor, nas falas e nos procedimentos do seu corpo técnico, a desqualificação continua dos sujeitos vulneráveis que, por fim, se verão afetados severamente nos desastres. A realidade espacial construída para o sistema sociotécnico de defesa civil tem por referência uma concepção de desenvolvimento que dá a legitimidade a um dado sujeito e um projeto de dominação territorial diante de outros. Há que ter clareza sobre esse aspecto porque a contestação, dita técnica, do direito de morar de um grupo - que, sem alternativas, segue para uma gradual insegurança territorial, material e imaterial - esconde escolhas políticas, pautadas por parâmetros por vezes impronunciáveis de crescimento econômico excludente, a que o espaço apenas reflete. Deste modo, a correspondência socioeconômica e étnico-racial na composição da vulnerabilidade e afetação nos desastres não é uma mera coincidência e só é passível à reversão se tratado no bojo da discussão maior sobre o modelo de desenvolvimento que a sociedade brasileira aspira.

As formações discursivas preconceituosas quanto aos grupos inseridos nas denominadas “áreas de risco” manifestam-se em um conjunto de práticas dos agentes de defesa civil que o revelam, inexoravelmente, como um *sujeito posicional*. Assim o é quando da adoção de medidas que faz o grupo desaparecer do território reivindicado - promovendo o seu deslocamento compulsório para abrigos temporários ou moradia de terceiros - ou se elabora tipos de enunciação que deslegitimam seu direito de permanência e de receber, no local, os beneficiamentos que ampliem a segurança coletiva diante dos eventos que impliquem ameaça. A inserção de equipamentos públicos de drenagem, de esgoto, de saúde e afins não se dará em território sob contestação. Isto é, o grupo vulnerável ou os afetados por desastres estão circunscritos a um sistema de relações que é composto como campo de forças. E, conforme León (2005), as práticas institucionais materializam-se sobre uma realidade previamente classificada, ditando as normas e os comportamentos aceitáveis; e, como texto subjacente ao discurso oficial, há o controle exercido pelos micropoderes atuando, através de um jogo de linguagens, em enunciados que

silenciam as classificações alternativas do mundo. Os enunciados não são, portanto, neutros, não estão soltos dos sujeitos e do sistema de relações que os enredam e são reafirmados, repetidos, ainda que através de diferentes enunciações, dando coerência ao que parece difuso (León, 2005).

Esse é o quadro analítico em que se pode compreender o processo pelo qual as frações do Estado, envolvidas tanto no planejamento da emergência quanto operativamente nos cenários de destruição, produzem os enunciados da *imprevidência*, da *fatalidade* e da *superação* ao desastre.

A pronunciabilidade, pelos agentes do Sindec, do *enunciado da imprevidência* do afetado é corroborada pelas diversas enunciações feitas a cada ano na atuação pública nas hiperperiferias em todo o país. Imprevidente é aquele que, ciente do risco, não prioriza sua preparação para enfrentá-lo devidamente. Quando as chuvas precipitadas carregam os bens móveis e imóveis, além de ceifar vidas em enchentes, deslizamentos e ventos fortes, o ato de impingir culpa aos afetados pelos danos e prejuízos havidos derivam de uma formação discursiva com três propósitos mais evidentes: o primeiro, o de mascarar a omissão e/ou ineficácia do Estado nas medidas de prevenção e preparação, invisibilizando-o como sujeito de responsabilidade na ocorrência do sinistro e legitimando sua aparição apenas diante o fato consumado; o segundo, o de negar os direitos da pessoa, considerando natural referir-se ao afetado com despreço, julgá-lo sumariamente junto à opinião pública e nisso reforçando o exercício da intolerância, quando este demanda providências de ressarcimento e recomposição dos seus meios de vida; o terceiro, o de desviar a atenção pública do contexto macro de injustiça ambiental e irresolução dos conflitos relacionados à terra, no meio urbano e rural que, ante os eventos severos relacionados às mudanças climáticas, indicam perigo iminente aos grupos sociais descobertos nos seus direitos e que não dispõem de condições materiais para a autoproteção.

