

# TEXTOS GERADORES

## II Seminário Nacional de Psicologia em Emergências e Desastres

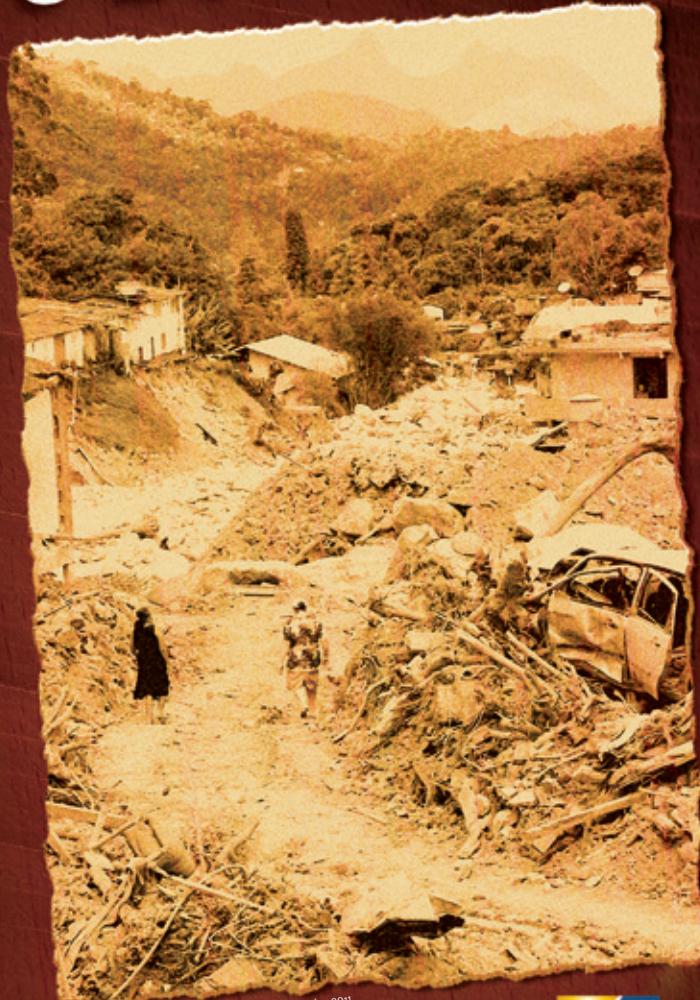


Foto Agência Brasil - Região Serrana do RJ - Janeiro 2011

2<sup>a</sup> edição  
Brasília - 2011





# TEXTOS GERADORES

## II Seminário Nacional de Psicologia em Emergências e Desastres



2<sup>a</sup> edição  
Brasília - 2011





Organização  
Conselho Federal de Psicologia

**II Seminário Nacional de  
Psicologia em Emergências  
e Desastres –  
Textos geradores**

2<sup>a</sup> edição – Brasília-DF  
Conselho Federal de Psicologia  
2011

*É permitida a reprodução desta publicação, desde que sem alterações e citada a fonte.  
Disponível também em: [www.cfp.org.br](http://www.cfp.org.br)*

2<sup>a</sup> edição – 2011  
Projeto Gráfico – Luana Melo/Liberdade de Expressão  
Diagramação – Fabrício Martins  
Capa – Serviço de Saúde Mental de Ouro Preto/MG  
Revisão – Joíra Coelho/Suely Touguinha/Cecília Fujita



Liberdade de Expressão – Agência e Assessoria de Comunicação  
[atendimento@liberdadedeexpressao.inf.br](mailto:atendimento@liberdadedeexpressao.inf.br)

Coordenação-Geral/ CFP  
Yvone Duarte

Edição  
Priscila D. Carvalho – Ascom/CFP

Produção  
Gustavo Gonçalves – Ascom/CFP

Direitos para esta edição – Conselho Federal de Psicologia: SAF/SUL Quadra 2,  
Bloco B, Edifício Via Office, térreo, sala 104, 70070-600, Brasília-DF  
(61) 2109-0107

E-mail: [ascom@cfp.org.br](mailto:ascom@cfp.org.br)  
[www.cfp.org.br](http://www.cfp.org.br)

Impresso no Brasil – Novembro de 2011

Catalogação na publicação  
Biblioteca Dante Moreira Leite  
Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo

Conselho Federal de Psicologia

Textos geradores – II Seminário Nacional de Psicologia em Emergências e  
Desastres / Conselho Federal de Psicologia. – Brasília: CFP, 2011.

76 p.

1. Psicologia 2. Emergência 3. Desastres I. Título.

BF38

**Conselho Federal de Psicologia  
XV Plenário  
Gestão 2011-2013**

**Diretoria**

Humberto Cota Verona – Presidente  
Clara Goldman Ribemboim – Vice-Presidente  
Deise Maria do Nascimento – Secretária  
Monalisa Nascimento dos Santos Barros – Tesoureira

**Conselheiros efetivos**

Flávia Cristina Silveira Lemos  
Secretária Região Norte  
Aluizio Lopes de Brito  
Secretário Região Nordeste  
Heloiza Helena Mendonça A. Massanaro  
Secretária Região Centro-Oeste  
Marilene Proença Rebello de Souza  
Secretária Região Sudeste  
Ana Luiza de Souza Castro  
Secretária Região Sul

**Conselheiros suplentes**

Adriana Eiko Matsumoto  
Celso Francisco Tondin  
Cynthia Rejane Corrêa Araújo Ciarallo  
Henrique José Leal Ferreira Rodrigues  
Márcia Mansur Saadallah  
Maria Ermínia Ciliberti  
Mariana Cunha Mendes Torres  
Marilda Castelar  
Sandra Maria Francisco de Amorim  
Tânia Suely Azevedo Brasileiro  
Roseli Goffman

**Conselheiros convidados**

Angela Maria Pires Caniato  
Ana Paula Porto Noronha

**Consultores *ad hoc* – Psicologia em Emergências e Desastres**

Ângela Coelho

Cristina Silva

Marcos Ribeiro Ferreira

Marcus Vinícius de Oliveira

Norma Valêncio

## Apresentação

A atuação dos Conselhos de Psicologia no tema das emergências e desastres vem se fortalecendo nos últimos anos e tem sido guiada por alguns princípios básicos que buscamos reunir neste caderno de textos geradores, preparatório para o II Seminário Nacional de Psicologia em Emergências e Desastres, que será realizado de 23 a 25 de novembro, em Brasília, e para os eventos preparatórios que vêm sendo realizados pelos Conselhos Regionais.

Os debates do encontro irão subsidiar o desenvolvimento do plano de contingência da Psicologia em emergências e desastres. Entre as principais propostas do evento está a avaliação do processo de organização e configuração do trabalho dos psicólogos e das psicólogas sobre o tema.

Em suma, as conclusões do evento devem apoiar a organização de referências técnico-profissionais – que já vêm se desenvolvendo dentro do Sistema Conselhos – para a atuação de psicólogos e psicólogas, com base no direcionamento inicial do VII Congresso Nacional da Psicologia (CNP), em 2010.

Já no ensejo das ações desencadeadas após o VII CNP, no final de 2010, os Conselhos de Psicologia participaram ativamente da construção e dos embates para a realização da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil. Superando todos os percalços do processo e a dificuldade para a participação da sociedade civil, as deliberações da Conferência são um conjunto interessante de diretrizes para as políticas públicas na área que merecem atenção e também deverão subsidiar os debates da Psicologia sobre o tema. As diretrizes e o relatório final estão disponíveis em <http://www.conferenciadefesacivil.org/>.

Ademais, em 2011, o Sistema Conselhos de Psicologia, isto é, os Conselhos Regionais e Federal, realizou um planejamento estratégico comum para o tema de emergências e desastres, com os objetivos de:

- 1) Incentivar a produção, sistematização e difusão de conhecimento.
- 2) Produzir referências conceituais, metodológicas e tecnológicas de atuação da Psicologia (psicólogos e Sistema Conselhos) em situações de emergências e desastres.

3) Acompanhar e intervir em políticas públicas relevantes a partir da contribuição da Psicologia em emergências e desastres.

4) Promover educação permanente em emergências e desastres e promover a inserção do tema na formação acadêmica.

5) Articular-se com os atores sociais para potencializar a formulação, a implantação, o monitoramento e a avaliação da política pública de defesa civil.

Ações como estes textos geradores e a realização do seminário são parte desse planejamento, que inclui realizar audiências públicas e reuniões de articulação nacional e regional com entidades da defesa civil, construir a inclusão do tema como parte da formação de psicólogas e psicólogos na universidade e a elaboração de Plano Operacional de Contingências do Sistema Conselhos.

Este caderno é composto por dois textos. O primeiro deles é o texto organizado pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) a partir das contribuições dos consultores *ad hoc* para o tema de emergências e desastres, conforme definido no planejamento estratégico do Sistema Conselhos para o tema. Os anexos sinalizam possibilidades de intervenção concreta da Psicologia.

O segundo texto foi documento-base para a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil. Ele é publicado aqui porque se mantém central para as discussões do que se espera de uma política nacional de defesa civil.

O Conselho Federal de Psicologia espera que os debates realizados ao longo de 2011, nos estados e no âmbito nacional, contribuam não apenas para a difusão dessas idéias e princípios, mas também para o aprofundamento e detalhamento de cada um deles.

**Humberto Verona – Presidente do CFP**

# Sumário

<b>1.TEXTO PREPARATÓRIO PARA O SEMINÁRIO NACIONAL DE PSICOLOGIA EM EMERGÊNCIAS E DESASTRES .....</b>	<b>9</b>
1.1 Anexo 1: Histórico da atuação da autarquia CFP no tema das emergências e desastres no plano nacional e no plano internacional .....	23
1.2 Anexo 2: Possibilidades de atuação da Psicologia das Emergências e Desastres em sua interface com a Defesa Civil .....	25
1.3 Anexo 3: Itens do documento proposto pelo CFP e distribuído por diversas entidades durante a 1 <sup>a</sup> Conferência Nacional de Defesa Civil .....	29
<b>2. TEXTO-BASE DA 1<sup>a</sup> CONFERÊNCIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL E ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA – POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA CIVIL: CONSTRUÇÃO E FORTALECIMENTO .....</b>	<b>33</b>



**TEXTO PREPARATÓRIO PARA O  
SEMINÁRIO NACIONAL DE  
PSICOLOGIA EM EMERGÊNCIAS  
E DESASTRES**



## **Em que medida a defesa dos cidadãos é um conceito fundamental para a sociedade brasileira?**

Desenvolver a capacidade de se autoproteger constituiu-se, desde os primórdios da civilização humana, numa das motivações fundamentais para a organização da sociedade. Proteger-se das ameaças representadas pela agressão de outrem, razão de ser da organização das instituições militares. Proteger-se solidariamente do imponderável das forças da natureza e das suas vicissitudes – fogo, ar, água e terra –, sentido fundamental da produção da organização da vida civil.

A palavra *civil* vem do latim *civile*, que designava o habitante da cidade: *civitate*. O alcance e a efetividade dessa proteção civil estiveram sempre dependentes dos padrões civilizatórios de cada sociedade, do ponto de vista das suas relações políticas, econômicas, urbanas e tecnológicas. Desse modo, pode-se afirmar que a capacidade de produzir a proteção civil de cada sociedade ou Estado constitui-se num refinado indicador dos seus padrões de desenvolvimento social.

Desde a Constituição de 1988, com sua inequívoca vocação ampliadora dos patamares da cidadania até então experimentada pelos brasileiros, a nação foi lançada num desafio de produzir, de forma acelerada, o resgate de débitos históricos relativos às condições sociais em que vivem grandes contingentes de brasileiros e brasileiras. Vários aspectos relacionados às opções desenvolvimentistas de décadas anteriores geraram um grande passivo social e ambiental, em decorrência dos processos de expansão urbana acelerada, da industrialização desordenada, da expansão irresponsável das fronteiras agrícolas e da concentração de renda, entre outros, que produzem importantes tensionamentos para as intenções de ampliação da capacidade da sociedade e do Estado brasileiro em garantir proteção a seus cidadãos.

Entre as várias áreas de intervenção das políticas de Estado, a organização institucional da área da Defesa Civil vem representando importante capítulo nas transformações conceituais e práticas acerca dos direitos de cidadania. Rompendo com o traço de imprevidência, que marca de modo excessivamente confiante a sociedade brasileira, aos poucos fica evidente, para gestores públicos e cidadãos, a necessidade de organizar e ampliar o investimento em recursos destinados a estar em

prontidão para socorrer aos que deles necessitarem. Recursos que devem ser de disponibilidade instantânea, para fazer face ao imponderável, que surge como emergência, pela via de acidentes e desastres, que atingem imprevistamente a tantos.

Democráticas até certo ponto, na sua marca errante da incerteza, as situações de emergências e desastres mais penalizam, todavia, proporcionalmente, àqueles já penalizados pelas dificuldades de acesso a várias dimensões de direitos constitucionais. Às marcas do desgoverno das imponderáveis forças da Natureza, agregam-se o desgoverno da ocupação das cidades, os desastres sociais cotidianos pela via da produção de vulnerabilidade extrema, a negligência irresponsável de alguns agentes econômicos alimentada pela sede do lucro rápido e fácil, os traços culturais de desapreço pelo espaço público, a inconsciência política de gestores e agentes públicos do Estado.

Os desastres em uma sociedade tão desigual quanto a brasileira fazem repercutir ainda mais o clamor por ações preventivas regulares que minimizem os impactos destrutivos desses eventos, garantindo – antes, durante e depois deles – assistência capaz de evitar perda de vidas humanas, sobretudo entre os mais vulneráveis socialmente, bem como minorar as dimensões do intenso sofrimento humano que se está associado a essas situações.

Na esteira da produção de políticas públicas republicanas e democráticas, ampliadoras da cidadania, cumpre, assim, papel fundamental a organização das ações de defesa civil, numa perspectiva protetiva que articule os princípios associados à construção de uma cultura de direitos humanos e de assistência humanitária.

