



## **DECRETAÇÃO DE EMERGÊNCIA: três alertas diante a banalização de crises**

### **Autores:**

Norma Valencio - Universidade Federal de São Carlos - [norma.valencio@ufscar.br](mailto:norma.valencio@ufscar.br)

### **Resumo:**

Esse estudo foca três pontos para a discussão dos desastres no Brasil. O primeiro são como práticas institucionais de decretação de emergência indicam o fracasso da gestão pública do espaço diante fatores ambientais conhecidos, normalizando formas excepcionais e menos transparentes de gestão. Isto é, uma vez dada a incapacidade pública para evitar efeitos adversos recorrentes, a narrativa oficial autoriza modos conflituosos de deliberação, desde intervenção sobre a base física até o modo de interação com os sujeitos afetados. Isso afronta princípios de boa administração e proteção à dignidade humana. O segundo ponto trata do viés autoritário dos mecanismos que são empregados na crise para validar processos de higienização social e restrição das possibilidades dialógicas de gestão. O terceiro aspecto é o esgarçamento do tecido social local devido às tensões que a crise gera. Tais aspectos são tratados a partir de pesquisa documental, pontuados com casos, fruto de pesquisa de campo.

# DECRETAÇÃO DE EMERGÊNCIA: três alertas diante a banalização de crises

## INTRODUÇÃO

Em novembro de 2018, diante mais um episódio de inundações em Belo Horizonte, cujas mortes e prejuízos materiais havidos evidenciavam a irresolução dos constantes problemas de drenagem urbana, o prefeito municipal se dirigiu aos repórteres que demandavam sua manifestação e se pronunciou diante às câmeras, atribuindo a si próprio a culpa. Adicionalmente, mencionou que a prefeitura municipal dispunha de conhecimento do problema, capacidade técnicas e condições financeiras para enfrentá-lo (ESTADO DE MINAS, 2018). Deixou patente que se tratava de omissão e, frente a isso, reverteria o foco da administração para priorizar o enfretamento de riscos similares de modo que tragédias assim não se repetissem.

No Brasil, cenas públicas de *mea culpa* de autoridades diante ocorrências similares são raras. Quando as mesmas chamam para si a responsabilidade, reconhecendo dispor de conhecimento, de quadros técnicos e de instrumentos adequados para solucionar um problema que atormenta os cidadãos, o efeito político é incerto, pois tanto pode ampliar a confiança da sociedade sobre a disposição do mesmo em tomar as providências requeridas, quanto pode provocar uma perda de credibilidade devido à inação havida frente a eventos críticos esperados (BOIN, EKENGREN E RHINARD, 2013; ANSELL, BOIN E FARJOUN, 2015). Embora não faltem ilustrações de compromisso público tardio com o equacionamento de um problema socioambiental que se agravou devido a inúmeros fatores – desde a falta de priorização em saná-lo à forma equivocada como foi administrado –, no mais das vezes as autoridades competentes produzem enunciações que fazem recair sobre as vítimas os agravos sofridos. Tudo se passa como se a condução debilitada do viver – através dos corpos, moradias, lugares, fluxos e interações – estivesse não apenas em deliberada dissonância com parâmetros de risco previamente informados pelas instituições públicas (CARDOSO, 2006), mas que estas teriam fornecido os meios de segurança que foram, de maneira inconsequente, ignorados. Vidas que se vão nas enxurradas e nos escorregamentos de encostas passam a ser tratadas como desventuras de quem “optou” por morar em área de risco; por sair às ruas durante uma tempestade; por não atentar à placa na via pública que menciona “risco de inundação”. Há autoridades que vão mais longe e pressionam migrantes residentes em áreas de risco a retornarem ao seu local de origem enquanto outras se aferram ao imobilismo com alegações em torno de condições estruturais de difícil reversão, como falta de condições políticas para afrontar espaços historicamente segregados ou a debilidade crônica das finanças públicas municipais.

