

APONTAMENTOS PARA REFLEXÃO SOBRE O CONTEXTO DA PRESENÇA DA PSICOLOGIA NO TEMA DA DEFESA CIVIL

Marcus Vinícius de Oliveira Silva

I – Defesa civil: um conceito fundamental para a sociedade brasileira

1- Desenvolver a capacidade de se auto proteger constitui-se desde os primórdios numa das motivações fundamentais para a organização da sociedade enquanto tal. 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 desta proteção civil esteve sempre dependente dos padrões civilizatórios alcançados por cada sociedade, seja 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.

2 - 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 populacionais. Vários aspectos relacionados a certas opções desenvolvimentistas de décadas anteriores geraram um grande passivo social e ambiental relativos aos processos de expansão urbana acelerada, da industrialização desordenada, da expansão irresponsável das fronteiras agrícolas e de concentração de renda, entre outros, que produzem importantes tensionamentos para as intenções de ampliação da capacidade da sociedade e do Estado brasileiro em garantirem proteção aos seus cidadãos.

3- Dentre as varias áreas de intervenção das políticas de Estado a organização institucional da área da Defesa Civil vem representando um importante capítulo, nas transformações conceituais e praticas acerca dos direitos de cidadania. Rompendo com o traço de imprevidência, que marca de modo excessivamente confiante a sociedade brasileira, aos poucos, para os gestores públicos e cidadãos, vai ficando evidente a necessidade de organizar e ampliar os investimento em recursos que são destinados a estar em prontidão para socorrerem aos que deles necessitam. Recursos mobilizáveis em torno da noção de disponibilidade instantânea para fazerem face ao imponderável, que surge como emergência, pela via dos acidentes e desastres, que atingem imprevisivelmente a tantos.

4- Democráticos 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 varias 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 negligencia irresponsável de alguns agente econômicos alimentada pela sede do lucro rápido e fácil, os traços culturais de desapareço pelo espaço publico, a inconsciência política de gestores e agentes públicos do Estado.

5 - Os desastres em uma sociedade tão desigual quanto a sociedade brasileira fazem repercutir ainda mais o clamor pela organização das ações regulares de natureza preventivas que possam minimizar os impactos destrutivos destes eventos, garantindo um tipo de assistência no antes, no durante e no depois dos mesmos, capazes de evitar as perdas de vidas humanas, sobretudo entre aqueles mais vulneráveis socialmente, bem como minorar as dimensões do intenso sofrimento humano que se

encontram associados a estas situações.

6 - Na esteira da produção de políticas públicas republicanas e democráticas, ampliadoras da cidadania cumpre assim, um 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 da Assistência Humanitária

6 - Evento inovador como espaço de reflexão e debates sobre os temas da Prevenção e da Proteção Social esta 1ª CONFEDEC criou pela primeira vez as condições para um amplo debate e troca de experiências entre gestores, trabalhadores da defesa Civil e com os diversos segmentos sociais direta ou indiretamente interessados em algum dos seus aspectos. A Conferência é a oportunidade para a conformação de espaços de diálogos, debates, proposições e deliberações acerca dos princípios e diretrizes da política nacional de Defesa Civil. Em outras palavras, é a possibilidade de se estabelecer uma política de Estado nessa área, permanente e contínua, se contrapondo a uma política de governo.

7 - Com efeito, a 1ª Confedec deve ser entendida, também, como uma possibilidade de aprendizado mútuo. As divergências, num contexto de mobilização nacional, ganham um valor extremamente positivo: são um meio de mapear as vozes, visões, compreensões e conferir-lhes maior visibilidade, mesmo que por meio do dissenso.

II. A mobilização e participação da sociedade na prevenção e no controle social sobre a efetivação da política pública de Defesa Civil (utilizando como fonte artigo do Le Monde Diplomatique – Brasil, de outubro de 2004, traduzido do original inglês por Betty Almeida)

8 - Se tomarmos o conceito de desastre como um fenômeno que entrelaça acontecimento e elaboração cultural, as Mudanças Climáticas seriam tipificadas como fenômeno associado a desastres mistos e não naturais, tal como aderido ao imaginário social. No referente aos fatores de ameaça, há a origem antropogênica da emissão dos gases de efeito estufa e, daí, a ocorrência de fenômenos atmosféricos e biofísicos atípicos e adversos à forma como a sociedade organizou contemporaneamente seus meios e modos de vida; ou seja, a natureza não protagonizou a hostilização ao processo organizador da sociedade, mas assistimos ao resultado de uma tessitura historicamente construída.