Assim como o *enunciado da imprevidência*, o *enunciado da fatalidade* também favorece a invisibilização das omissões do Estado e da ordem social desigual que culminam nos processos de territorialização precária de significativos con-

tingentes humanos, tornando-os, assim, passíveis de vivenciamento de desastres. No contexto de modernidade, o ordenamento do mundo setorializa as funções públicas, alegadamente para aumentar a eficiência dos agentes na busca do bem-estar do cidadão. Entretanto, não faz incidir sobre nenhum órgão específico as responsabilidades atinentes a um evento adverso de caráter multidimensional, como, no geral, são os desastres. A fragmentação dos poderes, afirma Bauman (1999), é a fonte primária da força da modernidade tanto para que os problemas pareçam manejáveis ou jamais se ajustem na agenda ou, ainda, para sua discussão ser adiada indefinidamente. Em termos funcionais, consiste o direito de não olhar para além da cerca e de não ser olhado de fora da cerca, continua o autor, para quem a autonomia institucional equivale ao direito de decidir convenientemente quando considerar e quando olvidar os fatos. Os sentidos correntes de fatalidade remetem a um acontecimento imprevisível, como um destino incontornável, uma desgraça. Assim, o acionamento do *enunciado da fatalidade* visa não atribuir responsabilidades a ninguém pelas perdas e danos. O sofrimento social não tem agentes para os quais se dirigir, a vocalização da dor é tida como uma lamúria que, sem interlocutor, precisa, logo, cessar. O discurso da fatalidade é acessado quando ocorre, ao Estado, saber que o grupo de afetados refutará a aceitação de responsabilidade - resistindo ao silenciamento e vergonha que o enunciado da imprevidência suscita - e, ainda, mobilizar-se-á para a cobrança de providências de defesa civil que falha na sua missão institucional, qual seja, a de agente integrador da ação do Estado para proteção global do cidadão no caso de desastres (Brasil, 2008a).

A fatalidade, assim, é um discurso acionado como um evento nefasto e imprevisível, quando o tecido da realidade é moldado institucionalmente para prescindir dos nexos causais sócio-históricos e ambientais e o jogo de forças tende a ser mais equilibrado. É, pois, uma estratégia de tergiversação em torno de responsabilidades. Quando os afetados, no fluxo inverso ao da aceitação de sua imprevidência, apontam os erros do Estado, este se exime e se justifica através de vários argumentos: ausência de recursos materiais para antecipar cenários; ausência de vontade política do secretariado de habitação, de obras

públicas, de assistência social, de saúde, de obras públicas e demais, obstruindo suas recomendações para adoção de medidas preventivas ou preparativas; e outras. A pulverização de atribuições técnicas auxilia a que nenhuma instituição envolvida direta ou indiretamente nas emergências seja identificada como portador de uma inépcia causal do desastre e seus agentes saem incólumes, reforçando, portanto, os enunciados que impedem que o Estado seja sujeito de responsabilidade. Há, ainda, a utilização do enunciado da fatalidade pelo sistema sociotécnico de defesa civil para compor-se, ele próprio, na cena como um sujeito vulnerável, exigindo para si recursos materiais para se fortalecer e atender melhor o cidadão em evento futuro. Ocorre que uma sucessão de desastres que abatem o mesmo grupo social devido à persistência de formas de ocupação precária do solo, resultantes, por sua vez, da lógica fundiária e de atendimento seletivo do Estado não pode, muito tempo, acessar o *enunciado da fatalidade*.

O jogo de linguagens que deflagra o *enunciado da imprudência* e o *enunciado da fatalidade* faz com que o Estado siga protegido pela segmentação intrainstitucional e interinstitucional e se torna um fator relevante para que a vulnerabilidade preexistente se incremente a cada nova estação chuvosa posto impedir que as relações assimétricas de poder, que são o *core* do risco, se revertam.