### **Por que cresceu o interesse sobre o tema da defesa civil no Brasil?**

O planeta vive um processo de crescente ocorrência de intempéries climáticas e cataclismos de vários tipos. Eventos adversos têm ocorrido em número e magnitude crescentes, o que tem nos obrigado a reconhecer que, por um lado, nos países que se organizam para enfrentá-los, ocorre redução dos efeitos desastrosos para a população, principalmente no que diz respeito à perda de vidas. Por outro lado, vai ficando claro que uma nova organização das sociedades precisa ser engendrada, de modo que possibilite o surgimento de mecanismos de autoproteção

social e melhor aproveitamento dos recursos públicos na prevenção de desastres, no estabelecimento de modos alternativos de obter respostas às necessidades de locomoção, habitação e alimentação e, ainda, na atenção às populações afetadas.

No caso brasileiro, essas ocorrências coincidem com um estágio avançado de deterioração das condições de vida nas cidades, que observaram em menos de um século crescimento significativo de sua população e inversão no tipo de ocupação do território, com a passagem da maioria vivendo no meio rural para a maioria vivendo no meio urbano. Soma-se a isso uma história mais que centenária de degradação das condições de vida do povo brasileiro (que tem sofrido uma inédita mas ainda pequena redução nos últimos anos), cujo resultado tem sido o surgimento contínuo de desastres que causam sofrimento à população.

### **O que é um desastre?**

A tradição discursiva autoritária que molda grande parte das instituições públicas no Brasil – e, em especial, o Sistema Nacional de Defesa Civil – impede sistematicamente que a sociedade civil possa se dar conta de que a definição de desastre é, como tantas outras que balizam o entendimento do mundo e do sujeito nele situado, algo em disputa. Tal disputa implica a legitimação ou não da atuação de certos grupos profissionais, bem como a preponderância de alguns fazeres técnicos sobre outros.

A atual Política Nacional de Defesa Civil define desastre como sendo o "resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais". No geral, essa definição incorporou-se no meio técnico de defesa civil como fenômeno a-histórico; portanto, desvinculado das relações políticas e sociais expressas no espaço. A temporalização do desastre suscitada nessa definição toma a forma estrita do dia, da hora e do minuto do "evento adverso" e as relações sociais traduzidas nos discursos oficiais são as estigmatizantes, que culpabilizam os pobres por sua afetação, chamando-os de ignorantes e de termos depreciativos afins.

As Ciências Sociais têm problematizado as definições oficiais sobre o que é denominado "desastre" e avançam inquirindo seus qualificativos,

como "natural". O esforço atual das contribuições o tema – em prol da inclusão de atores e da democratização das arenas de formulação de programas e políticas de defesa civil – tem sido o de alargar o tempo e o espaço no qual as concepções de desastres se desenham no imaginário social, isto é, suscitar que tais acontecimentos sejam compreendidos com base nos nexos sócio-históricos que transcendem cada tragédia pontual.

São esses nexos que desnaturalizam os desastres, pois desvelam as relações sociais de desigualdade que, sendo historicamente produzidas, são refletidas num território propenso a suscetibilizar principalmente os grupos mais empobrecidos ante o impacto de quaisquer fatores ameaçantes.

Como acontecimentos sociais, desastres entremeiam a dinâmica e a estrutura da sociedade, apresentando dimensões objetivas e subjetivas, tanto na forma como são produzidos como na que são vivenciados. No caso brasileiro, a persistência e o incremento de processos transescalares de desfiliação social estão entre as principais causas da elevação do número de municípios e municípios sujeitos a contextos de emergência. Se um viés de classe é nítido na omissão ou na insuficiência das medidas públicas de prevenção e preparação ao impacto dos fatores de ameaça, também o é no atinente à intensidade e à duração do sofrimento vivenciado no pós-impacto. Para os mais pobres, o desamparo precedente é recrudescido com a vivência do desastre, dilacerando ainda mais a vida cotidiana e os referentes materiais e simbólicos existenciais.

O significado de todo evento é uma interação complexa entre o evento, o passado e o presente da pessoa, bem como seu contexto social. O significado do evento para as pessoas afetadas determina não somente como a situação é vivenciada inicialmente, mas também a maneira como a recuperação ocorre e a vida é restabelecida. Consequentemente, o significado do contexto não está somente no contexto em si, nem nas pessoas, mas também na interação entre as pessoas e o evento. As emergências e os desastres são definidos apenas em parte pelo tempo real e pelo espaço geográfico. Embora essas informações ajudem a determinar as características de certo evento ou processo, o significado do evento origina-se, na maior parte, dos aspectos mais indiretos do ambiente em que o ocorre.

## **Os psicólogos no enfrentamento de desastres**

O ingresso das psicólogas e dos psicólogos no tema da defesa civil não poderia acontecer de forma acrítica. Ingenuidade e voluntarismo comporiam a fórmula mais eficaz para que a presença da Psicologia no tema das emergências e dos desastres resultasse em pouco acréscimo tanto ao atendimento às necessidades da população quanto ao desenvolvimento da própria profissão. Nesse contexto, a participação de psicólogas e psicólogos nesse tema deve ser tratada de modo diferenciado no que diz respeito a sua intervenção profissional (este tópico) e no que diz respeito à valorização do exercício de controle social sobre a política pública (próximo tópico). O histórico apresentado no Anexo 1 (sobre a atuação da autarquia na relação com a Defesa Civil) agrega informações relativas às duas preocupações.

Geralmente, as intervenções psicológicas adotadas para a assistência às pessoas têm enfocado a fase da resposta, contemplando uma visão, muitas vezes, meramente diagnóstica. Pouca atenção tem sido dada à prevenção e à preparação. Na perspectiva da prevenção e da preparação, a percepção de risco foi identificada como uma variável importante, que relaciona as circunstâncias da situação das emergências e dos desastres com as respostas psicológicas, em curto e longo prazos. O que fazemos para diminuir o risco depende do que pensamos que é ameaçador, e se pensamos que o risco pode ser reduzido. Devido a esse fato, algumas perguntas podem ser feitas: Como as pessoas reconhecem o risco? Qual o critério adotado para determinar se o risco é aceitável? Por que temos receio com relação a determinados eventos e ignoramos outros? A avaliação do risco não pode estar dissociada de crenças, valores, julgamentos, questões sociais e econômicas.

Na construção da prática psicológica, precisa ser enfatizada a perspectiva de que a cultura da prevenção seja instalada como premissa para a atuação dos psicólogos e dos demais atores envolvidos nessa importante tarefa de construir comunidades mais seguras. Há que enfatizar que a prática da psicóloga e do psicólogo em situações de emergências e desastres deve ser norteada por uma perspectiva social e preventiva da Psicologia. Essa prática poderá trazer subsídios para a construção de novos modelos teóricos de atenção à saúde e de participação social, promovendo uma articulação entre instituições de ensino, usuários e serviços.

Existe uma gama enorme de atividades a ser realizadas pela psicóloga e pelo psicólogo no âmbito da Defesa Civil. Essas atividades podem acontecer em todas as etapas consideradas como relevantes para os organizadores da Defesa Civil (prevenção, preparação, resposta e reconstrução).

Foi necessário, ao longo do tempo, debater a diferença entre duas posições muito claramente divergentes na definição do papel dos psicólogos nas situações relacionadas ao tema dos desastres. Por um lado, era percebida uma tendência de gestores da Defesa Civil (e até mesmo de setores da profissão), que compreendiam que a atenção a problemas psicológicos decorrentes de desastres era a única ou a principal ênfase da prática de um psicólogo na situação de desastres. De outro lado, havia uma visão de que todos os fazeres dos psicólogos teriam grande utilidade para o tema da Defesa Civil, sendo que haveria uma gama de possibilidades para seu envolvimento com a temática.

De fato, desde os primeiros debates ficou claro que essa área não consistia em um fazer novo para os psicólogos. Defesa Civil era apenas um lugar novo para fazer algo que era conhecido pelos profissionais da Psicologia. Segundo esta visão, haveria perda para a Psicologia em tentar restringir seu âmbito de atuação a um dos seus fazeres possíveis. Ainda mais quando essa restrição recaísse sobre um fazer que dependesse de acontecerem desastres. Numa caricatura, os psicólogos teriam de ficar parados esperando que (claro que não torcendo para que) os desastres acontecessem.

A defesa de uma visão mais abrangente da atuação da Psicologia das emergências e desastres em sua interface com a Defesa Civil abria a porta, especialmente, para que os psicólogos pudessem se envolver na realização de atividades voltadas à prevenção dos desastres. Logo na primeira tentativa de estabelecer um elenco de possibilidades de atuação, dezenas de fazeres foram listados (que podem ser conferidos no Anexo 2), numa organização que aponta diretamente as diferentes fases do trabalho da Defesa Civil a que refere o fazer indicado.

### **Qual o papel da Psicologia como ator social no enfrentamento dos desastres?**

A tematização do sofrimento humano gerado pelos desastres, assim como a busca por formas de atenuar esse sofrimento, e a elaboração

de projeto coletivo de reconstrução são elementos desencadeadores do interesse da profissão pela Defesa Civil. Mas não podemos esquecer que este, como qualquer outro espaço da gestão pública, consiste em arena de lutas entre diferentes perspectivas. Essas diferenças algumas vezes dizem respeito à definição das formas mais adequadas de realizar as ações da Defesa Civil, mas em muitas oportunidades dizem respeito à definição de quais interesses serão privilegiados nas ações governamentais.

O ponto de partida para a construção de referências para a atuação dos psicólogos em situações de emergências e desastres é clarificar alguns princípios norteadores da ação. O primeiro deles é a promoção do protagonismo dos afetados, por meio do incentivo à organização social e política, com redução das vulnerabilidades sociais. Segundo, o respeito às singularidades das comunidades e a suas formas tradicionais de sobrevivência. Terceiro, criação de redes articuladas de cuidados, que contemplem saberes e atores sociais. Quarto, que a ação dos psicólogos prime pela observância dos princípios éticos da profissão e das boas práticas profissionais. Por fim, que a ação das psicólogas e dos psicólogos seja sempre acompanhada de posicionamento crítico sobre a conjuntura e sobre as políticas públicas, posicionamento este sempre atento às urgências das populações afetadas.

A Psicologia tem papel fundamental nas quatro fases preconizadas pela Defesa Civil brasileira: prevenção, preparação, resposta e reconstrução.

A participação de psicólogos em contextos de emergências e desastres já é uma realidade em muitos países do mundo, e mais especificamente em países latino-americanos. Na construção da prática do psicólogo, precisa ser enfatizada a perspectiva de que a cultura da prevenção seja instalada como premissa para a atuação dos psicólogos e dos demais atores envolvidos nessa importante tarefa de construir comunidades mais seguras.

Dados sobre mortes em situações de desastres mostram proporção muito maior de óbitos nos desastres ocorridos em países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos. Estudo de 1989, com eventos relatados como os 109 piores desastres naturais ocorridos entre 1960 e 1987, afirma que 41 desastres aconteceram nos países em desenvolvimento. Entretanto, quando o número de mortos é

considerado, observa-se que, nos países em desenvolvimento, chega a 750.850 mortos, em contraste com os 11.410 dos países desenvolvidos.

As emergências e os desastres são fenômenos complexos e multidimensionais que causam morte, sofrimento e perdas econômicas. Nas mais diversas áreas de conhecimento, as definições sobre desastres e emergências enfatizam, em sua maioria, a destruição severa, que excede a capacidade de a comunidade afetada recuperar-se, de acordo com estudo da Organização Mundial da Saúde, de 1992. Os desastres, suas causas e suas consequências estão também relacionados aos processos e às estruturas sociais.

No mundo moderno, há um paradoxo entre o desenvolvimento tecnológico nas ciências, que contribui para uma vida mais segura e mais saudável, e a incidência de extremos da natureza (por exemplo, terremotos e secas). O paradoxo torna-se mais complicado porque a aplicação dos avanços tecnológicos tem também alguns componentes de risco que são resultados da execução inadequada ou de falhas das novas tecnologias. Atualmente, as comunidades estão em risco não somente por causa dos eventos geofísicos, mas também por causa das explosões industriais, da liberação de substâncias tóxicas e dos acidentes no transporte de produtos químicos.

O grau de desorganização social que ocorre depois dos desastres está intrinsecamente relacionado às estratégias pré-desastre da comunidade. Em países desenvolvidos, os sistemas para a detecção primária do evento, bem como as estratégias de gerenciamento pré e pós-desastre têm reduzido consideravelmente os danos físicos e aumentado as chances de recuperação os sobreviventes e de reconstrução de suas comunidades.

O comportamento humano e os processos sociais afetam e são afetados por todos os estágios dos desastres, desde o período pré-desastre ao impacto e aos estágios da recuperação. Consequentemente, a capacidade do ajuste e os recursos psicológicos, sociais e físicos da comunidade são elementos essenciais para definir quando um evento destrutivo poderá conduzir aos desastres. Por exemplo, terremotos de magnitudes similares não são igualmente destrutivos em todas as partes do mundo. Algumas sociedades desenvolveram tecnologias para diminuir os efeitos dos terremotos, como a construção de edifícios mais resistentes e planos de emergência mais eficazes. Muitas mudanças sociais, econômicas e culturais influenciaram

as estratégias de prevenção e de mitigação dos desastres nos últimos anos. Essas mudanças foram influenciadas pela abordagem de que os riscos são interfaces entre os processos naturais do ambiente e as populações que vivem nesses lugares.

É importante que as sociedades, de forma geral, aprendam a lidar com os riscos da vida diária e a construir alternativas para superação, inclusive por meio da demanda por políticas públicas.

### **Quais as urgências de modificação do modo de atuar do Estado brasileiro em relação à Defesa Civil?**

Três são os fatores sociopolíticos aos quais deve-se atentar na busca da redução de desastres no Brasil, a saber: 1) o combate ao patrimonialismo, o qual gera vícios incorrigíveis no uso personalista da máquina pública, reverberando em descompromisso de atuar na proteção dos grupos empobrecidos; 2) a obstaculização aos processos fundiários concentraçãoistas, que se expressam no acesso diferenciado à terra segura, às condições construtivas e à infraestrutura pública de drenagem e saneamento; 3) o fortalecimento da organização política dos grupos mais vulneráveis para exigir a garantia de seus direitos fundamentais, entre os quais, e sobretudo, a moradia digna. Quando um mesmo tipo de desastre, associado ao impacto de ameaças previsíveis e regulares, ocorre numa mesma localidade – seja um mesmo município, estado ou país –, há indícios de que as instituições públicas não se dedicam à tarefa de aprendizagem com seus erros pretéritos.