9 - A tendência crescente dos assim chamados gdesastres naturais enfatiza claramente isto. Desflorestamento e destruição de pântanos, migração de áreas rurais improdutivas para cidades que não podem arcar com infra-estruturas de apoio e meios de subsistência e a relativa indiferença dos governos para com o aquecimento global atestam o fato acabado que as perdas devidas a desastres naturais nos anos 1990 foram o triplo das perdas dos anos 1980 e quinze vezes as dos anos 1950. Dados existentes também dissipam o mito de que as consequências econômicas e sociais dos desastres naturais estão limitadas às áreas atingidas pelo desastre. Apesar dessa crescente ameaça aparente, contudo, os planejadores continuam a permitir a concentração de pessoas, a atividade econômica e a infra-estrutura em áreas ameaçadas. Tais tendências parecem não ter atraído a atenção para a necessidade de retroadaptar sociedades para criar infra-estruturas mais difusas e distribuídas.

10 - É preciso considerar os impactos que uma combinação do aquecimento global, conservação inadequada e superpovoamento poderiam ter ao mesmo provocando impactos migratórios de centenas de milhões de pessoas desesperadas – em busca da sobrevivência – causarão sobre as áreas urbanas e sobre a segurança e estabilidade dos estados. É preciso considerar como essa potencial insegurança e instabilidade em uma variedade de formas – doenças transmitidas globalmente, padrões migratórios desorganizadores, conflitos regionais – correm o risco de aumentar a

vulnerabilidade humana em escala global.

11- Em outras palavras, desastres e emergências não são de modo algum monopólio dos países de Terceiro Mundo. Somos todos os atores involuntários de uma pandemia global surgida por ações humanas, sejam guiadas por impiedoso interesse pessoal, zelo messiânico ou 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 isto, pois o futuro, de tantas maneiras, é agora.

12 -Aparentemente a humanidade já criou as condições para catástrofes globais de grande porte. Ainda assim, as estruturas que são responsáveis pelos meios de prever e mitigar, prevenir-se ou ao menos preparar-se para reagir à vulnerabilidade crescente da vida humana parecem incapazes de fazer isso. Sem dúvida, invariavelmente somos atingidos pelo que poderia ser descrito como comportamento mal adaptável.

13- Institucionalmente, organizações governamentais, não-governamentais e inter-governamentais – todas as ditas ghumanitáriash de um modo ou outro – continuam presas a percepções e processos que têm mais a ver com a sua sobrevivência institucional imediata e com a sua rotina. A questão para as organizações, no entanto, 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 requerem níveis elevados de competência integrada, uma gestão eficaz de informação e uma análise interdisciplinar. Ele exige também um engajamento da ação voltado, em primeiro lugar, às pessoas atingidas pelas catástrofes.

14 - Os desafios que se anunciam exigem organizações capazes de se adaptar e, para tanto, investir tempo e energia para monitorar grandes tendências e suas conseqüências. Suas estruturas seriam projetadas para integrar uma gama relativamente ampla de competência e, principalmente, acomodariam as diferentes glinguagensh do cientista, do estrategista político, do planejador, do especialista em ética e do que toma decisões. Essas organizações teriam que ter a coragem de desnudar o poder, enfrentar suas fraquezas de compromisso e trabalhar em parceria com outras.

15 - As organizações, mesmo bem preparadas, orientadas para o futuro, tecnicamente informadas, não podem assumir a responsabilidade de reagir unilateralmente às crises atuais e futuras. A implicação das populações direta ou indiretamente atingidas na elaboração na reação sugerida é crucial se se pretende obter alguma legitimidade e eficácia. Acima de tudo, estas organizações – que podemos chamar de gadaptativash - seriam orientadas para o exterior, mais centradas na compreensão do ambiente em que operam e não se satisfazer com práticas auto-referenciadas.

16 - A chamada comunidade humanitária de hoje não preenche estas exigências. É inerentemente reativa, freqüentemente incapaz de desenvolver estratégias para prever, quanto mais responder às crises emergentes. Só no começo da última década, por exemplo, as organizações humanitárias começaram a prever as conseqüências do colapso do Estado. As chamadas gemergências complexash foram um reconhecimento tardio. Ainda assim, uma gama de crises em grande escala era claramente inevitável, dada a inabilidade ou falta de vontade dos Estados para dar proteção e bem-estar a seus cidadãos.