A eficácia desse jogo ocorre quando a própria população afetada passa a classificar o mundo com as referências discursivas dos que lhes oprimem, aceitando a contingência de uma vida que, perante o Estado e os grupos afluentes, é destituída de valor e de razão e não tem direito a exigir garantias. A precária fixação no solo, o uso de material construtivo inadequado, os bens móveis frágeis: tudo está a mostrar para os moradores das hiperperiferias que seus meios de vida são sempre provisórios. Quando as águas pluviais carregam sua parca riqueza, sua recomposição depende de seu esforço direto e das gradações de tolerância dos que vivem bem situados na ordem social. Tolerância, porque fazem doações caritativas aos desabrigados (a benemerência adiciona valor ao doador), olvidam a existência de alguma “área de risco” (para manter controle sobre as convulsões sociais) e testemunham, ao longe, suas tragédias, indiferentes às necessidades de

reconstrução em bases mais justas.

Nesse contexto, emerge o *enunciado da superação* ao vivenciamento do desastre, como discurso do afetado sobre si. Esse enunciado não deve ser pensado em termos de orgulho desproposital da pessoa, da família ou da comunidade afetada, pautado no espírito do *self made man*, mas como um aspecto daquilo que Bauman (1999) designa como *privatização da segurança pública*. Isto é, no reconhecimento, por parte do sujeito afetado, de que vigora e prepondera a indiferença social ao seu drama vivido, mas que, em vez de deflagrar no mesmo ânimo para a mobilização social na redefinição da ideia de realidade e de ordem, deflagra o aceite e a espetacularização de seu conformismo. A mídia explora os casos em que a perda dos bens e de entes queridos não detém o grupo, mas o incita ao refazimento célere da moradia, do local de trabalho, do bairro, “com o seu próprio suor”. Uma vez haja insistente falha dos mecanismos de solidariedade social e impossibilidade de mobilidade ascendente que leve o grupo a lograr inserções territoriais mais seguras, a vergonha, a humilhação e o conformismo travestem-se, no “bom pobre” (Acselrad, 2006), em ânimo para retirar de bases materiais ainda mais precárias a sobrevivência, escondendo a frustração e o fracasso até a estação de chuvas seguinte, quando, então, tudo recomeça.

Por fim, é preciso notar que o *enunciado da superação* é também deflagrado pelo afetado quando a alternativa de moradia fornecida pelo Estado, o abrigo provisório, é desumanizante. Conforme os estudos sociológicos de Valencio (2009) e Valencio e colaboradores (2007), os abrigos provisórios no Brasil são dessemelhantes ao lugar casa porque exigem dos abrigados a necessidade de constante estado de alerta; o sujeitar-se aos tempos e ritmos que colidem com o *habitus*; o desfazimento do exercício dos papéis complementares dos membros da família para incorporar uma coletividade maior na convivência forçada; a sobreposição de tensões, angústias, medos, ansiedades, privações, insônias.

O abrigo provisório é o último refúgio daqueles a quem as condições aviltantes, econômicas e sociais, impediram obter uma moradia segura ou encontrar o amparo de redes alternativas após o desastre. Logo, é um *locus* identificador dos que, mesmo antes do