Há que se atentar para o processo de atualização discursiva em curso – na tendência de alteração da designação "defesa civil" para a denominação "proteção civil". Longe de ser uma mudança conceitual visando a afinar práticas profissionais e institucionais com o ideário de democratização do exercício da política no tema dos desastres, trata-se de um *modus operandi* dos mesmos agentes públicos para se manter no exercício de um poder de caráter autoritário, em órgãos cuja ineficácia operativa concretiza persistentemente os desastres. Ao mesmo tempo, permite a esses atores acessar vultosos recursos financeiros, vilipendiar os empobrecidos e aviltar a cidadania.

É central, para o enfrentamento dos desastres no Brasil, a definição, pelo poder público, de critérios transparentes para a alocação de

recursos públicos, para identificar a qualidade de projetos apresentados e mesmo para nortear sua produção, de forma que todas as populações possam ter acesso a informações sobre uso de recursos e sua aplicação. Tais critérios e parâmetros precisam ser amplamente discutidos com a sociedade civil.

Ocorre que a área do governo responsável por Defesa Civil tem sido espaço historicamente constituído por um grupo restrito de áreas profissionais, em sua grande maioria militares. Os profissionais civis são mais comuns nas prefeituras de cidades pequenas, com raras exceções. Fora disso, a presença militar é preponderante, tanto nas coordenadorias estaduais quanto na Secretaria Nacional. Alguns militares demonstram clara compreensão da preponderância da lógica de gestão pública na área da Defesa Civil, mas é frequente que as práticas militares sejam transferidas para o espaço da gestão civil, sem que haja sequer tentativa de fazer isso com algum disfarce.

O dispositivo legal da dispensa de licitação em caso de desastre parece ser imprescindível para a gerência de uma situação de anormalidade. Em que pese a existência de contratações com dispensa de licitação justificadas pela necessidade de garantir a sobrevivência das populações afetadas, esse dispositivo legal não resultou em melhoria das condições dessas populações, que em sua quase totalidade ainda vivem em situações precarizadas.

Os novos modos de enfrentamento dos desastres no Brasil devem necessariamente contemplar o controle social e público da política nacional de defesa civil. Isso demanda não só a urgência de implementação das diretrizes aprovadas na I Conferência Nacional de Defesa Civil, como também a urgente reestruturação do Conselho Nacional de Defesa Civil, que não contempla a paridade da representação da sociedade.

Ademais, os representantes da sociedade civil foram nomeados por portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil, sem consulta aos pares, como ocorre em outros conselhos semelhantes.

O documento proposto pelo CFP e que foi distribuído na Conferência Nacional de Defesa Civil (Anexo 3) traz um conjunto de dimensões importantes a considerar na formulação do padrão de intervenção do Estado brasileiro nesse tema. Os itens incluídos no documento estão apresentados ao final, acompanhados de um comentário de contextualização.

Veja na página <emergenciasedesastres.cfp.org.br>, na íntegra, os textos dos consultores do CFP que deram origem ao Texto Preparatório para o Seminário Nacional de Psicologia em Emergências e Desastres:

- Texto de Marcus Vinícius de Oliveira – Apontamentos para reflexão sobre o contexto da presença da Psicologia no tema da Defesa Civil.
- Texto de Norma Valêncio - Desastre: um termo em disputa.
- Texto de Angela Coêlho - A prática da Psicologia em emergências e desastres: perspectivas sociais e preventivas
- Texto de Marcos Ferreira e Cristina Silva - Psicologia das emergências e desastres e a Política Nacional de Defesa Civil.



## ANEXO 1

### **Histórico da atuação da autarquia CFP no tema das emergências e desastres no plano nacional e no plano internacional**

A Psicologia brasileira viveu uma possibilidade rara de aproximar-se de uma política pública ainda em fase de construção. Tratava-se da possibilidade de uma profissão passar, de forma articulada e discutida, a contribuir para a melhoria das iniciativas de Defesa Civil. Um passo importante para aprimoramento da Defesa Civil e, ao mesmo tempo, um modo de alavancar processos importantes para a Psicologia.

A partir de 2006, a Secretaria Nacional de Defesa Civil aceitou a proposta de trabalho do Conselho Federal de Psicologia (CFP) e, em colaboração, foi realizado o I Seminário Nacional de Psicologia das Emergências e dos Desastres. Desde então, diferentes iniciativas têm sido realizadas. O ponto culminante dessa colaboração foi a realização da 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Defesa Civil (I CNDC), quando o CFP participou ativamente do processo de construção das atividades e dos debates sobre o tema. Essa participação foi marcada todo o tempo pela busca de vitalidade e exercício pleno dos processos democráticos na construção de uma política pública de Defesa Civil.

O CFP, em parceria com a Associação Brasileira de Ensino da Psicologia (Abep) e Secretaria Nacional de Defesa Civil, propôs atividades de promoção da participação de psicólogos e estudantes no Seminário Internacional de Defesa Civil (Defencil) e na Conferência Nacional de Defesa Civil. O CFP também participou da Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Defesa Civil, e, em vários estados, os CRPs trabalharam para que efetivamente acontecessem as Conferências Estaduais.

Além disso, o CFP promoveu a criação da Rede Latino-Americana de Emergências e Desastres, que já se reuniu na Argentina, no Brasil, em Cuba e no Chile e tem proposto atividades sobre o tema em congressos e eventos diversos, inclusive no último Fórum Social Mundial (a única atividade deste tema no Fórum). Vários CRPs também organizaram ou participaram de atividades que propiciaram a discussão acerca do assunto ou fizeram reportagens sobre o tema em jornais e *sites*, tais como CRP-03, CRP-04, CRP-06, CRP-07, CRP-12 e CRP-16.

A Conferência teve muitos entraves para sua realização. Contudo, o CFP pôde estabelecer relações com outras entidades da sociedade civil, buscando articular, no movimento social, críticas e propostas para uma Conferência efetivamente democrática. De fato, uma Conferência que não deixasse em seu rastro canais de expressão da crítica nem propostas da sociedade não teria cumprido o seu papel. Nesse sentido, a atuação do CFP foi radical na busca da garantia de relações democráticas na construção da I CNDC.

Entre outras iniciativas, o CFP organizou um documento com proposta de teses gerais aos delegados da Conferência Nacional da Defesa Civil. Esse documento foi assinado com a colaboração de organizações da sociedade civil (como a Cáritas Internacional) e unidades acadêmicas voltadas ao estudo da Defesa Civil (como o Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres - Neped -, da Universidade Federal de São Carlos) e abordou vários temas fundamentais para o fortalecimento de uma política pública de Defesa Civil.

## ANEXO 2

### Possibilidades de atuação da Psicologia das Emergências e Desastres em sua interface com a Defesa Civil

#### Prevenção e Preparação

1. Participação nos processos de construção de mecanismos de prevenção e atenuação de desastres (identificação e análise de riscos, padrões para definição de procedimentos visando evitar a transformação desses riscos em ameaças e desastres, incremento de relações de vizinhança, etc.).
2. Definição dos mecanismos mais adequados de apoio à população afetada por desastres (abrigos, processos de reconstrução, apoio psicológico, etc.).
3. Participação na elaboração dos planos de contingência, com inclusão de cuidados na organização de abrigos e nos procedimentos dos demais profissionais que atuam no momento da resposta.
4. Definição das iniciativas a ser adotadas por profissionais de Psicologia no próprio processo de elaboração de planos de contingência.
5. Definição de um plano de contingência para as entidades da Psicologia e para os psicólogos no caso de ocorrência de desastres.
6. Apoio a grupos sociais e entidades representativas de profissões e de movimentos sociais para a organização de seus planos de contingências.
7. Participação na organização de procedimentos e iniciativas voltadas à atenção a populações de maior vulnerabilidade no caso da ocorrência de desastres (tais como crianças, portadores de necessidades especiais, idosos, etc.).
8. Capacitação das equipes de Defesa Civil para atuação nos momentos de resposta.

9. Organização do incentivo à articulação intracomunitária nas várias etapas da atuação da Defesa Civil.
10. Capacitação para os profissionais que atuam no SUS, visando ao estabelecimento de equipes de referência para atenção a afetados por desastres.
11. Planejamento e execução de programas de prevenção de desastres como parte das atividades escolares.
12. Planejamento e execução de programas de educação comunitária em Defesa Civil.
13. Planejamento e execução de capacitação de voluntários da Defesa Civil.
14. Participação na elaboração de treinamentos visando a que os diferentes profissionais que atuam na Defesa Civil possam se apropriar do conhecimento psicológico suficiente para tornar sua ação mais integral.
15. Organização das simulações de desastres na elaboração de planos de contingência e provocação da percepção de risco.
16. Organização e direção de reuniões de organização do plano de chamada.
17. Organização da ocupação do espaço da mídia visando ao aproveitamento dos canais de comunicação para os fins da Defesa Civil.

### **Resposta**

1. Triagem de afetados segundo o nível de comprometimento psicológico gerado pelo desastre.
2. Organização e participação da análise dos cenários.
3. Organização e participação nos processos de acolhimento da população afetada nos diferentes pontos de assistência.

4. Organização dos cuidados com a manutenção dos vínculos familiares e relações de vizinhança na organização de abrigos.
5. Orientação e capacitação de voluntários que chegam a partir da instalação do desastre.
6. Organização e orientação dos processos que visam a restaurar minimamente a cotidianidade da população afetada.
7. Promoção de trabalhos em oficinas e de recreação nos abrigos.
8. Promoção e orientação no uso de procedimentos que garantam a equidade no atendimento às pessoas afetadas nos abrigos e outros postos de atendimento.
9. Atenção e apoio às equipes de socorro.
10. Desenvolvimento de estratégias para o combate aos abusos e ao assédio nos espaços de atenção à população afetada.

### **Reabilitação/Reconstrução**

1. Manejo de vínculos familiares e de vizinhança como estratégia de reconstituição da organização da vida.
2. Orientação ao restabelecimento ou à criação dos coletivos, com ênfase na lógica do restabelecimento das redes de apoio social.
3. Promoção das iniciativas voltadas à reconstrução coletiva de edificações de propriedade individual e espaços de convivência.
4. Monitoramento e intervenção nos casos de reações psicológicas e emocionais.
5. Intervenções psicológicas de caráter clínico em níveis individual, grupal e comunitário.
6. Incentivo aos afetados pelo desastre a se integrar no processo de reconstrução como seus protagonistas.
7. Incentivo aos cuidados voltados à preservação dos lugares de memória.



## ANEXO 3

### **Itens do documento proposto pelo CFP e distribuído por diversas entidades durante a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil**

1. Que haja linha de investimentos para elaboração de Planos Municipais de Defesa Civil com interação transversal com as demais políticas públicas (Sistema Único de Saúde – SUS, Sistema Único de Assistência Social – Suas, Secretarias de Educação).

**Comentário:** Os atuais atores da Defesa Civil fazem que o assunto seja tratado de forma departamentalizada.

2. Que a construção da política pública de Defesa Civil ocorra com a participação igualitária entre sociedade civil, trabalhadores da Defesa Civil e poder público.

**Comentário:** Há forte controle dos gestores estaduais sobre os espaços de definição, escassa participação social e subserviência dos trabalhadores (quase sempre transitórios em seus cargos) aos interesses dos gestores.

3. Que sejam estabelecidas equipes interdisciplinares, com criação de carreira civil no aparelho de Estado, para a execução da política pública de Defesa Civil, considerando as necessidades de caráter biopsicossocial das comunidades.

**Comentário:** O corpo técnico de Defesa Civil é instável, muitas vezes dependendo dos comandos militares, e sofrem modificação a cada processo de alternância de governantes.

4. Que o organismo responsável pela Defesa Civil Nacional seja uma secretaria especial diretamente ligada à Presidência da República, de modo a possibilitar efetivo papel de coordenação das iniciativas governamentais, tanto de prevenção, quanto nas etapas de preparação, resposta e reconstrução ante os desastres.

**Comentário:** A submissão da Sedec a um ministério fragiliza sua capacidade de articulação de todos os setores do governo para atuar na Defesa Civil, além de fazer que suas iniciativas fiquem sujeitas ao

interesse do ministro da pasta. Seu posicionamento mais correto seria junto do titular do Poder Executivo.

5. Que nos três níveis de governo haja destinação orçamentária para implantação, desenvolvimento e continuidade das ações contempladas na prevenção, preparação, resposta e reconstrução em situações de emergências e desastres.

**Comentário:** A maioria das unidades responsáveis por Defesa Civil vive com recursos sempre escassos e à espera de recursos extraordinários (no caso da Sedec, recursos de medidas provisórias).

6. Que seja rejeitada a possibilidade de opção entre investimentos em prevenção ou em reconstrução, já que as duas vertentes de ação terão de ter tratamento competente por parte dos organismos responsáveis por Defesa Civil.

**Comentário:** Diante da incapacidade de fazer frente às demandas da sociedade nos momentos de desastre, o tema da prevenção tem servido como válvula de escape para gestores que alegam enfatizar esse tema e preferem buscar, na retórica e no discurso, espaço cativante na atualidade. Qualquer averiguação da efetividade de seu trabalho comprova a inconsistência entre discurso e prática.

7. Que nas ações de prevenção seja dada prioridade ao incentivo e ao apoio material e técnico às ações dos Núcleos de Defesa Civil (Nudec), compreendendo-os como mecanismo de autoproteção da comunidade.