17 - Estas organizações também continuaram a perpetuar a divisão entre as chamadas emergências gnaturaish e as gcausadas pelo homemh – apesar da muito óbvia dinâmica interativa das duas. Ainda hoje a maioria das organizações responsáveis por desastres e emergências não focalizam as ligações entre desastres naturais, como secas, e a conseqüente diminuição dos meios de subsistência e seu impacto político sobre a estabilidade de sociedades afetadas por desastres. A interligação cada vez mais estreita entre desastres naturais e situações de emergência política continuam a escapar dos

mecanismo de resposta às crises e, freqüentemente, de seus quadros de análise.

18 - No centro dessa questão está a constatação de que os atores do tratamento das crises exercem poder sobre as vidas de indivíduos e comunidades afetadas por crises e que o poder humanitário pode ser abusivo ou mal utilizado. Algumas agências procuraram insistir para que o ethos humanitário tire sua referência moral daqueles que sofrem e sobrevivem às situações de crise em vez de ter essa referência definida através e por um único ator: o interventor bem intencionado.

19 - A procura por mecanismos de compromisso constitui um dos mais importantes desenvolvimentos éticos dentro do setor. Demonstra que ele tem capacidade para engajar-se criticamente com a praxis humanitária.

20 - Falhas em antecipar as fontes das crises humanas, em ser estratégico em esforços para aliviar efeitos, mas também em reagir aos desastres e emergências podem ser explicadas de muitas maneiras. Um nível de explicação relaciona-se com a cultura organizacional de muitos dentro da comunidade humanitária. Reagindo imediatamente ao mais agudo desafio atual – como os paralelos com bombeiros tão freqüentemente usados – está o ethos subjacente da comunidade humanitária. Construir-se na aprendizagem e nos achados, como a previsão de crises – até a muito louvada necessidade de prevenção e alerta contra desastres e emergências – não está profundamente enraizada na cultura humanitária.

21-Outra explicação está no ambiente competitivo no qual as organizações não-governamentais e as agências da ONU operam. Como quatro recentes estudos independentes concluíram, de um modo ou de outro, os crescentes recursos financeiros para a assistência humanitária geraram uma corrida nunca para as fontes de recursos, muitas vezes afetando as necessidades relacionadas com os desastres e as emergências, a expensas da própria integridade dessas organizações.

22 - As organizações humanitárias são freqüentemente guiadas pelos interesses e prioridades de seus financiadores que usam seus recursos de assistência humanitária em primeiro lugar e principalmente para praticar políticas que reflitam seus interesses nacionais. A inabilidade percebida para prever fornece a todos os envolvidos uma desculpa organizacional para não desenvolver capacidades para lidar com a incerteza e pensar mais estrategicamente. Elas muitas vezes relutam em pensar estrategicamente e em lidar com as conseqüências do pensamento estratégico.

23 - Os recursos a utilizar para enfrentar a vulnerabilidade em grande escala e para conduzir as reações mundiais só podem ser multilaterais. O papel das Nações Unidas deve então ser redefinido e novos modos de ação devem ser experimentados. Não será fácil, para um sistema petrificado no imediato, e cuja ordem do dia depende habitualmente dos caprichos de alguns Estados membros, desempenhar um papel ativo na elaboração de projetos humanitários do futuro e na sensibilização de seus membros.

24 – Neste cenário mundial, é essencial que os Estados assumam suas responsabilidades, tanto individualmente, ratificando e aplicando os tratados, como coletivamente, velando pelo bom funcionamento do sistema multilateral. Neste quadro, é necessário que se orientem para respostas mais coerentes, apelando para um maior espírito de iniciativa. Os financiadores deveriam igualmente levar em conta suas escolhas na destinação de recursos para o setor humanitário e deveriam apoiar as organizações que procuram realmente novas maneiras de administrar a ajuda humanitária

III Panorama global das situações de risco e a situação brasileira:

25 – Seguindo as tendências, pode-se dizer que as vulnerabilidades que se evidenciarão, no caso

brasileiro, não serão ocasionadas pelos eventos naturais em si, mas pelas insuficiências das instituições em agir preventivamente, no que segue resposta, reabilitação e recuperação igualmente débeis porque mais custosos.

26- O tema das Mudanças Climáticas vem ganhando importância em vista dos eventos extremos de chuvas concentradas e estiagens prolongadas que são os mais preocupantes pela repercussão sobre a produção agrícola, o abastecimento hídrico, a saúde pública, dentre outros. Vulnerabilidades estruturais a que estão sujeitas parcelas significativas da sociedade brasileira - com acesso limitado ao mercado de alimentos e água potável, ao atendimento médico, à habitação digna - tenderão a deletéria sinergia com aquelas que as Mudanças Climáticas farão emergir.