desastre, já se encontravam em extensa desfiliação social. Sendo território coletivo e público, sob o controle do Estado, o abrigo deveria ser o ambiente que, através dos procedimentos de atendimento das famílias nos direitos de repouso, vestuário, alimentação, higiene, atendimento de saúde, privacidade, além do fornecimento de um horizonte de reconstrução, apontaria a reversão da barbárie, ou seja, um ponto tal, que a decrepitude das relações sociopolíticas, com implicações territoriais, não poderia ultrapassar. Contudo, a deterioração da sociabilidade ali perdura e se intensifica, quando os abrigados são vilipendiados pelo controle exógeno: na imposição de regras que ultrapassam a autoridade dos chefes das famílias; no desrespeito ao direito de privacidade do grupo familiar; na ração padronizada distribuída; na fiscalização e limitação da vida social dos abrigados, com restrição de acesso terceiros; na imposição de horários para as atividades da pessoa, incluindo alimentação e higiene pessoal. Enfim, os desabrigados têm de se adequarem à vigilância hierárquica para que se sintam punidos por sua imprevidência e essa punição, ensina Foucault (1980), deixa o campo da percepção diária dos que sofrem para entrar na consciência abstrata do grupo. Alternativamente, o abrigo é abandonado pelo ente público e sua administração fica à própria sorte dos abrigados, como na busca por provisões. De uma forma ou de outra, trata-se de uma forma contemporânea de castigo-espetáculo, demonstrar aos estabelecidos que esse é o fim triste dos desajustados, que precisam disciplinar sua sociabilidade, até ajustá-la a uma ordem distinta, na cultura de acampamento militar, como alguns manuais de administração de abrigos mal acobertam. Se a tortura é caracterizada como a violência física, moral e psíquica cometida sobre o outro (Verri, 2000), o último refúgio daqueles que são severamente afetados por desastres, o abrigo, tende a tornar-se um locus para a prática de tortura, cuja forma de não se sujeitar é abandonar o local e refazer-se por conta própria.

Assim, o enunciado da superação da adversidade através do esforço individual é a síntese última do medo do abrigo provisório, do desamparo do cidadão e da isenção do Estado no contexto dos desastres. Denota um país cujas concepções autoritárias permanecem inalteradas no discurso e práticas dos

agentes públicos e fica a dever no compromisso de buscar a equidade social.

A Ordem Social em Jogo

A atualização do discurso da reabilitação se dá com a utilização do termo *assistência humanitária*. Assistência humanitária é definida como

toda e qualquer ação que contribua, de forma imediata e eficaz para prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar **outros países ou regiões** que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população (Brasil, s/d:01) [grifo nosso].

A transplantação desse termo, pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), para nomear as providências de resposta aos afetados por desastres no próprio país apenas reforça a existência de mudanças aparentes e opostas à transformação no rumo da cidadania. Ao caracterizar-se como o conjunto de ações para a distribuição de itens de limpeza, saneamento e abrigo - ou seja, reiterando seu foco na resposta e não em ações estruturantes de redução da pobreza -, a Sedec se orienta pela identificação das necessidades dos afetados segundo a comunicação burocrática entre os entes públicos de distintos níveis de governo e não pela premência do cidadão.

É a autoridade do executivo municipal quem solicita as providências de assistência humanitária através de formulários próprios, a Notificação de Danos (Nopred) e a Avaliação de Danos (Avadan), caracterizando formalmente a situação de emergência (s.e.) ou estado de calamidade pública (e.c.p.). Esses formulários apresentam limitações nas variáveis e correlações que compõe o quadro do desastre e das necessidades dos afetados e muitos municípios brasileiros sequer dispõem de capacidade técnica para adequar-se ao formalismo exigido pelos níveis superiores do Sindec. Há localidades em que o chefe do executivo municipal, por motivações de ordem político-partidária, econômica e outras, prescinde de solicitar o referido auxílio e o sofrimento de um grupo de munícipes afetados é vivenciado ao largo

de providências. De outro lado, as concepções assistencialistas não foram descartadas com a renovação discursiva, visto o alarde às medidas mínimas de proteção citadas no geral não se seguem de medidas ágeis de reconstrução da localidade afetada com o apoio do Estado e com a adaptação necessária para enfrentar o impacto futuro dos fatores de ameaça similares. Apesar da limitação, como o atendimento é realizado pelo sistema sociotécnico de defesa civil brasileiro, a ajuda humanitária internacional, por meio do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), que mobiliza e coordena as ações humanitárias em parceria com atores nacionais e internacionais, tem sido refutada e seus preceitos, descartados.