**Comentário:** A Sedec anuncia enorme número de Nudecs (unidades de articulação em cada bairro voltadas à identificação de riscos e à definição de meios de prevenção e formas de ação em caso de desastre). Entretanto, sabe-se que, com raras exceções, são praticamente inexistentes. Peça fundamental de organização da Defesa Civil, segundo a Política Nacional que foi reafirmada pelo presidente Lula em 2005, não há suficiente atenção para eles e sua falta se faz sentir em cada desastre vivido no país.

8. Que haja transparência e facilitação do acesso às informações relacionadas à Defesa Civil, de modo a garantir controle social sobre todas as informações referentes à prevenção e ocorrência de

emergências e desastres. Tais informações, sempre disponibilizadas no site da Sedec, devem cobrir desde os recursos destinados e utilizados em cada intervenção até o número de pessoas e domicílios afetados, a infraestrutura afetada e a garantia de acesso ao Formulário de Avaliação de Danos (Avadan).

**Comentário:** A desinformação é geral nos organismos gestores, mais uma vez com raras exceções. Em vez de informação adequada, os números atravessam os discursos eleitorais e as acusações entre os governantes.

9. Que seja garantido o controle social das informações referentes a emergências e desastres prestadas pelo ente público de forma contínua, atualizada e independentemente de solicitação e constrangimentos burocráticos, por ser condição indispensável para garantir o planejamento de Estado, tanto numa perspectiva intersetorial quanto nos três níveis de governo, a fim de garantir o atendimento adequado das comunidades vulneráveis e a fiscalização da lisura das práticas do ente público no tema.

**Comentário:** Quem tenta obter informações – que são de propriedade pública – para organizar uma intervenção se defronta com a recusa de seu fornecimento. As informações, por vezes, apenas são viabilizadas na dependência das relações dos gestores com os atores sociais reclamantes.

10. Que a efetividade do uso dos recursos obtidos para prevenção de desastres e reconstrução das condições de vida das pessoas afetadas seja avaliada de modo sistemático e contínuo, visando à otimização do processo de redução da vulnerabilidade da população, inclusive quando afetada por desastres.

**Comentário:** Não ocorre qualquer tipo de avaliação das ações empreendidas após os desastres sofridos pelos brasileiros. Mais uma vez prevalece a lógica militar: todas as decisões são consideradas, por princípio, corretas.

11. Que, nas ações de resposta e reconstrução, seja considerado de forma permanente o incremento do protagonismo da população afetada na organização dos serviços, na tomada de decisões e na condução das ações a serem empreendidas.

**Comentário:** Elemento fundamental para a reconstituição psicológica, o protagonismo dos afetados é tratado geralmente como um estorvo e um "uso político do desastre". Coerentemente com as diferentes frentes de luta de que participam os psicólogos, o CFP mantém nesse espaço a postura de apoio à organização política dos afetados para que eles possam ser atores de seu restabelecimento.

12. Que seja estabelecida imediatamente gestão pública civil nos organismos de Defesa Civil em todos os níveis, implicando dizer, nos moldes de um compromisso impostergável com a cidadania ativa e plena do povo brasileiro.

**Comentário:** A democratização do aparelho de Estado, assim como sua submissão à racionalidade da gestão pública civil, precisam ainda chegar a grande parte das unidades gestoras de Defesa Civil.

13. Que sejam imediatamente instalados os conselhos municipais, estaduais e nacionais de Defesa Civil, com participação dos diversos segmentos da sociedade.

**Comentário:** Há estados brasileiros onde a expressão "defesa civil" significa diretamente o nome de uma só pessoa. Essa personalização reflete não somente a debilidade do aparelho de Estado, mas também a inexistência de um movimento social voltado para o tema. Será preciso provocar esse surgimento, como forma de incrementar a atenção dos gestores de Defesa Civil aos problemas vividos pela população afetada, como também disponibilizar para a sociedade espaços de debate e avaliação organizados acerca da política de Defesa Civil.

**Texto-base da 1<sup>a</sup> Conferência  
Nacional de Defesa Civil e Assistência  
Humanitária – Política Pública de Defesa  
Civil: Construção e Fortalecimento**



A Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) define a Defesa Civil no Brasil como "O conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social", e estabelece sua finalidade: "O direito natural à vida e à incolumidade, foi formalmente reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Compete à Defesa Civil a garantia desse direito, em circunstâncias de desastre".

As ações da Defesa Civil no Brasil têm o objetivo geral de reduzir esses desastres pela diminuição de sua ocorrência ou intensidade, e abrangem:

- (1) prevenção: ações dirigidas a avaliar e reduzir riscos;
- (2) preparação: medidas e ações destinadas a reduzir ao mínimo a perda de vidas humanas e outros danos;
- (3) resposta: ações desenvolvidas durante um evento adverso para salvar vidas, atenuar o sofrimento humano e reduzir perdas;
- (4) reconstrução: processo pelo qual se repara e restaura em busca da normalidade.

Essas fases devem-se complementar e se articular no sentido da retroalimentação do sistema. Faz-se a prevenção, atua-se no socorro e presta-se assistência aos atingidos, mas a recuperação, além de restabelecer a normalidade, visa à prevenção de novos desastres.

Em meados da década de 1990, com a aprovação da PNDC, constituiu-se o Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), articulando e coordenando os órgãos nos três níveis de governo, pelo Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005.

## **Ação e organização da defesa civil**

### **I. Aspectos contextuais**

#### **A inexorabilidade dos eventos adversos**

O panorama que vem se apresentando ao Brasil e ao mundo nas últimas décadas – sobretudo nos últimos anos – revela-nos a inexorabilidade

das mudanças climáticas globais, causadas por intervenções radicais nos ecossistemas e em sua dinâmica, pela expansão demográfica, pela rápida diminuição dos recursos naturais e por graves crises socioeconômicas, entre outros fatores que vêm expondo a população do planeta a eventos adversos e a suas consequências.

Essas mudanças climáticas engendram um aumento alarmante no número de desastres em todo o mundo, e milhões de pessoas já foram e serão afetadas, direta ou indiretamente, por eventos adversos. O reconhecimento desse processo é relativamente recente, mas essa forma de evolução da natureza está intimamente ligada à alteração da dinâmica do clima, que os cientistas estão tratando como duradoura e com impacto crescente sobre nosso país e todo o planeta. A intensificação do debate acerca da interferência humana na geração de fenômenos climáticos é um forte indicador de sua importância.

Vimos assistindo e sofrendo fenômenos antes praticamente desconhecidos pela nação brasileira, que se somam a eventos de longa duração já vividos há séculos, como a seca em enormes regiões habitadas de nosso território. No Brasil e também no mundo, tais eventos fazem crescer o número e a intensidade do sofrimento de cidadãos afetados.

Desde novembro de 2008, o Brasil vive uma concentração na frequência de eventos adversos e de desastres<sup>1</sup> em diferentes regiões. O crescimento em número e magnitude desses eventos revoga já nossa antiga crença de que o país seja uma área livre de cataclismos. Nesse período, ocorreram eventos adversos impactantes para enormes contingentes de brasileiros. Em pelo menos dez estados, as autoridades municipais e estaduais precisaram se mobilizar para apoiar as populações afetadas.

Essa situação se constata desde a Região Norte, onde o Amazonas e o Acre sofreram com o extraordinário aumento dos níveis das cheias, até o Rio Grande do Sul e o oeste catarinense, onde a estiagem produziu estragos significativos à agricultura e à vida de populações urbanas. Também sofreram com chuvas acima da média histórica os estados do Maranhão, da Bahia, de Santa Catarina, do Rio Grande do Norte, do Piauí, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Pará.

---

<sup>1</sup> Na Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), caracteriza-se desastre como a consequência de um evento adverso sobre uma comunidade, seja do ponto de vista econômico ou do sofrimento vivido pelos cidadãos.

Cresceu não só a concentração de estados atingidos por desastres num mesmo período, mas também a capacidade destrutiva de alguns deles. Por exemplo, mais uma vez, o território catarinense viveu momentos considerados pelos técnicos como sem precedentes na história brasileira, quer pelo aspecto climático, quer pela alteração da topografia das áreas atingidas.

### **Eventos adversos e despreparo da sociedade**

É sabido que a dimensão do impacto destrutivo desses desastres não depende exclusivamente do porte dos eventos climáticos, mas relaciona-se diretamente com os recursos disponíveis para sua prevenção e com a capacidade da sociedade se preparar para seu enfrentamento.

A vulnerabilidade a eventos climáticos está relacionada a um conjunto de fatores ligados à organização social. Dentre eles, podem ser considerados o crescimento desordenado das cidades brasileiras, o reduzido acesso de muitos brasileiros aos bens de consumo indispensáveis à garantia de vida digna e a insuficiência das redes e dos sistemas de atenção à população mais carente do país.

### **Defesa Civil: um conceito fundamental**

Desenvolver a capacidade de se autoproteger é, desde os primórdios, uma das principais motivações para a organização da sociedade como tal, e proteger-se das ameaças de agressão de outrem, a razão da organização das instituições militares. Proteger-se solidariamente do imponderável das forças da natureza e de suas vicissitudes – fogo, ar, água e terra – é o sentido fundamental da organização da vida civil. A palavra "civil" vem do latim *civile*, que designava o habitante da cidade, o *civitate*. O alcance e a efetividade dessa proteção civil sempre dependeu dos padrões civilizatórios de cada sociedade, do ponto de vista das suas relações políticas, econômicas, urbanas e tecnológicas. Assim, pode-se afirmar que a capacidade de produzir a proteção civil de cada sociedade ou Estado é um refinado indicador de seus padrões de desenvolvimento social.

Desde a constituição de 1988, com sua inequívoca vocação ampliadora dos patamares da cidadania até então experimentada pelos brasileiros, a nação foi lançada no desafio de resgatar o mais depressa possível dívidas históricas relativas às condições em que vivem enormes contingentes

populacionais. Aspectos ligados a escolhas desenvolvimentistas de décadas anteriores geraram um grande passivo social e ambiental, em função do acelerado processo de expansão urbana, da industrialização desordenada, da expansão irresponsável das fronteiras agrícolas e de concentração de renda, entre outros entraves à extensão da capacidade de a sociedade e o Estado brasileiro garantirem proteção aos cidadãos.

Dentre as áreas de intervenção das políticas de Estado, a organização institucional da área da Defesa Civil vem representando um capítulo importante das transformações conceituais e práticas dos direitos de cidadania. Rompida a secular imprevidência decorrente da excessiva confiança da sociedade brasileira, aos poucos, gestores públicos e cidadãos vão percebendo a necessidade de organizar e alargar os investimentos na prontidão para o socorro aos necessitados e os recursos mobilizáveis em função da disponibilidade instantânea para fazer frente ao imponderável que surge como emergência quando acidentes ou desastres atingem imprevisivelmente a tantos.

Democráticas até certo ponto em sua errança, as emergências e os desastres penalizam proporcionalmente mais aqueles já penalizados pelas dificuldades de acesso a vários direitos constitucionais. Ao desgoverno das imponderáveis forças da natureza, agrega-se o desgoverno da ocupação das cidades, dos desastres sociais cotidianos pela via da produção de vulnerabilidade extrema, da negligência irresponsável de alguns agentes econômicos instruídos pela sede do lucro rápido e fácil, dos traços culturais de desapreço pelo espaço público e da inconsciência política de gestores e agentes públicos do Estado.

Numa sociedade tão desigual quanto a nossa, os desastres fazem repercutir ainda mais o clamor pela organização das ações regulares de natureza preventiva que possam minimizar os impactos destrutivos desses eventos, garantindo um tipo de assistência antes, durante e depois deles, capazes de evitar perda de vidas humanas, sobretudo entre aqueles mais vulneráveis socialmente, bem como minorar o intenso sofrimento que se associa a essas situações.

Na produção de políticas públicas republicanas, democráticas e ampliadoras da cidadania, a organização das ações de Defesa Civil tem um papel fundamental, numa perspectiva protetora que articule princípios de uma cultura de direitos humanos e assistência humanitária.

## **Variações na frequência e na magnitude dos eventos adversos**

Experiências exitosas em diversos países, inclusive na América Latina, mostram que é possível alcançar o que se tem chamado de desenvolvimento sustentável, e que têm avançado os saberes e as práticas necessários à gestão participativa dos riscos, potencializando a capacidade local de convívio com a ameaça de desastres. Contudo, são ações ainda isoladas e pontuais, pouco expressivas em face da magnitude e da dimensão dos desastres que impactaram inúmeros países nas últimas décadas. Considerando o contexto global e especificamente a realidade brasileira, vê-se já o esgotamento dos procedimentos que antes garantiam a segurança e a proteção da sociedade.

Os mecanismos disponíveis são insuficientes, e, em alguns casos, chegam a se restringir ao resgate e ao salvamento de afetados e à busca de repasses financeiros para a reconstrução da infraestrutura eventualmente danificada por um evento adverso. Mesmo antes do agravamento dos desastres, ainda que tais preocupações tenham sido sempre consideradas fundamentais, eram insuficientes para caracterizar um verdadeiro trabalho de Defesa Civil. Assim, na política estabelecida em 1994 pelo Conselho Nacional de Defesa Civil, segundo proposta apresentada pelo venerando Dr. Castro<sup>2</sup>, a compreensão expressa sobre seu âmbito de ação era já muito mais ampla que essas duas vertentes adotadas até então, de que trataremos adiante.

Se os problemas do país com os eventos adversos têm agora novas dimensões, é forçoso que se inovem também os procedimentos para enfrentá-las, e se constata essa necessidade em diferentes aspectos da atual organização da Defesa Civil: (1) na precariedade da atenção de governos municipais à Defesa Civil, que se materializa no reduzido número de cidades que contam com organismos específicos; (2) na frágil composição do corpo técnico, cujos profissionais são normalmente substituídos quando das transições políticas e com pouca inclusão de profissões importantes para a Defesa Civil; (3) na cristalização, em grande parte dos municípios, de uma lógica de atenção mínima à prevenção de desastres e à assistência às populações afetadas; (4) na racionalidade burocrática evidente da

---

<sup>2</sup> O general de brigada Antonio Luiz Coimbra de Castro é autor de uma vasta literatura técnica que serviu de base à capacitação de pessoal para atuar no Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), constituído em meados da década de 1990, com a aprovação da PNDC.

gestão dos riscos e desastres; e (5) na insuficiência das práticas que visam à redução da vulnerabilidade ao risco.