27 - Eventos extremos - como intensas precipitações pluviométricas, secas severas e desertificação, erosão marinha e afins - colocarão em xeque a técnica, não apenas nas barragens que ameaçarão colapsar, nas casas de mal fabrico dos que estão à margem do mercado fundiário no meio urbano e rural, nas adutoras que não levaram água aos rincões, mas nas condições institucionais para lidar com o contingente de desfiliaados sociais por todo o país. Numa sociedade que forja sua territorialidade, coesão social e interlocução política na apartação dos pobres, mais do que na resolução da pobreza, corre-se o risco de uma relativa alienação do Estado frente ao necessário aperfeiçoamento da política de atendimento das emergências e das ações por ela balizadas.

28 - O Brasil tem passado, nos últimos anos, por um desenvolvimento econômico e tecnológico, que com seu avassalador cortejo de indústrias, desatento aos padrões de segurança da sociedade, tem tornado os desastres cada vez mais intensos, assim como tem deteriorado as condições de vida e, conseqüentemente, o bem-estar social, principalmente nas camadas populacionais menos favorecidas.

29 - A desconcentração industrial, por seu turno, foi fruto de uma forte política de deslocalização induzida por investimentos previos em infraestrutura (rodoviária e de energia, por ex.) além de 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 da organização dos trabalhadores por melhorias salariais e outros. Ademais, propiciou nova dinâmica demográfica e ampliação do mercado interno e interiorano;

30 - As principais calamidades como inundações, deslizamentos, secas, granizos, vendavais, enxurradas, incêndios florestais, pragas animais e vegetais, acidentes envolvendo substâncias tóxicas, pandemias, vêm trazendo cada vez mais danos e prejuízos, o que é demonstrado por estudos epidemiológicos. Esses estudos mostram que a soma dos danos e prejuízos causados por desastres naturais, humanos ou mistos ultrapassa, em muito, a provocada por todas as guerras.

31- Além disso, tem-se o fato de que os ecossistemas humanos tornaram-se cada vez mais vulneráveis em virtude, dentre outros fatores, da deterioração e degradação ambiental que avassala o meio em que vivemos. Estes fatores têm tornado cada vez mais necessária a estruturação de um sistema de defesa civil eficiente e eficaz através da institucionalização das ações em nível federal, estadual e municipal.

IV Desafios para um Sistema Nacional de Defesa Civil.

32 - O nível de preparação da Defesa Civil municipal é o que determina o comportamento diante de um desastre, ou seja, determina se o município terá condições de abrigar, agasalhar e alimentar a população atingida, se será capaz de mobilizar a melhor força de trabalho no menor tempo, se terá agilidade para ir auxílio externo e se saberá a quem recorrer.

33 - O órgão Municipal de Defesa Civil deve estar devidamente estruturado para educar, no sentido de preparar as populações; prevenir, sugerindo medidas e obras públicas para os pontos críticos; planejar, elaborando planos operacionais específicos; socorrer as vítimas, conduzindo-as aos hospitais; assistir, luzindo os desabrigados para locais seguros, atendendo-os com medicamentos, alimentos, agasalhos e conforto moral, nos locais de abrigo ou acampamentos; e recuperar, a fim de possibilitar à comunidade seu retorno à normalidade.

34 - Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDECs, formados nas comunidades, cujo objetivo é planejar, promover e coordenar atividades de defesa civil, trabalhando em suas diferentes fases: preparação, prevenção, resposta e reconstrução. São compostos por pessoas da comunidade que, por meio de ações voluntárias, se organizam na busca de qualidade de vida e da auto-proteção.

34 - O funcionamento dos NUDECs é de primordial importância para o bom funcionamento do SINDEC, uma vez que os principais desastres ocorrem nas comunidades, afetando-as. Logo quem primeiro dá a resposta àquele desastre é quem melhor o conhece, ou seja, a própria comunidade. Por isso, comunidades bem preparadas fortalecerão o sistema, conforme estabelecido na sétima diretriz da Política Nacional de Defesa Civil.

35 - O princípio fundamental do SINDEC está baseado no fato de que a base de uma pirâmide sustenta todo o resto. Em outras palavras, as ações de Defesa Civil se iniciam no município, seguindo-se o estado e a União, fazendo com que os órgãos municipais e, principalmente, os núcleos comunitários sejam a base de todo o sistema, o elo mais forte da corrente. O cidadão, as autoridades, órgãos públicos, entidades filantrópicas, associações esportivas, ou seja, todos são chamados ao exercício da coletividade, do voluntariado e da solidariedade.