O planejamento de Estado segue hoje duas correntes opostas no Brasil. De um lado, há a corrente que reconhece, como sinal de maturidade da vida democrática do país, uma sociedade que se organiza e exige que o Estado, como sua parte constituinte, crie arenas participativas e produza a agenda do setor público a partir de consulta às mesmas, exercitando um fazer político baseado na heterogeneidade dos sujeitos, na polifonia e na busca de consensos mínimos. Para essa corrente, a cidadania é fortalecida no próprio processo participativo posto que favorece o que Santos (2007) denomina como ecologia de saberes, isto é, a possibilidade de cruzamento de conhecimentos e ignorâncias, numa heterogeneidade que faz emergir o não sabido e o esquecido cujo resultado aponta uma reavaliação das intenções no mundo.

No sentido inverso, está a corrente que desqualifica a participação social na construção da agenda pública, tendo-a como desnecessária, lenta e ambígua. Supõe a retomada do desenvolvimentismo, numa governabilidade orientada para a realização de grandes projetos de investimentos, decididos às portas fechadas, pela deliberação centralizada e baseada numa restrita consulta a grupos peritos e ao empresariado. Essa concepção de desenvolvimento gera efeitos adversos no nível microssocial e reamolda os lugares com baixa sensibilidade para com as dimensões socioambientais negativas de afetação. Entende-se que a cidadania é garantida nos resultados dos investimentos públicos - com geração de emprego e renda - e não da copartici-

pação em sua elaboração (Jesus, 2003). A corrente centralizadora é constitutiva da raiz republicana, de orientação positivista, enquanto que a participativa é tributária dos movimentos sociais que restituíram a ordem democrática ao país em meados da década de 1980. São racionalidades pouco convergentes. É de notar que as arenas participativas não são, por si só, garantia de que seus processos venham gerar um produto socialmente melhor posto que as estratégias argumentativas e deliberativas podem sofrer formas de manipulação de sentidos por grupos que não desejam nem esperam perder o controle das decisões sobre a instituição que, por pressão da sociedade, as adotam. A instituição é vista como instrumento do poder pessoal e do prestígio de agentes em situação de comando. Assim, os jogos de linguagem voltam a ser acionados para produzir enunciados que retirem dos destituídos, organizados socialmente e representados politicamente, o curso da ação pública em prol de seus direitos. Isso porque uma nova política institucional construída por uma autêntica polifonia pode ameaçar às relações de poder instituídas e descontinuar a patrimonialização da coisa pública que escora os discursos e práticas estigmatizantes. A “boa governança”, de cunho centralista, toma a aparência despolutizadora, eminentemente “técnica”, para escapar dos controles democráticos de decisão (Acsegrad, 2006).

A construção de uma nova agenda de defesa civil esteve em debate, através de conferências que foram chamadas, em sucessão, nos três níveis de governo, embora alguns municípios e unidades federativas tivessem ignorado essa arena participativa, nisso obstruindo a presença, a palavra e o valor político da polifonia. No geral, as perspectivas de aumento de desastres, decorrentes de um passivo de cidadania, polarizaram as discussões onde as conferências ocorreram. Porém, o espaço participativo sucumbiu à presença, discursos e práticas de grupos articulados para manter a ordem institucional, como ora se apresenta, e as transformações demandadas pelo restante da sociedade não foram devidamente absorvidas no âmbito do Sindec.

A ordem social injusta desdobra-se na manutenção da vulnerabilidade socioeconômica, expressa territorialmente, e nas descontinuidades ou insuficiências de atendimento de defesa civil e demais

serviços públicos aos que, não sendo incorporados na distribuição das benesses do progresso, são afetados regularmente por seus malefícios tal como pelas enchentes, deslizamentos e outros desastres. Se os cenários de ampliação dos desastres se confirmarem, o viés de classe dos afetados será rompido. Os grupos empobrecidos terão companhia, tendendo a escapar do isolamento impresso ao seu sofrimento, na complexificação e desnudamento da trama sócio-espacial em que o sujeito oculto e omissos será, por fim, revelado.

Para Concluir

A discussão sobre a redução de desastres não é tema exclusivo de defesa civil; transcende-o, à medida que envolve o modelo de desenvolvimento e, em um nível maior, o tema da ordem social, que acomoda ou atravessa os direitos à territorialização segura para todos.