As novas realidades estão a exigir novas práticas, e este é um momento precioso, na medida em que se coloca a possibilidade de fazer avançar um processo que amplia a presença da Defesa Civil na sociedade brasileira, por meio da busca de melhores condições de funcionamento e, ao mesmo tempo, pela definição de procedimentos mais eficazes na redução da vulnerabilidade das comunidades.

## II. Dimensões intrínsecas

### **A inconsistência da atuação da Defesa Civil no Brasil**

Entre profissionais e estudiosos da Defesa Civil no Brasil, há um consenso sobre a debilidade – e mesmo a inexistência – de uma cultura de prevenção e proteção civil em relação a desastres, verificável tanto pela fraca percepção de risco da população quanto pela pequena circulação de informação técnica sobre o assunto, além do tratamento dispensado aos gestores de Defesa Civil. É comum encontrar relatos de profissionais que começaram a aprender sobre Defesa Civil *depois* de ter sido lotados em coordenadorias ou até nomeados para geri-las. Isso indica que quem toma decisões político-estratégicas não tem uma compreensão de o que seja nem da importância dos postos de gestão das ações e da organização da Defesa Civil. Mesmo entre profissionais ligados à Defesa Civil, não é raro encontrar quem declare nunca ter estudado a Política Nacional de Defesa Civil.

Em comparação com outras políticas públicas, em cuja gestão há profissionais com até 40 anos de experiência, é notável que se considerem "antigas na área" pessoas com cinco ou dez anos na Defesa Civil. Evidentemente, esse não é um problema dos profissionais. Decorre de a primeira formulação mais clara de organização para essa atividade ter vindo à luz há cerca de 15 anos, embora o tema seja abordado há mais de 60, no Brasil.

Disso resulta uma consistência frágil o que devam ser as práticas ou as rotinas da atuação na Defesa Civil. Exemplos impactantes podem ser vistos na política de assistência aos afetados por desastres. Embora seja raro um mês do ano em que não haja abrigos provisórios instalados em

algum ponto do país, não temos ainda uma política ou um padrão de atuação para esse tipo de iniciativa que vá além do oferecimento de colchões e cestas básicas. Em grande parte das vezes, os próprios abrigos provisórios são estabelecidos e administrados por iniciativa da própria sociedade, sem a participação dos gestores públicos.

Outra questão relevante é a assunção de responsabilidades pelo passivo gerado pelo desastre. Urge uma formulação clara sobre a responsabilidade do Estado brasileiro no apoio à reconstrução da vida dos afetados, pois consensos pouco explicitados têm dado as perdas dos cidadãos como problemas pessoais e, assim, imputado sua superação exclusivamente ao empenho individual.

Um aspecto que pode ser considerado produtor e produto dessa inconsistência é a inoperância do Sindec. Na prática, cada unidade de Defesa Civil tende a tomar suas decisões independentemente das racionalidades consignadas na PNDC, e, até há poucos meses, as instâncias do Sindec sequer eram chamadas a responder por suas atribuições. As iniciativas de cooperação entre seus componentes tendiam a ocorrer antes por suas afinidades pessoais do que por um funcionamento matricial do sistema, como definido pela PNDC.

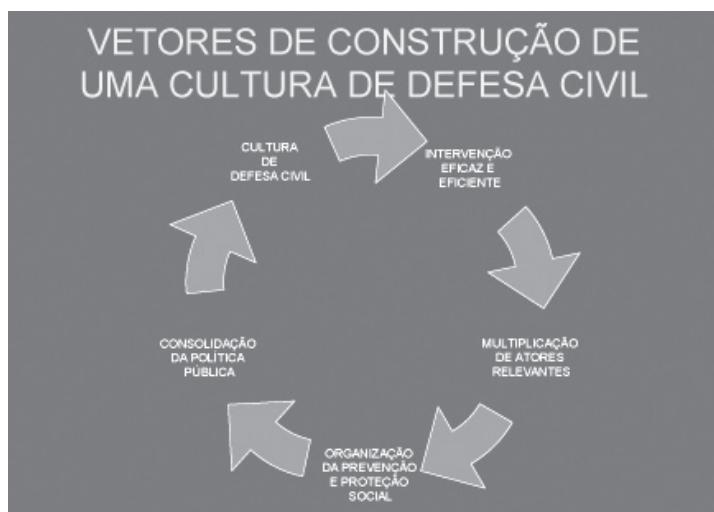
Dante da debilidade da institucionalidade da área, não é de admirar que se sucedam projetos de incorporação da Defesa Civil a outros sistemas de organização do Estado brasileiro. Nos últimos anos, surgiram propostas de vinculação de sua gestão a outros ministérios que não o da Integração Nacional. Na Conferência Nacional de Segurança Pública, chegou a ser aprovada uma proposta de sua vinculação ao Ministério da Justiça. Mesmo que o fórum da Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) seja inadequado para tal deliberação, essa decisão é um indicativo da importância de que a Defesa Civil assuma a coordenação do debate sobre sua organização, ao invés de ter seu destino definido por terceiros.

Nesse contexto, agravam-se as diferenças regionais e a debilidade da política de financiamento das ações e da organização da Defesa Civil, que muitas vezes nem chega a ter destinação orçamentária e, quando tem, é sempre insuficiente para dar conta das responsabilidades envolvidas.

Assim, urge estabelecer um processo de construção e fortalecimento de uma cultura de Defesa Civil, que exigirá iniciativas de diferentes ordens. Como vemos no esquema que se segue, deve-se atuar ao

mesmo tempo na eficácia e na eficiência da intervenção de gestores públicos e profissionais da Defesa Civil. A caracterização de o que sejam esses profissionais terá que ser imediatamente ampliada de modo a garantir um incremento no espectro de contribuições a serem encaminhadas para a formulação e a consecução das atividades, com a inclusão de novos atores sociais e de profissionais que contribuam para o funcionamento do Sindéc, condição importante para o estabelecimento dessa cultura.

Além disso, há que formalizar e sistematizar o envolvimento da sociedade civil no planejamento, na implementação e no controle das ações da Defesa Civil – aí incluído o protagonismo dos afetados –, como elemento fundamental para a criação e o fortalecimento da nova cultura de Defesa Civil, e, claro, há que formular uma política pública que dê conta de articular organicamente todos esses elementos.



### Dois projetos em confronto

Pode-se dizer que há hoje no Brasil dois projetos de Defesa Civil, em confronto. Ainda que não estejam claramente formulados, eles são facilmente perceptíveis nos discursos e nas práticas adotadas. Um deles enfatiza o resgate e salvamento como aspectos centrais da ação de Defesa Civil, e outro, a assistência integral da população tanto na prevenção quanto na assistência humanitária.

A primeira perspectiva caracteriza-se por (1) enfatizar o saber militar, (2) ter grande dificuldade para prestar assistência humanitária, (3) entender que o princípio da integralidade da assistência humanitária implique a acomodação da população afetada por desastres, (4) restringir a atenção à reconstrução da infraestrutura pública afetada, (5) aceitar que os danos financeiros do desastre devem ser assumidos pela população afetada, (6) desconhecer os danos psicossociais sofridos pelos afetados como parte de seu campo de ação, (7) resistir a avaliações das operações realizadas e reconhecendo sempre apenas acertos nessas intervenções, e (8) manter o tema da prevenção vivo no discurso, mas praticamente ausente das ações concretas.

A perspectiva da assistência humanitária integral caracteriza-se por (1) trabalhar com a população considerando seus aspectos bio-psicossociais, (2) apropriar-se do acúmulo de conhecimento produzido internacionalmente e pela Organização das Nações Unidas (ONU) para estabelecer patamares de dignidade no atendimento à população afetada, (3) contar com o saber de todas as profissões na realização de suas atividades, (4) incorporar o saber da sociedade tanto no planejamento quanto na execução das ações de Defesa Civil, (5) enfatizar o papel da sociedade no controle das ações dos gestores públicos, (6) submeter as ações de resgate e salvamento à lógica da assistência humanitária, (7) defender a máxima assunção do Estado na responsabilidade pela reconstrução da vida dos afetados, (8) reconhecer o protagonismo dos afetados tanto no aspecto terapêutico quanto no da cidadania, (9) ancorar planejamento e ações de Defesa Civil no respeito à dignidade dos afetados, e (10) enfatizar a lógica da prevenção em todas as ações da Defesa Civil.

Esses dois projetos não se explicitam no discurso de cada indivíduo ou grupo, mas se depreendem do conjunto dos fazeres dos diferentes organismos de Defesa Civil. O mais impressionante é que não há uma identidade profissional entre os que adotam as diferentes lógicas, ou seja, há militares e civis que defendem cada uma delas. Na verdade, a grande maioria dos militares tende a ser mais favorável à perspectiva da assistência humanitária, ainda que declare alguma dificuldade para operá-la.

## **Protagonismo social**

Há medidas diretamente relacionadas à Defesa Civil que podem acelerar a redução dessa vulnerabilidade e a construção de comunidades mais seguras. O país, a sociedade e as comunidades precisam estar mais instrumentalizadas para lidar com o potencial destrutivo dos eventos adversos, cada vez mais prováveis no futuro. Os acontecimentos atuais já indicam a necessidade de as comunidades se prepararem e ampliarem os limiares de segurança de cada cidadão e do tecido social.

As ações de prevenção e respostas não dependem apenas de alguns agentes sociais a quem caberia prestar serviços e oferecer soluções sempre repetidas diante de possíveis fatalidades. Tanto prevenção quanto resposta devem se ancorar na potencialização das capacidades presentes na sociedade, na autonomia das comunidades vulneráveis e na promoção da qualidade de vida de modo geral. Assim, nunca foi tão clara a necessidade de a sociedade se organizar para assumir a proteção dos cidadãos.

É nesse contexto que o apelo às entidades populares, à academia, às diferentes profissões e aos demais atores da sociedade civil visa a integrar os diferentes saberes relevantes para a minimização dos desastres e do sofrimento humano decorrente. A perspectiva é fortalecer as capacidades locais, regionais e nacionais de enfrentamento dos eventos adversos. O protagonismo social é fundamental para implementar a segurança e a proteção civil como estratégia essencial ao desenvolvimento sustentável da humanidade, e, assim, há que construir o rearranjo necessário para que os recursos sejam incorporados organicamente e produzam mudanças efetivas nos cenários que se apresentam.

A participação da sociedade nesse processo permite a redistribuição dos direitos e das responsabilidades na gestão dos riscos e dos desastres, restabelecendo o caráter público e o compromisso para com as comunidades, conforme suas necessidades. Para tanto, é importante fundamentar as ações na organização local dos recursos e dos procedimentos de proteção coletiva, sustentados na ética do cuidado integral e permanente, bem como no princípio da dignidade humana, na preservação da vida e da autonomia para a tomada de

decisões sobre aspectos que interferem na vida das comunidades vulneráveis e afetadas por desastres. A criação desses mecanismos locais de autoproteção repercutirá na construção de comunidades.

E o protagonismo da sociedade no âmbito da Defesa Civil não se restringe a sua participação nos mecanismos de proteção e autoproteção, mas se estende ao exercício de controle social sobre o Sindec. Para prevenir e reduzir o sofrimento dos brasileiros decorrente de desastres, deve-se fortalecer o debate entre a sociedade e os organismos de Defesa Civil nos diferentes níveis, (1) ampliando a participação da sociedade no Sindec, (2) construindo uma política pública com sustentabilidade social, (3) informando a sociedade sobre a organização e a ação da Defesa Civil e da assistência humanitária, e (4) reconhecendo atores relevantes para essas ações.

### **A Defesa Civil e os mecanismos de autoproteção da sociedade**

O fortalecimento do tecido social e o estabelecimento de redes de proteção são as opções mais importantes e eficazes como mecanismos de prevenção de desastres. Assim, os organismos responsáveis pela coordenação e prestação de serviços relacionados à Defesa Civil ganham o caráter de elos das redes estabelecidas.

A criação de Núcleos de Defesa Civil (Nudecs), estabelecida nos estatutos legais da Defesa Civil brasileira, reflete essa lógica, confirmando a capacidade de antevisão de seu proposito, o Dr. Castro, e enfatizando a necessidade desses mecanismos locais de autoproteção social. Aos gestores públicos cabe incentivar seu surgimento, apoiar a capacitação de seus atores e agentes e administrar iniciativas de prevenção, preparação, resposta e reconstrução, por meio da articulação dos esforços de agentes públicos e privados que transcendam os limites dos Nudecs.

No nível da PNDC, a criação e manutenção dos Nudecs é a principal ferramenta de prevenção e minimização de desastres. Por meio dos Nudecs, podem se instaurar processos próprios e autogestionários de construção de comunidades mais seguras. Os recursos locais são reconhecidos e as relações entre os cidadãos podem ser acionadas em momentos de exercício de prevenção, preparação, resposta e reconstrução.

No que toca ao discurso sobre a prevenção e minimização de desastres, é importante manter o foco das ações na possibilidade de ocorrência de eventos adversos. É essa atenção à possibilidade ou à iminência de desastres que caracteriza a contribuição da área da Defesa Civil para o desenvolvimento social e a distingue das demais áreas do serviço público. Se o discurso sobre a prevenção assume um caráter generalista – ainda que contenha elementos importantes a considerar –, surge espaço para a confusão sobre quem deve ser responsável e quem deve ser envolvido nas ações de Defesa Civil.

Assim, o tema da prevenção precisa ser pensado de modo retrospectivo, partindo da (1) identificação de riscos e da eminência de desastres e prosseguindo com (2) a elaboração dos modos de enfrentar esses acontecimentos, (3) a definição de aspectos da prontidão necessários para tal enfrentamento, (4) a identificação dos meios de interação com os gestores da Defesa Civil (inclusive para prever o papel de coordenação desses gestores, em caso de desastre), (5) a definição de linhas de conduta coletivas voltadas para a evitação de desastres, (6) a capacitação dos atores para que ponham em prática essas condutas e (7) a criação de mecanismos legais e acordos coletivos para assegurar o encaminhamento desses aspectos estabelecidos.