A prática da teoria

36 - A existência formal da referida estrutura do Sistema Nacional de Defesa Civil não se coaduna com aquilo que, na prática, existe ou opera efetivamente no SINDEC. Dentre outros aspectos, os condicionantes da PNDC já se mostram ultrapassados pela realidade social e pelos novos desafios que as Mudanças Climáticas estão a impor.

37 - A Secretaria Nacional de Defesa Civil encontra-se 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.

38 - As Coordenadorias Regionais de Defesa Civil praticamente inexistem, a despeito do prognóstico de ocorrência de eventos extremos que ultrapassarão os limites estaduais, o qual deveria ser visto como oportunidade de integração das capacidades instaladas nas macrorregiões, para além dos vieses político-partidários e outros que indispõem ou colocam em disputa unidades federativas vizinhas que poderão vivenciar as mesmas agruras. A não coincidência do processo eleitoral no âmbito municipal e estadual e deste com o federal gera, a cada dois anos, tendência de mudança no quadro de autoridades dos órgãos executivos dos referidos níveis, o que obstaculiza que um diálogo profícuo em busca de estratégias integradas seja assegurado no longo prazo.

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

a) planejamento, na capacitação de lideranças para prevenção aos desastres, posto que tais lideranças, em nível governamental, tendem a ser descartadas nas disputas pelo poder inerente aos processos políticos;

b) preparação: como na formulação e implantação de alertas antecipados, na organização de simulados e resolução prévia de tensões no comando e controle quando da organização do plano de chamada, posto que as técnicas não chegam a ser implantadas e, em sendo, são abandonadas por

novas autoridades as quais vêm cooperação como ameaça ao poder exercido de modo personalista;

c) resposta: analisando o cenário e dando atendimento conforme compreensões compartilhadas acerca do nível de comprometimento individual, familiar, comunitário e da sociedade diante um desastre, incluindo suporte às equipes no trabalho, posto que a imposição de interpretações e procedimentos unilaterais é regra geral, e

d) recuperação ou reconstrução: na garantia do provimento dos mínimos vitais e sociais com incorporação de um nível maior de segurança e bem-estar, posto a ausência e/ou ineficiência da articulação dos órgãos setoriais que garantiriam essa sustentabilidade.

vil e a população vulnerável: tudo se passa, no discurso corrente da instituição, como se os afetados por desastres fossem, no geral, 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 exige, portanto, um controle social externo.

40 - Ocorre que a consolidação institucional processou-se, nos últimos 15 anos, à base de algumas distorções interpretativas acerca da realidade social com implicações deletérias sobre as práticas técnicas, compondo insuficiências que precisam ser objeto de exame visando um novo patamar de compromisso coletivo. Dentre essas, deve-se destacar as que seguem:

a) a relação hierárquica entre os agentes de defesa civil e a população vulnerável: tudo se passa, no discurso corrente da instituição, como se os afetados por desastres fossem, no geral, 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 exige, portanto, um controle social externo.

b) a abordagem 'iluminista' dos agentes de defesa civil para conduzir recomendações de prevenção: uma vez que o desastre é visto correntemente como obra da ignorância dos afetados na forma de interação com o meio, segue o discurso ancorado numa certa matriz cognitivista, na qual é preciso dotar a população de uma 'percepção de risco', isto é, ilustrá-la sobre a dinâmica das ameaças para que, sendo 'esclarecida', reduza sua vulnerabilidade. O caráter deliberadamente a-histórico dessa abordagem - que se mantém longe da compreensão estrutural das desigualdades sociais no país - tem sido a base das interações técnicas junto aos afetados que desconsideram recorrentemente os direitos de cidadania.

c) as tecnicidades que forjaram o substrato institucional - como na formação de um jargão próprio, de uniformes e rituais - ampliaram a distância da autoridade de comando em relação à sociedade envolvente, impedindo a concretização do discurso institucional "a defesa civil somos todos nós". Ademais, a interlocução com o corpus de conhecimento científico foi seletiva para afastar deliberadamente a contribuição das especialidades cujas abordagens mais críticas impediriam a contínua desqualificação dos sujeitos sociais empobrecidos.

d) disputas entre corporações militares e militarizadas: além da relutância para lidar com a compreensão profunda das desigualdades sociais, os 3 níveis do SINDEC sofrem constantemente de confusão identitária (e, daí, de visões de mundo, de práticas e de prioridades) devido à disputa freqüente do comando por corporações distintas, como bombeiros militares, policiais militares, militares na reserva, com discriminação e preconceito em relação às organizações voluntárias.

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