Sob um prisma sociológico, ao se tratar do tema da redução da vulnerabilidade diante dos eventos hidrometeorológicos, como as chuvas, é preciso ter conta as imbricações das práticas político-institucionais e dos jogos de linguagem. Na intersecção desses elementos, identificamos estratégias que tanto inviabilizam a constituição de um patamar de segurança territorial mais elevado para os grupos sociais empobrecidos quanto reiteram a desqualificação social desse grupo quando afetado por águas pluviais e lama que carregam seus bens materiais e suas vidas.

Um misto de humilhação e resignação tem permitido ao grupo refazer a vida em um contexto sempre mais adverso, dependente do esforço próprio e de redes informais de doações; mas essa estratégia não substitui a necessária interlocução com o Estado, por mais que este produza enunciados que invisibilizem suas responsabilidades públicas. Se, por um lado, urge uma composição adequada das estratégias de autoconstrução - com projetos habitacionais, capacitação em construção civil e acesso a material construtivo de qualidade - e da ação pública - regularizando lotes, dotando-os dos equipamentos essenciais de drenagem, água potável, esgoto, coleta de lixo e outros - é imperativo a criação de mecanismos alternativos à lógica excludente do mercado de terras.

A vulnerabilidade socioeconômica e a vulnerabilidade institucional do Sindec se entremeiam na espiral de ocorrência de desastres. Como afirma Bauman (1999, p. 21), “os poderes é que são fragmentados; o mundo, teimosamente, não o é”. Ao ficar à espera de providências oficiais, que não chegam, de salvadores e heróis, que tardam, de donativos, cada vez mais escassos, a mítica da superação pelo esforço próprio pode circunstancialmente prevalecer no imaginário do afetado, mas não é durável. Nas periferias urbanas, o cotidiano de rudeza dos moradores vai encontrando limites na sucessão de flagelos vividos, quando a cidade teima em excluir o lugar e arruiná-lo, para dar espaço para os setores afluentes.

Vai daí os empobrecidos paulatinamente buscarem por novas conexões de sentido, novas enunciações sobre a realidade, organizando-se politicamente para reivindicar os direitos não verbalizados, até então, pelo ente público, como tal. Para transcender às armadilhas da mítica individualista, a qual remete à superação dos danos e prejuízos através do esforço próprio, e proteger-se criticamente do enunciado da assistência humanitária, tal como foi incorporado institucionalmente e que perpetua a assimetria entre os sujeitos em cena, os empobrecidos adentrarão progressivamente nos jogos de linguagem e pautarão as providências do Estado com enunciados mais complexos que reivindicarão direito ao lugar, nas dimensões materiais, simbólicas e relacionais de sua autodeterminação. Por fim, reivindicarão que sejam acolhidos e incorporados pela cidade e pelo campo que sistematicamente os rejeita.

Referências

- ACSELRAD, H. Território, localismo e política de escalas. In: ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. *Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 13-32.
- BASOLO, V. et al. The effects of confidence in government and information on perceived and actual preparedness for disasters. *Environment and Behavior*, Thousand Oaks, CA, v. 41, n. 3, p. 338-364, may 2009.
- BAUMAN, Z. *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. *Política Nacional de Defesa Civil*. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2008a.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Defesa Civil no Brasil. *Retrospectiva Histórica da Evolução da Defesa Civil no Brasil*, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2008b.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Plano Nacional de Assistência Humanitária Internacional*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, [s.d.].
- CARDOSO, A. L. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano 20, n. 1, p. 27-48, 2006.
- DINIZ, A. S.; ALVES, P. F. M. Entre a modernidade e a pós-modernidade: novos itinerários para a sociologia. In: DINIZ, A. S.; BRASILEIRO, M. D. S.; LATIESA, M. (orgs.) *Cartografia das novas investigações em sociologia*. João Pessoa: EDU-UFPB/Manufatura, 2005, p. 11-24.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1980.
- HALLEGATTE, S.; DUMAS, P. Can natural disasters have positive consequences? Investigating the role of embodied technical change. *Ecological Economics*, Maryland Heights, MO, v. 68, n. 3, p. 777-786, jan. 2009.
- JESUS, P. Desenvolvimento local. In: CATTANI, A. D. (org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 72-75.
- KAPUCU, N. Public administrators and cross-sector governance in response to and recovery from disasters. *Administration and Society*, Thousand Oaks, CA, v. 41, n. 7, p. 910-914, nov. 2009.
- LEÓN, A. As tramas das falas: a análise de discurso como ferramenta de interpretação. In: DINIZ, S.; BRASILEIRO, M. D. S.; LATIESA, M. (orgs.) *Cartografia das novas investigações em sociologia*. João Pessoa: EDU-UFPB/Manufatura, 2005.