### **Referenciação técnica e incremento da capacidade de resposta**

Uma forma de impulsionar a construção e o fortalecimento de uma cultura de Defesa Civil é acrescentar o saber popular aos saberes profissionais e acadêmicos. Como vemos no quadro que se segue, a reunião desses saberes pode ser fundamental para a solidez da sustentação teórica e prática dessa política pública. Trata-se de um modo de enfeixar diferentes necessidades da Defesa Civil como a consolidação de procedimentos adequados às novas situações vividas pela sociedade pela incorporação de atores relevantes e que hoje estão distantes do Sindec e das problemáticas de interesse.



Reconhecer a importância de ampliar a referenciado técnica agrega a possibilidade de aprimorar procedimentos e modos de análise hoje em uso e, ainda, estimula esses atores a se engajarem no trabalho da Defesa Civil. Nesse sentido, há que propor a atores acadêmicos das mais diversas áreas que tomem os problemas vividos e os procedimentos adotados no país como objeto de estudo em suas pesquisas e pós-graduações. Diferentes comunidades profissionais devem participar da definição de rotinas e procedimentos, e é preciso criar formas de geração e troca de informações que possam auxiliar a constituição de uma grande comunidade de aprendizagem no tema da Defesa Civil.

### **Em defesa da Defesa Civil**

A fragilidade dos procedimentos e das relações institucionais a que está submetida a área da Defesa Civil deixa-a à mercê de todo tipo de iniciativa que implicaria mudança de rumo ou até mesmo sua incorporação por algum ator do cenário social e governamental. Nesse sentido é que se reconhece a importância de pôr em marcha um amplo processo de fortalecimento institucional do Sindec. Nesse sentido é que se comprehende o incremento ao apoio técnico a ser oferecido aos entes federativos afetados por desastres. Nesse sentido é que se coloca a urgência da convocação desta Conferência Nacional de Defesa Civil.

Dentre tantas iniciativas voltadas para o fortalecimento institucional da Defesa Civil, a proposta de um pacto precisa ser avaliada por todos os participantes da Conferência em suas várias etapas. A Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) propôs a construção de um Pacto em Defesa da Defesa Civil e já indicou alguns pontos iniciais, mas ele deve ser discutido por muitos atores em diferentes instâncias, para ter força social e política para manter a Defesa Civil dentro dos marcos estabelecidos desde a década de 1990 pelo venerando Dr. Castro e, além disso, fortalecer suas ações de modo a conquistar um crescente apoio social ao seu funcionamento.

Seguem-se os pontos indicados pela Sedec, que devem ser avaliados, retirados, complementados, corrigidos ou acrescidos:

1. ênfase nas ações de prevenção e minimização de desastres;
2. criação de mecanismos de ampliação e perenização do financiamento das ações de Defesa Civil e da assistência humanitária em todas as suas etapas;
3. construção da política pública de Defesa Civil e assistência humanitária, com a participação da sociedade;
4. fortalecimento da articulação interinstitucional nas ações do Sindec;
5. cumprimento dos compromissos estabelecidos e das determinações legais estipuladas no Sindec;
6. busca de meios de incorporação da sociedade no planejamento e na organização das ações de Defesa Civil e assistência humanitária;
7. reconhecimento e credenciamento de atores relevantes para a política de Defesa Civil e assistência social;
8. criação de canais estáveis e com legitimidade social para os processos de captação de ajuda humanitária;
9. estabelecimento de canais efetivos de controle social sobre o Sindec.

## I Conferência Nacional de Defesa Civil (CNDC)

As conferências nacionais vêm se consolidando como instrumentos fundamentais para garantir a participação organizada da população na discussão e definição de diretrizes para determinado setor do Estado. Elas são convocadas pelo Poder Executivo nacional e são convidados a participar todos os setores da sociedade civil.

As conferências têm etapas municipais, estaduais e nacional e funcionam com base num regimento que estabelece temas e metodologias de discussão. Esse regimento é criado por uma comissão organizadora que conta com representantes do poder público e da sociedade civil. Em cada uma das etapas, aprovam-se propostas e elegem-se delegados para defender as conferências no âmbito imediatamente superior da federação, até a etapa nacional, que aprova as diretrizes para as políticas públicas do setor.

No Brasil, já se realizaram mais de 100 conferências nacionais, a maior parte depois de 2003. O conceito de participação social advindo da Constituição Federal de 1988 implica, no que se refere às políticas públicas, o envolvimento dos diversos atores sociais nas suas distintas etapas: elaboração, implementação, monitoramento e avaliação. Nesse sentido, a participação é uma estratégia de gestão e, mais que isso, um mecanismo capaz de transformar a cultura política. Para a Defesa Civil, a I CNDC marca o início de um processo inédito de participação e diálogo social em âmbito nacional, com o envolvimento de inúmeros atores ligados ao tema da prevenção e da proteção social.

No Brasil, sobretudo a partir da discussão sobre os efeitos críticos das mudanças climáticas, o tema das emergências e dos desastres vem adquirindo um grande interesse público, potencializando uma maior consciência da importância do envolvimento da sociedade na preservação ambiental, na prevenção e preparação para o enfrentamento dos riscos e nas mobilizações da solidariedade para com populações gravemente afetadas pelos eventos.

Essa consciência e essa disposição também se devem às reestruturações institucionais da política nacional, que, introduzidas

desde 2003 sob o lema "Construindo comunidades mais seguras", deram ênfase à comunitária, promovendo maior envolvimento dos cidadãos nos processos de autoproteção social e visibilidade necessidade de integração entre as diversas políticas públicas e os entes federados para o êxito de suas ações.

O crescimento desses processos participativos – que obviamente não se fazem sem tensões, conflitos ou contradições, sobretudo a partir do efetivo envolvimento da instância municipal e das entidades comunitárias, pela via dos Comitês Municipais de Defesa Civil (Comdecs), que incluíram novos interlocutores junto aos setores técnicos, civis e militares que tradicionalmente dela se ocupavam – torna mais evidentes os problemas de vários aspectos técnicos, econômicos e políticos da condução dessa política.

Reconhecendo a importância do exercício democrático do diálogo para o debate sobre as políticas de Defesa Civil e também alguns obstáculos impostos ao processo participativo, coube ao governo federal, por meio do Ministério da Integração Nacional, convocar essa I CNDC.

Inovadora como espaço de reflexão sobre a prevenção e a proteção social, a I CNDC cria, pela primeira vez, as condições para um amplo debate e troca de experiências entre gestores, trabalhadores da Defesa Civil e diversos segmentos sociais direta ou indiretamente interessados em algum dos seus aspectos. É a oportunidade para a conformação de espaços de diálogo, debate, proposição e deliberação dos princípios e das diretrizes da Política Nacional de Defesa Civil. Em outras palavras, é a possibilidade de se estabelecer nessa área uma política de Estado permanente e contínua, contrapondo-se a uma política de governo.

Além disso, a I CNDC deve ser entendida também como uma possibilidade de aprendizado mútuo. Num contexto de mobilização nacional, as divergências ganham um valor extremamente positivo: são um meio de mapear vozes, visões e compreensões e dar-lhes maior visibilidade, mesmo por meio do dissenso.

### **III. Objetivos**

De acordo com seu regimento, os objetivos da I CNDC são:

(1) avaliar a situação da Defesa Civil de acordo com os princípios e as diretrizes do Sistema Nacional de Defesa Civil, previstos no Decreto nº 5.376, de 2005;

(2) definir diretrizes para a reorganização do Sindec e das ações de Defesa Civil com ênfase nos princípios da prevenção e da assistência humanitária como política de Estado, como condição para o desenvolvimento social;

(3) definir diretrizes que possibilitem o fortalecimento da participação social no planejamento, na gestão e na operação do Sindec.

### **IV. Cronograma**

A 1ª CNDC será realizada em três etapas – municipal, estadual e do Distrito Federal e nacional –, nas quais se debaterão o tema central e os eixos temáticos.

As etapas da I Confedec serão realizadas nos seguintes períodos:

- (1) etapa municipal – de 29 de outubro de 2009 a 15 de janeiro de 2010;
- (2) etapa estadual e do Distrito Federal – de 15 de janeiro a 6 de março de 2010;
- (3) Etapa Nacional – de 24 a 27 de março de 2010.

O tema central da I CNDC é "Prevenção e assistência humanitária: fundamentos para a organização da Defesa Civil brasileira", com os seguintes eixos temáticos:

- Desafios para a efetivação da Defesa Civil no século XXI: Estado, sociedade, clima, desigualdade social e desenvolvimento
- Políticas públicas de atenção integral ao cidadão: o paradigma da assistência humanitária
- Mobilização e participação da sociedade na prevenção e no controle social sobre a efetivação da política pública de Defesa Civil
- Proteção global da população

Tomando o desastre como um fenômeno que entrelaça acontecimento e elaboração cultural, as mudanças climáticas seriam tipificadas como fenômeno associado a desastres mistos e não naturais, como parece supor o imaginário social. Quanto aos fatores de ameaça, há a origem antropogênica da emissão dos gases de efeito-estufa, que redundam em fenômenos atmosféricos e biofísicos atípicos e adversos à forma como a sociedade organizou contemporaneamente seus meios e modos de vida. Em outras palavras, não é a natureza que obsta o processo organizador da sociedade, mas assistimos ao resultado de uma construção histórica.

A tendência crescente dos assim chamados desastres naturais mostra isso claramente. Desflorestamento e destruição de pântanos, migração de áreas rurais improdutivas para cidades que não têm infraestrutura de apoio e meios de subsistência suficientes e a relativa indiferença dos governos para com o aquecimento global atestam o fato acabado de que as perdas devidas a desastres naturais nos anos 1990 foram o triplo das perdas dos anos 1980 e 15 vezes as dos anos 1950. Dados existentes também dissipam o mito de que as consequências econômicas e sociais dos desastres ditos naturais limitam-se às áreas atingidas. Contudo, apesar dessa crescente ameaça, os planejadores continuam a permitir a concentração de pessoas, a atividade econômica e a infraestrutura em áreas ameaçadas. Essas tendências não parecem ter atraído a atenção para a necessidade de se distribuírem melhor as infraestruturas.

É preciso considerar os impactos das possíveis combinações entre o aquecimento global, a conservação inadequada e o superpovoamento, inclusive o que resultaria da migração de centenas de milhares de pessoas desesperadas em busca da sobrevivência para as áreas urbanas, a segurança e a estabilidade dos Estados. É preciso considerar ainda como essa potencial instabilidade e suas várias formas – doenças transmitidas globalmente, padrões migratórios desorganizadores e conflitos regionais – podem aumentar a vulnerabilidade humana em escala global.

Assim, desastres e emergências não são de modo algum prerrogativa exclusiva dos países do chamado Terceiro Mundo. Somos todos atores involuntários de uma pandemia global induzida por ações humanas, sejam guiadas por impiedoso interesse pessoal, por zelo messiânico ou por

sobrevivência econômica percebida. Nada disso sugere que essas tendências sejam inevitáveis, mas, antes, que precisamos mudar o modo como encaramos desastres e emergências – suas causas, locais e efeitos. É cada vez mais importante fazer isso, pois, de muitas maneiras, o futuro é agora.

Aparentemente, a humanidade já criou as condições para catástrofes globais de grande porte. Ainda assim, as estruturas responsáveis pelos meios de prevê-las, mitigá-las, prevenir-se ou ao menos se preparar para reagir à crescente vulnerabilidade da vida humana parecem incapazes de fazer isso. Sem dúvida, sofremos do que se poderia chamar de *comportamento mal adaptado*.

Institucionalmente, organizações governamentais, não governamentais e intergovernamentais – todas as ditas humanitárias, de um modo ou de outro – continuam presas a percepções e processos que atendem antes à sua sobrevivência institucional imediata e à sua rotina. Para as organizações, no entanto, a questão não é tanto a previsão, e sim a capacidade de monitorar, analisar e adaptar-se a um ambiente global marcado pela rápida mudança e pela complexidade. O estudo do presente e do futuro requer altos níveis de competência integrada, gestão eficaz das informações e análises interdisciplinares, além de um engajamento da ação voltado, em primeiro lugar, para as pessoas atingidas pelas catástrofes.

Os desafios que se anunciam exigem organizações capazes de se adaptar e, para tanto, investir tempo e energia para monitorar grandes tendências e suas consequências. Suas estruturas seriam projetadas para integrar uma gama relativamente ampla de competências e, principalmente, acomodar as diferentes linguagens – do cientista, do estrategista político, do planejador, do especialista em ética e de quem toma decisões. Essas organizações deveriam ainda ter a coragem de desnudar o poder, enfrentar suas fraquezas de compromisso e trabalhar em parceria com outras.

Mesmo bem preparadas, orientadas para o futuro e tecnicamente informadas, as organizações não podem assumir sozinhas a responsabilidade de reagir às crises, atuais ou futuras. Se se pretende ter legitimidade e eficácia, é crucial implicarem-se na elaboração da reação

sugerida as populações direta ou indiretamente atingidas. Acima de tudo, essas organizações – que podemos chamar de "adaptativas" – seriam orientadas para o exterior, mais centradas na compreensão do ambiente em que operam, e não se satisfazer com práticas autorreferenciadas.

A chamada comunidade humanitária de hoje não preenche essas exigências. É inherentemente reativa, frequentemente incapaz de desenvolver estratégias para prever e menos ainda para responder às crises emergentes. Só no começo da última década, por exemplo, as organizações humanitárias começaram a prever as consequências de um eventual colapso do Estado. As chamadas emergências complexas foram reconhecidas tarde. Dadas a inabilidade ou a falta de vontade dos Estados para dar proteção e bem-estar a seus cidadãos, uma gama de crises em grande escala tornou-se inevitável.