Sendo muitas as nuances da relação sociopolítica que se processa entre autoridades governamentais locais e aqueles que se sentem fragilizados, expostos e vitimados em ocorrências trágicas como essas, o que preocupa é a persistência desse tipo de crise. Mais propriamente, três alertas se acendem com a constância desse tipo de crise. O primeiro deles se refere a como práticas institucionais de decretação de emergência (situação de emergência ou estado de calamidade pública) vão não apenas indicando o fracasso da gestão pública rotineira do espaço frente a fatores ambientais conhecidos mas, ainda pior, normalizando formas excepcionais de gestão com maior opacidade em termos de controle social. Isto é, uma vez constatada a incapacidade pública para evitar efeitos adversos recorrentes – por exemplo, o de precipitações pluviométricas volumosas sobre a base física onde sistemas públicos e privados de objetos entremeiam suas suscetibilidades –, a narrativa oficial sobre a crise instalada autoriza modos mais problemáticos de deliberação, de intervenção sobre a base física e de interação com os sujeitos afetados. Isso tem frequentemente afrontado princípios de transparência pública, de boa administração e de proteção à dignidade humana. O segundo alerta aponta para o viés policesco dos mecanismos que passam a ser empregados institucionalmente na crise para validar processos de higienização social e restringir o campo de possibilidades criativas e dialógicas de gestão. O terceiro alerta diz respeito ao esgarçamento do tecido social local derivado das tensões no entremear circunstancial de diferentes lugares e funções do território que esse tipo de crise gera. Uma vez que estejam acionados, tais alertas, que interseccionam gestão pública, direitos de cidadania e territórios, nos convocam a pensar sobre como funcionam e que meios há para desativá-los, tarefa a que sucintamente esse estudo sociológico se propõe, pontuando com a menção de casos, em diferentes localidades do país, que foram acompanhados *in loco* pela autora.

## Alerta 1: Quando a normalização de emergências põe em risco ganhos democráticos

Desastres e decretação de emergência são acontecimentos sociais associados, porém, diferenciados. Enquanto os desastres dizem respeito a uma configuração coletiva de danos súbitos e simultâneos sofridos por um dado grupo social num dado contexto de inserção, decretos de emergência são atos da administração pública e dizem respeito às práticas institucionais, das autoridades locais, de lidar com a ocorrência verificada no terreno sob a sua jurisdição. Essa relação pode tomar diferentes feições, desde as mais proativas, quando os desastres são evitados devido a bem-sucedidas ações públicas – ou cooperadas – multisetoriais no controle de fatores de risco ambiental e social até aquela em que os desastres são vivenciados ao largo de quaisquer providências públicas de resposta. Ou seja, pode variar de um ponto de compromisso público que antecipa cenários problemáticos e os dissipa, evitando a decretação da emergência, ao de total descompromisso com ações públicas diante uma situação trágica que o gestor permitiu que se materializasse, os chamados desastres silentes, marcados pela reação pública na forma de indiferença social (Fig.1). A indiferença social é um modo contemporâneo de barbárie para lidar socialmente o problema das desigualdades sociais (COHN, 2014) e é parte constitutiva do que Bastos (2018) denominou como *urbicídio*, isto é, os processos de superespeculação imobiliária que ocorrem ao lado de problemas de moradia informal cuja solução jamais é viabilizada, em inseguranças

de posses que se somam a outras inseguranças e violências. Entre um ponto extremo e o outro, há ocorrências disruptivas cujos danos são avaliados como algo manejável pelos atores públicos e privados implicados – e que, assim, prescindem de decretação de emergência – e aquelas que exigem grande suporte externo para serem enfrentados, os estados de calamidade públicas.



Fig.1: Caracterização de diferentes modos da gestão pública lidar com os desastres.  
Fonte: Elaboração da autora.