- LEVY, J. K.; HIPEL, K.W.; HOWARD, N. Advances in drama theory for managing global hazards and disasters. Part I: theoretical foundation. *Group Decision and Negotiation*, v. 18, n. 4, p. 303-316, jan. 2009.
- LINDELL, M.; PERRY, R. W. *Communicating Environmental Risk in Multiethnic Communities*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.
- MALTHUS, T. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Vitor Civita, 1983. (Coleção os Economistas).
- MARENGO, J.A. Água e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 83-96, 2008.
- NOY, I. The macroeconomic consequences of disasters. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 88, n. 2, p. 221-231, mar. 2009.
- PACHECO, T. Racismo ambiental: expropriação do território e negação da cidadania. In: Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Superintendência de Recursos Hídricos (Bahia). *Justiça pelas águas: enfrentamento ao racismo ambiental*. Salvador: Superintendência de Recursos Hídricos, 2008. (Série Textos Água e Ambiente).
- QUARANTELLI, E. L. Epilogue: Where we have been and where we might go. In: QUARANTELLI, E. L.(ed.) *What is a disaster? Perspectives on the question*. London; New York, Routledge, 1998. p. 234-273.
- QUARANTELLI, E. L.; PERRY, R. W. A social science research agenda for the disasters of the 21 st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation. In: PERRY, R. W.; QUARANTELLI, E. L. *What is a disasters? New answers to old question*. Bloomington, IN, USA: Xlibris Corporation, 2005. p. 325-396.
- REYDON, B. P.; PLATA, R. E. A. La intervención em el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones. In: REYDON, B. P.; RAMOS, P. (orgs.). *Mercado y políticas de tierras*. Campinas: UNICAMP, FAO, 1996. p. 25-72.
- RICARDO, D. *Notas aos princípios de economia política*. São Paulo: Vitor Civita, 1983. (Coleção os Economistas)
- SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007.
- SIENA, M; VALENCIO, N. Moradias afetadas pelas chuvas: dimensões objetivas e subjetivas dos danos pelo recorte de gênero. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 3., 2006. Brasília. *Anais...* Brasília: [S. l.], 2006, 14 p.
- TORRES, H. G. et al. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 17, n. 47, jan.-abr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100006&script=sci_arttext>. Acesso em: 09 maio 2008.
- VALENCIO, N. et al. Implicações éticas e sociopolíticas das práticas de defesa civil diante das chuvas: reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 96-108, jan.-mar. 2006.
- VALENCIO, N. F. L. S.; MARCHEZINI, V.; SIENA, M. Desastre e indiferença social: o Estado frente aos desabrigados. *Antropolítica: revista contemporânea de Antropologia e Ciência Política*, Niterói, Rio de Janeiro, v. 23, p. 223-254, 2007.
- VALENCIO, N. Da área de risco ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. In: VALENCIO, N. et al. (orgs.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009.
- VERRI, P. *Observação sobre a tortura*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- VOORT, H. V.; BRUIJN, H. Learning from disasters: competing perspectives on tragedy. *IEEE Technology and Society Magazine*, Springfield, IL, v. 28, n. 3, p. 28-36, 2009.

Recebido em: 12/01/2010

Aprovado em: 05/08/2010