E, apesar da dinâmica evidentemente interativa entre as emergências "naturais" e as "causadas pelo homem", essas organizações também aceitaram tacitamente essa dicotomia. Ainda hoje, a maioria das organizações responsáveis por desastres e emergências não veem a relação entre desastres naturais como secas e a consequente diminuição dos meios de subsistência e seu impacto político sobre a estabilidade de sociedades afetadas. Essa relação cada vez mais estreita continua a escapar dos mecanismos de resposta às crises e, frequentemente, também de seus quadros de análise.

No centro dessa questão, está o fato de que os atores do tratamento das crises exercem poder sobre a vida de pessoas e comunidades afetadas por crises, e que o "poder" humanitário pode ser abusivo ou mal utilizado. Algumas agências procuraram insistir em que o *ethos* humanitário tire sua referência moral daqueles que sofrem e sobrevivem a situações de crise, em vez de definir essa referência por um único ator: o interventor bem-intencionado.

Na Defesa Civil, um dos principais desenvolvimentos éticos é a procura de mecanismos de compromisso, que demonstra capacidade de engajamento crítico com a práxis humanitária.

Falhas em antecipar as fontes das crises humanas, em ser estratégico nos esforços para aliviar efeitos e em reagir a desastres e emergências

podem ser explicadas de muitas maneiras. Uma delas é a cultura organizacional de muitos dentro da comunidade humanitária. Reagindo imediatamente ao mais agudo desafio atual – como a frequente analogia com os bombeiros – está o *ethos* subjacente da comunidade humanitária, em que não está suficientemente enraizada a ideia de se construir na aprendizagem e nos achados, como a previsão de crises – até a muito louvada necessidade de prevenção e alerta contra desastres e emergências.

Outra explicação está no ambiente competitivo em que operam as organizações não governamentais e as agências da ONU. Como citam quatro recentes estudos independentes, de um modo ou de outro, os crescentes recursos financeiros para a assistência humanitária geraram uma disputa sem precedentes, muitas vezes afetando as necessidades ligadas a desastres e emergências, às expensas da própria integridade dessas organizações.

As organizações humanitárias são frequentemente guiadas pelos interesses e pelas prioridades de seus financiadores, que usam seus recursos sobretudo para praticar políticas que refletem seus interesses nacionais. A incapacidade de prever dá a todos os envolvidos um pretexto organizacional para não desenvolver formas de lidar com a incerteza e pensar mais estrategicamente.

Os recursos para enfrentar a vulnerabilidade em grande escala e conduzir as reações mundiais só podem ser multilaterais. Assim, deve-se redefinir o papel da ONU e experimentar novos modos de ação. Apesar de se tratar de um sistema petrificado no imediato e cuja ordem do dia depende quase sempre dos caprichos de alguns Estados-membros, é forçoso que a ONU passe a ser mais ativa na criação de roteiros humanitários do futuro e na sensibilização de seus membros.

Neste cenário mundial, é essencial que os Estados assumam suas responsabilidades tanto individualmente, ratificando e aplicando os tratados, quanto coletivamente, velando pelo bom funcionamento do sistema multilateral. É preciso que eles se orientem para respostas mais coerentes, com maior iniciativa. Igualmente, os financiadores deveriam ponderar melhor suas escolhas na destinação de recursos para o setor

humanitário e apoiar as organizações que procuram realmente novas maneiras de administrar a ajuda. (Adaptado dos itens 21 a 34 de artigo do *Le Monde Diplomatique* – Brasil, out. 2004. Traduzido do original inglês por Betty Almeida.)

### **Panorama global das situações de risco e a situação brasileira**

Seguindo as tendências, pode-se dizer que, no caso brasileiro, as vulnerabilidades futuras não serão ocasionadas pelos eventos naturais em si, mas pelas insuficiências das instituições para agir preventivamente, assim como para prover resposta, reabilitação e recuperação, igualmente débeis porque mais custosos.

O tema das mudanças climáticas vem ganhando relevância em vista dos eventos extremos de chuvas concentradas e prolongadas estiagens, que são os mais preocupantes, por sua repercussão na produção agrícola, no abastecimento hídrico e na saúde pública, entre outros. As vulnerabilidades estruturais a que estão sujeitas parcelas significativas da população brasileira – com acesso limitado a alimentos e água potável, a atendimento médico e a habitação digna – tenderão à deletéria sinergia com aquelas que as mudanças climáticas farão emergir.

Eventos extremos – como intensas precipitações pluviométricas, secas severas, desertificação, erosão marinha e afins – porão em xeque a técnica não só nas barragens que ameaçarão colapsar, nas casas precárias dos que estão à margem do mercado fundiário no meio urbano ou rural e nas adutoras que não levam água aos rincões, mas também nas condições institucionais para lidar com o contingente de desfiliados sociais por todo o país. Numa sociedade que forja sua territorialidade, coesão social e interlocução política antes no isolamento dos pobres do que na resolução da pobreza, corre-se o risco de uma relativa alienação do Estado perante o necessário aperfeiçoamento da política de atendimento das emergências e das ações por ela balizadas.

Nos últimos anos, o Brasil tem passado por um desenvolvimento econômico e tecnológico que, com seu avassalador cortejo de indústrias desatentas aos padrões de segurança da sociedade, tem tornado os desastres cada vez mais intensos, assim como deteriorado as condições

de vida e o bem-estar social, sobretudo das camadas populacionais mais desfavorecidas.

A desconcentração industrial, por seu turno, foi fruto de uma forte política de deslocalização induzida por investimentos prévios em infraestrutura (rodoviária e de energia, por exemplo), além da guerra fiscal, buscando superar as chamadas deseconomias de escala, como a escassez de água, os congestionamentos de trânsito, o aumento do preço da terra e a organização dos trabalhadores por melhorias salariais e outros. Ademais, ensejou uma nova dinâmica demográfica e a ampliação do mercado interno e interiorano.

As principais calamidades – inundações, deslizamentos, secas, granizos, vendavais, enxurradas, incêndios florestais, pragas animais e vegetais, pandemias e acidentes envolvendo substâncias tóxicas – vêm acarretando cada vez mais danos e prejuízos, como demonstram estudos epidemiológicos segundo os quais a soma dessas perdas – causadas por desastres naturais, humanos ou mistos – ultrapassa sensivelmente a provocada por todas as guerras.

Além disso, as comunidades humanas estão cada vez mais vulneráveis, pela degradação ambiental que vimos promovendo, entre outros fatores que também aumentam a necessária estruturação de um sistema de Defesa Civil eficiente e eficaz por meio da institucionalização de suas ações nos níveis municipal, estadual e federal.

## **Desafios para um Sistema Nacional de Defesa Civil**

### **Histórico da institucionalização da Defesa Civil**

A Defesa Civil institucionalizou-se, no âmbito federal, no final da década de 1940, sob a égide militar e no contexto da polarização ideológica que se seguiu à II Guerra Mundial. A corrida armamentista fez com que o Estado brasileiro desse prioridade, na Defesa Civil, à busca de estratégias de enfrentamento que a população civil, instruída pelo meio militar, deveria adotar em face de ameaças exógenas. Nas décadas seguintes, a instituição foi continuamente deslocada para diversas

pastas ministeriais, o que impediu o desenvolvimento de discussões substantivas e a formação de uma identidade técnica sólida.

Só em meados da década de 1990, com a aprovação da PNDC, constituiu-se o Sindec, articulando e coordenando os órgãos nos três níveis de governo. Desde então, houve uma crescente disseminação, em cursos de capacitação, de uma vasta literatura técnica produzida pelo general de brigada Antonio Luiz Coimbra de Castro. A partir daí, os quadros técnicos da Defesa Civil começaram a ser formados numa perspectiva relativamente homogênea sobre a realidade social, apreendida de forma doutrinária, e se debruçaram predominantemente sobre a fase de resposta a ameaças naturais, como chuvas e secas.

### **Momento atual do Sindec**

A doutrina brasileira estabelece objetivos específicos para a PNDC:

- promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem;
- prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres;
- atuar na iminência ou em situações de desastre;
- promover a articulação e a coordenação do Sindec em todo o território nacional.

Por ter o dever de garantir a segurança global da população – o direito à vida, à saúde, à segurança pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio em todas as circunstâncias de desastres –, a União instituiu o Sindec, articulado em nível federal, estadual e municipal, e com a responsabilidade de planejar e promover a defesa contra desastres, prevenir e minimizar danos, socorrer e assistir as populações afetadas, reabilitar e reconstruir cenários deteriorados por desastres e atuar na iminência ou em situação de desastres.

No âmbito federal, o órgão central é a Sedec, responsável pela articulação, coordenação e gerência técnica do sistema. Os órgãos estaduais de defesa são responsáveis pela coordenação e pelo controle

nesse nível, e há os órgãos municipais de Defesa Civil, muitas vezes denominados Comdecs, e os Núcleos Comunitários de Defesa Civil.

Integram ainda o Sindec os órgãos setoriais e os órgãos de apoio. Os primeiros, da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, articulam-se com os órgãos de coordenação, para garantir atuação sistêmica. Os últimos são órgãos públicos e entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias que apoiam os demais órgãos integrantes do Sistema.

Esse Sistema abrangente e devidamente estruturado nos diferentes níveis é responsável por preparar o país para qualquer eventualidade, sejam comoções internas, situações emergenciais provenientes de fenômenos naturais, catástrofes e acidentes de grandes proporções ou, ainda, a antevisão de outras emergências de qualquer natureza.

Convém que a população – autoridades, serviços e o público – esteja efetivamente habilitada e dotada de meios para evitar ou minimizar o quanto possível os efeitos de fenômenos adversos ou de situações críticas. Assim, a população deve estar organizada, preparada e orientada sobre o que e como fazer para dar uma resposta eficiente aos desastres.

Para que as ações de Defesa Civil no município sejam eficazes, é preciso que o órgão municipal de Defesa Civil faça ações de prevenção, mantenha-se em estado permanente de alerta e esteja devidamente preparado para fazer frente a situações emergenciais.

Isso significa tornar os municípios perfeitamente capacitados a agir no momento oportuno, pelo acionamento de planos específicos previamente elaborados, contando com todos os recursos institucionais, humanos e materiais disponíveis, cadastrados e com funções definidas. Desse modo, quando os efeitos dessas ocorrências adversas extrapolarem as condições do atendimento com recursos do próprio município, o órgão municipal de Defesa Civil poderá recorrer ao estadual e, em última instância, ao federal.

Participando do Sistema, a atividade local deve ser integrada aos planos preventivos preparados em conjunto com outras unidades municipais da região, abrangendo as áreas críticas com a participação estadual.

É fundamental que a Defesa Civil municipal seja bem estruturada, e não um organismo ocioso, esperando qualquer fato para agir. Para tanto, seus componentes devem ter conhecimentos técnicos, estar capacitados e instruídos para trabalhar na prevenção de desastres e prontos para enfrentá-los, o que demanda uma variedade de medidas de curta, média e longa duração, planejadas para proteger comunidades e limitar os danos que podem advir de um desastre.

O grau de eficácia, tanto antes quanto depois do desastre, é determinado basicamente pelo nível de preparação da Defesa Civil local. A experiência tem mostrado que os municípios que suportam as calamidades são os que têm mais conhecimentos e, consequentemente, estão mais preparados, pois as medidas iniciais de segurança são as que produzem os melhores resultados.

O que determina o comportamento diante de um desastre é o nível de preparação da Defesa Civil municipal – suas condições de abrigar, agasalhar e alimentar a população atingida, sua capacidade de mobilizar a melhor força de trabalho no menor tempo, sua agilidade para buscar auxílio externo e sua acuidade para saber a quem recorrer.

O órgão municipal de Defesa Civil deve ser estruturado para preparar as populações; prevenir, sugerindo medidas e obras públicas para os pontos críticos; criar planos operacionais específicos; socorrer as vítimas, conduzindo-as aos hospitais; assistir, levando os desabrigados para lugares seguros e atendendo-os com medicamentos, alimentos, agasalhos e conforto moral, nos locais de abrigo ou nos acampamentos; e recuperar, possibilitando a volta da comunidade à normalidade.

Formados nas comunidades com o objetivo de planejar, promover e coordenar atividades de Defesa Civil em suas fases de preparação, prevenção, resposta e reconstrução, os Nudecs são compostos por pessoas da comunidade que, por ações voluntárias, se organizam pela busca de qualidade de vida e autoproteção.

O bom funcionamento dos Nudecs é primordial para o do Sindec. Visto que os principais desastres afetam as comunidades, são elas que os conhecem melhor e, assim, são as mais habilitadas a responder primeiro.

Comunidades bem preparadas fortalecerão o sistema, conforme estabelecido na sétima diretriz da PNDC.

O princípio fundamental do Sindec reza que a base de uma pirâmide é que a sustenta. Assim, as ações de Defesa Civil começam no município, seguindo-se o estado e a União: os órgãos municipais – sobretudo os núcleos comunitários – são a base de todo o sistema, o elo mais forte da corrente. São chamados ao exercício da coletividade, do voluntariado e da solidariedade cidadãos, autoridades, órgãos públicos, entidades filantrópicas e associações esportivas. Numa palavra, todos.

### **A prática da teoria**

A PNDC em vigor data de 1995 e foi atualizada, em certos aspectos, pelo Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Constitui-se de um marco legal, condicionantes, finalidades, objetivos e instrumentos de avaliação de danos, além de apresentar uma conceituação própria da área, diretrizes, planos e programas. A PNDC destaca a competência da Defesa Civil na garantia do direito natural à vida e à incolumidade em circunstâncias de desastre e de forma permanente, articulando e coordenando o Sindec em todo o território nacional (Brasil, 1995).

Segundo a PNDC, o Sindec tem a seguinte estrutura:

- (1) como órgão superior, o Condec, responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes do Sistema;
- (2) como órgão central, a Sedec, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do Sistema;
- (3) como órgãos regionais, as Cordecs, localizadas nas cinco macrorregiões geográficas do Brasil e responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível regional;
- (4) como órgãos estaduais, as Coordenadorias, Secretarias ou Subsecretarias Estaduais de Defesa Civil ou os órgãos correspondentes, a Coordenadoria de Defesa Civil do Distrito Federal ou o órgão correspondente, inclusive suas regionais, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível estadual;
- (5) como órgãos municipais, as Comdecs ou os órgãos correspondentes

e os Nudecs ou as entidades correspondentes, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível municipal.