O leque de possibilidades acima indicado aponta para a decretação de emergência como uma prática pública de reconhecimento institucional de uma crise, a qual mereceria dupla atenção por parte dos cidadãos. Primeiro, porque se caracteriza como um ato da administração pública, de iniciativa do poder executivo, que confere poderes mais centralizados ao gestor que permitiu que a crise ocorresse. Isto é, respalda legalmente que outras prioridades de ação e outras rotinas burocráticas se implantem mais incisivamente, como que a ter meios para identificar desacertos, superar descaminhos ou suplantar insuficiências do modo regular de gestão local posto encarar a crise como uma força propulsora para uma reorientação do saber-fazer administrativo para os segmentos e lugares mais fragilizados. Porém, há que se ter em conta que, sob o respaldo de tal decretação, o gestor e os que participam do círculo mais próximo de poder se sentir igualmente mais anteparados para cometer vícios para os quais tenham predisposição. Em razão disso, o segundo aspecto de atenção que a sociedade deveria ter à deflagração desse *estado de exceção* – isto é, a novos dispositivos autoritários que respaldam práticas opressoras sobre os que se encontram sob vida nua – é o que se refere à cisão que essa temporalidade institucional alternativa provoca naquela que se desenrolava durante a normalidade das rotinas públicas (Fig. 2). Tal cisão vai colocando o gestor público diante novas balizas de relacionamento, de deliberação e de gastos que podem ser eventualmente tentadoras e escaparem de procedimentos correntes de fiscalização. Por exemplo, o fornecimento externo de cestas básicas, de colchões, de doações e donativos assim como a distribuição de cartões de auxílio-

moradia e de novas unidades habitacionais podem passar por critérios políticos e de interesses eleitorais dos que gerenciam a crise, desvirtuando a distribuição de tais recursos de suas finalidades originais orientadas para o rol de famílias desalojadas ou desabrigadas naquela ocorrência.

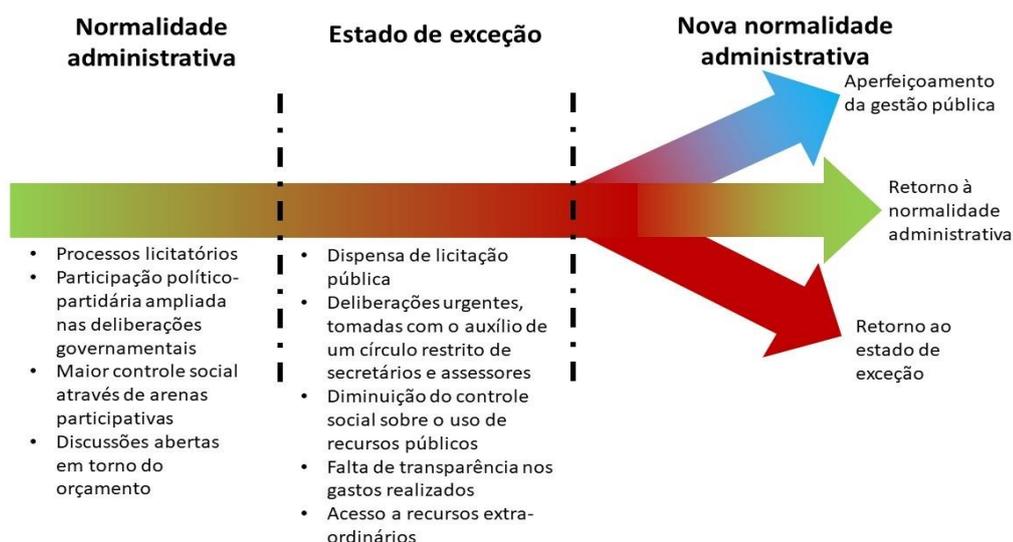


Fig.2: Distinções de orientação das rotinas da gestão pública: em tempo de normalidade, de crise e no pós-crise. Fonte: Elaboração da autora.

Ademais, negócios orientados para as ações de resposta e recuperação ao desastre podem bater à porta do gestor oferecendo serviços e produtos, do fornecimento de marmitas à construção de pontes, sem lidar com as dificuldades burocráticas dos processos licitatórios usuais e, ainda, encontram ambientes propícios à cobrança de sobre-preço e práticas de corrupção. Embora esse seja um ângulo claramente desfavorável à crença na lisura pública, baseado em inúmeros exemplos de como o gestor exorbitou de suas funções e tornou o contexto de crise propício à prática de desvios de toda ordem – como os casos de Teresópolis/RJ e Nova Friburgo/RJ relacionados às emergências decretadas no ano de 2011 – o que se quer ressaltar é que a fratura na temporalidade institucional das rotinas modula uma nova temporalidade política, na qual recursos concentrados (e os adicionalmente obtidos), de diferentes natureza (produtos, serviços, dinheiro) intensificam a formação de alianças políticas e empresariais de ocasião assim como em processos de coação e de subserviência aos que se encontram no centro da crise como vítimas.