Há ainda os órgãos setoriais – os órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal –, que se articulam com os órgãos de coordenação para garantir atuação sistêmica com a área da saúde e a da assistência social, entre outras; e, por fim, os órgãos de apoio: órgãos públicos e entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias, que apoiam os demais órgãos integrantes do Sistema (Brasil, 1995).

### **Os problemas**

A existência formal dessa estrutura não se coaduna com o que se passa efetivamente no Sindec. O Condec não tem sido convocado a deliberar acerca da reformulação da política, dos programas e das diretrizes do Sistema, embora haja anos que, dentre outros aspectos, os condicionantes da PNDC já não correspondem à realidade social ou aos novos desafios que as mudanças climáticas vêm impondo.

A Sedec está subjugada a alianças políticas, replicadas nos órgãos de Defesa Civil das demais instâncias, que dissociam a autoridade federal da condição técnica de articulação, coordenação e supervisão do Sistema.

As Cordecs inexistem, a despeito do prognóstico de eventos extremos que ultrapassarão os limites estaduais, o que deveria ser visto como uma oportunidade para a integração das capacidades instaladas nas macrorregiões para além dos vieses político-partidários e de outros que indispõem ou colocam em disputa unidades federativas vizinhas que poderão sofrer as mesmas agruras. A não coincidência das eleições municipais e estaduais e federais gera, a cada dois anos, a tendência de mudança no quadro de autoridades dos órgãos executivos, o que obsta o diálogo profícuo em busca de estratégias integradas no longo prazo.

Assim, malogra o propósito do Sindec de redução de desastres no Brasil, no que tange a suas ações sucessivas ou simultâneas de:

(1) planejamento: na capacitação de lideranças para prevenção a

desastres, visto que, em nível governamental, essas lideranças tendem a ser descartadas em função de disputas de poder;

(2) preparação: na formulação e implantação de alertas antecipados, na promoção de simulados e na resolução prévia de tensões no comando e controle quando da organização do plano de chamada, uma vez que as técnicas não chegam a ser implantadas ou são implantadas mas abandonadas por novas autoridades, que vêm a cooperação como uma ameaça ao poder que exercem de modo personalista;

(3) resposta: analisando o cenário e dando atendimento conforme compreensões compartilhadas do nível de comprometimento individual, familiar, comunitário e da sociedade diante um desastre, incluindo suporte às equipes no trabalho, visto que a regra geral tem sido a imposição de interpretações e procedimentos unilaterais; e

(4) recuperação ou reconstrução: no provimento dos mínimos vitais e sociais, com incorporação de um nível maior de segurança e bem-estar, dada a ausência e/ou a ineficácia da articulação dos órgãos setoriais que garantiriam essa sustentabilidade.

Ocorre que, nos últimos 15 anos, a consolidação institucional processou-se sobre certas distorções de interpretação da realidade social, com implicações deletérias sobre as práticas técnicas, criando insuficiências que devem ser revistas visando a um novo patamar de compromisso coletivo. Dentre elas, destacam-se:

(1) a relação hierárquica entre os agentes de Defesa Civil e a população vulnerável: no discurso corrente da instituição, tudo se passa como se os afetados por desastres fossem uma massa, 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, portanto, demanda um controle externo;

(2) a soberba dos agentes de Defesa Civil nas recomendações de prevenção: como o desastre é visto correntemente como resultado da ignorância dos afetados quanto a sua forma de interação com o meio, o discurso afirma que é preciso dotar a população de uma "percepção de

risco", isto é, deve-se ilustrá-la sobre a dinâmica das ameaças para que, sendo "esclarecida", reduza sua vulnerabilidade. O caráter evidentemente a-histórico dessa abordagem – que se mantém longe da compreensão estrutural das desigualdades sociais no país – tem sido a base das interações técnicas afetados, com os que desconsideram reiteradamente os direitos de cidadania;

(3) as tecnicalidades que forjaram o substrato institucional – como a adoção de um jargão próprio, uniformes e rituais – aumentaram a distância entre a autoridade de comando e a sociedade envolvente, impedindo a concretização do discurso institucional "a defesa civil somos todos nós". Ademais, a seleção do *corpus* de conhecimento científico afastou deliberadamente as especialidades cujas críticas reverteriam a contínua desqualificação dos sujeitos sociais empobrecidos;

(4) disputas entre corporações militares e militarizadas: além da relutância em lidar com a compreensão profunda das desigualdades sociais, os três níveis do Sindec sofrem permanentemente de confusão identitária – portanto, também de visão de mundo, práticas e prioridades – devido à continuada disputa do comando por diversas corporações – bombeiros militares, policiais militares e militares na reserva, com forte preconceito contra organizações voluntárias; e

(5) por fim, o foco prioritário da instituição da resposta (resgate e reabilitação), no qual vinculações político-partidárias, compadrio e afins pesam mais na celeridade de providências para a liberação de recursos e atendimento do que o estágio dos danos e prejuízos do lugar afetado.

### **Desafios da produção de um novo referencial para a Defesa Civil**

A improvisação tem sido uma constante na atuação da Defesa Civil, devido, entre outros, à: (1) inadequação dos procedimentos ensinados nos cursos de capacitação, em vista das reais exigências do cenário dos desastres, sempre dinâmico e mais complexo; (2) heterogeneidade da formação dos quadros, sem a devida integração das competências para ações sinérgicas ou sucessivas; (3) instabilidade dos quadros institucionais, que levam consigo, como patrimônio pessoal, a memória e as lições aprendidas nas experiências vividas; (d) prioridade da fase de

resposta, quando a situação aguda e urgente impõe a necessidade de ações coordenadas – de que dependem vidas e patrimônio – sem que tenha havido treinamento condizente.

Há que distinguir entre a substituição de agentes ou de equipes inteiras visando à implementação de uma nova política institucional, que se coaduna com o ambiente democrático em que vivemos, e a descontinuidade institucional, que deriva da patrimonialização institucional, em que a instituição é vista como instrumento de poder pessoal e do prestígio de agentes em situação de comando. Finalmente, há os casos em que a inserção em frações da máquina pública em Defesa Civil visa a aumentar o reconhecimento social de um agente ou serve a seu favorecimento junto a comunidades alternativas de que ambiciona fazer parte – uma corporação correlata como bombeiro militar, policial militar e afins, um partido político, seu estado ou município de sua origem, uma comunidade religiosa, profissional ou acadêmica, etc.

### **Percorso da Defesa Civil no Brasil**

Estamos dando passos importantes para tornar disponível para a sociedade brasileira um conhecimento estratégico na área da Defesa Civil em prol da construção de comunidades mais seguras a partir da organização e realização da I Confedec.

As ações de Defesa Civil no Brasil estiveram durante muito tempo voltadas para a administração de desastres após o impacto do evento adverso, ou seja, reduzidas a ações de resposta, como o controle de sinistros e o socorro às populações em situação de risco, a assistência às populações afetadas e a reabilitação dos cenários dos desastres.

### **Ações de resposta**

Como atividade de logística, a administração de desastres compreende a provisão de alimentos, água potável, limpeza e roupas, entre outras. As ações de assistência e promoção social englobam triagem socioeconômica e cadastramento das famílias afetadas, entrevistas com as famílias e pessoas assistidas, ações com o objetivo de reforçar os laços de coesão familiar e as relações de vizinhança,

o fortalecimento da cidadania responsável e participativa, atividades de comunicação social com o público interno e com as famílias afetadas, ações de mobilização das comunidades, liderança de mutirões de reabilitação e de reconstrução. As ações de promoção, proteção e recuperação da saúde devem preexistir aos desastres e ser intensificadas, e não improvisadas, em sua ocorrência. Destacam-se as ações integradas de saúde e assistência médica primária, educação para a saúde, proteção da saúde mental, proteção de grupos populacionais vulneráveis e atividades de saúde pública nos acampamentos e abrigos provisórios.

As atividades de reabilitação de cenários têm caráter emergencial e compreendem ações de reconstrução e trabalhos em regime de mutirão, de forma interativa. As principais ações são voltadas para a vigilância das condições de segurança global da população, como avaliação de danos e prejuízos, vistorias, laudos técnicos e desapropriação, reabilitação dos serviços essenciais, das áreas deterioradas e das habitações danificadas.

As ações de socorro exigem medidas a partir de um enfoque multi e interdisciplinar e podem ser desenvolvidas principalmente na assistência e na promoção social e na promoção, proteção e recuperação da saúde, que, ampliadas, exigem o saber do profissional de Psicologia nas intervenções em cenários de desastres.

### **O poder público no cenário de desastres**

Atualmente, a avaliação de desastres pelo poder público limita-se à mensuração de danos humanos, materiais e ambientais e os consequentes prejuízos econômicos e sociais. Assim, não há a compreensão do sujeito na sua subjetividade em cenários de desastres, pois a vulnerabilidade psicológica não é dimensionada, o que pode comprometer a saúde mental desse sujeito, bem como desencadear reações psicológicas que o tornem cada vez mais vulnerável, sem perspectiva de influenciar positivamente sua coletividade.

### **O trabalho voluntário em Defesa Civil**

Infelizmente, o tema das emergências e desastres ainda se restringe

à resposta, sem cuidar da prevenção, mas a atuação do profissional que integra o sistema de Defesa Civil e do voluntário deve ser sistematizada. Isso implica um trabalho articulado com a coordenação-geral das ações desenvolvidas no local e ainda com os coordenadores à frente dos órgãos de Defesa Civil, no período de normalidade, na fase de prevenção de desastres e preparação para emergências. Essa atuação articulada exige conhecimento do Sindec e de sua organização no seu Estado e no seu município: quem coordena, quem executa, quem fala com a imprensa (pois a forma como circulam informações sobre o evento é decisiva no processo), quem exerce os diversos papéis necessários à administração de um desastre ou à sua prevenção e a preparação para ele.

### **Ações de Defesa Civil por meio de um plano de contingência**

É fundamental que haja um planejamento para as ações de Defesa Civil por meio de um plano de contingência, ou, na falta dele, por uma sistematização das operações em situação de desastre.

Para integrar um plano de contingência, os profissionais, as instituições e os voluntários devem conhecer os conceitos de emergência, desastre, vulnerabilidade, risco e ameaça, de acordo com a PNDC, e cada envolvido na gestão de desastre deve saber o seu papel e o dos demais atores nesse plano, sejam institucionais ou não.

É preciso elaborar, organizar e executar simulados e planos de chamada, que são documentos específicos, técnico-operacionais e institucionais elaborados pelos órgãos competentes, em que o saber e a prática dos profissionais e da comunidade dialogam com os saberes ali sistematizados.

### **Análise de riscos no plano de contingência**

A análise de riscos é a primeira etapa da administração de desastres para um planejamento operacional e deve contar com ampla participação, porque dará origem ao plano de contingência. No plano, preveem-se a responsabilidade de cada organização, as prioridades, as medidas iniciais a tomar e a forma como os recursos serão empregados.

Assim, o plano de contingência é o documento resultante de estudos sobre determinada hipótese de desastre, a partir de uma análise de riscos. Ele deve ser elaborado antes da situação crítica, com a discriminação de ações comuns a cada órgão, entidade ou indivíduo, e determinará ou recomendará as ações que caberão a cada profissional, conselho, sindicato, universidade ou comunidade, no caso de se concretizar o desastre.

### **Quando fazer um plano de contingência?**

A finalidade do plano deve ser clara, arrolando os resultados esperados com seu desencadeamento. A partir da análise de riscos, deve-se proceder ao levantamento das possíveis necessidades psicológicas e sociais, fundamentais para o restabelecimento da vida cotidiana em situações de desastre.

Isso demonstra a importância da prevenção de desastres e da preparação para emergências, quando a equipe se integra e leva o diálogo à comunidade, que também passa a se sentir parte dessa mobilização governamental e da política de Defesa Civil em seu município. Os benefícios são o sensível aumento da possibilidade de minimização dos efeitos no momento do desastre, pois a comunidade preparada se mobiliza rapidamente para sua autoproteção, dando as primeiras respostas de forma mais adequada em prol de sua segurança.

Pode haver um plano de contingência para acidentes ou emergências em barragens (usinas hidrelétricas), desastres naturais ligados a fenômenos atmosféricos, meteorológicos ou hidrológicos, sismologia, escorregamentos ou deslizamentos, pragas animais e vegetais, chuvas intensas e acidentes rodoviários com produtos perigosos, entre outros. A partir da análise de riscos, criam-se planos de contingência específicos para a atuação de psicólogos, conselhos, sindicatos, universidades, etc.

### **O que deve ser considerado num plano de contingência?**

Ressalte-se que o plano de contingência resulta da disposição geral, pois, em muitos casos, o sistema de alerta e alarme desenvolvido pelo Sindec é suficientemente efetivo no momento do desastre, o que

também facilita o pronto atendimento e a resposta imediata, desde que o perfil do desastre previsto pelo Sistema permita à equipe institucional e ao voluntariado seguir as estratégias indicadas.

No entanto, podem acontecer desastres outros, sobretudo de origem antropogênica e notadamente os resultantes do manejo de tecnologia, cuja imprevisibilidade, subitaneidade e evolução aguda podem exigir o desencadeamento imediato do plano de contingência. Cumpre notar que o tempo necessário ao acionamento dos envolvidos no plano pode atenuar ou agravar os efeitos desse desastre.

Assim, a compreensão dos riscos, das características da comunidade afetada e dos recursos disponíveis, institucionais ou não, facilitará o trabalho em parceria, em prol da segurança global da população.





Esta publicação traz textos de subsídio para o II Seminário Nacional da Psicologia em Emergências e Desastres, realizado em novembro de 2011, em Brasília, e para os eventos preparatórios realizados pelos Conselhos Regionais. Ela faz parte de um conjunto de ações dos Conselhos de Psicologia para organizar referências técnico-profissionais para a atuação de psicólogos e psicólogas em situações de emergências e desastres e na construção das políticas públicas de defesa civil.