Aos gestores públicos de boa-fé, que são pegos no contrapé por uma ocorrência inusual que extrapola a capacidade administrativa endógena de ação – e até tem essa capacidade de atendimento diminuída devido aos transtornos ocorridos no próprio espaço da administração pública, com perda de equipamentos e documentos, como no caso do município de Atibaia/SP em 2016/17 –, até as providências emergenciais parecem um fardo

difícil de lidar, como a desobstrução de vias depende de maquinário que foi danificado, caso de Sumidouro/RJ, em 2007. Há problemas de limpeza expedita de vias públicas e de contenção de encostas e matacões, que dependem de contratação emergencial de empresas que não se habilitam a fazê-lo no tempo requerido e com os recursos disponíveis, caso de São Jerônimo/ES, em 2010.

O que aqui convém destacar é que a prática de decretação de emergência é mais do que uma reação do gestor a uma crise que ocorre “lá fora” e que exige a pronta interferência de seu gabinete. É algo que tanto pode ser nutrido por uma dada filosofia e conjunto de práticas de gestão – isto é, a ocorrência no terreno pode ser atribuída à má qualidade do entrelaçamento institucional com o meio social governado – quanto influi no saber-fazer público.

Por fim, cabe considerar que as decretações de emergência não são acontecimentos residuais no conjunto dos municípios brasileiros, mas crises agudas que têm uma acentuada frequência nesse conjunto, se tornando algo habitual na administração pública das localidades implicadas, além de estar se propagando no espaço e se estendendo no tempo. Segundo dados da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, no período de quinze anos compreendido nos anos de 2003 a 2017, houve 30.953 decretos de emergência, sendo 30.407 desses relacionados a situações de emergência e 546 a estado de calamidade pública. Isso corresponde a uma média de 2.063,53 decretos/ano.  $\frac{3}{4}$  dos municípios brasileiros passam por esse tipo de crise – alegando, principalmente, excesso de água ou falta de água em ciclos alternados – enquanto apenas  $\frac{1}{4}$  dos municípios do país as têm evitado. Pegue-se o caso de municípios brasileiros, cuja sucessão de decretações de emergência – em média, duas ou mais por ano no período 2003-17, cujo conteúdo alterna alegações relacionadas às chuvas e estiagens/secas – faz com que se instaure na máquina pública uma normalização da ideia de crise. Este é o caso de 568 municípios brasileiros (pouco mais de 10% do total de 5.570 municípios). Municípios como os de Água Branca/AL, Canudos/BA, Aracati/CE, Ibiaí/MG, Santa Luzia/PB, Vertentes/PE, Papanduva/SC e Montenegro/RG e outros que somam mais de quinze decretos de emergência no período de quinze anos acima assinalado. Isso revela que não se trata de uma crise excepcional, mas de atos contínuos que cindem o tipo de governança que o cidadão espera encontrar no dia-a-dia da administração pública e inauguram um modo de administração mais sujeito às percepções e humores do gestor e ao novo arco de alianças políticas e econômicas em torno dos critérios de equacionamento dos problemas que ensejaram esse estado de exceção.

Quando essa problemática filosofia de gestão pública se normaliza num dado município, isso pode sinalizar que a aprendizagem institucional pode não estar se processando no sentido da evitação de crises da mesma ordem no período subsequente – isto é, com medidas de caráter estruturante sendo providenciadas –, mas num ajustamento paulatino da máquina administrativa a pequenas remediações, assistencialismo e personalismo. Se considerarmos os três subperíodos completos mais recentes de gestão municipal – a saber, os correspondentes aos anos de 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016 –, a quantidade de decretações municipais de emergência fica, respectivamente, no patamar de 6.007, 7.933 e 10.814 ocorrências, o que está longe de ser um problema residual no país e, ademais, está em franca expansão.

## Alerta 2: Quando os modos usuais de gestão da crise se baseiam em mecanismos de estrangulamentos sociais

Decretações de emergência que estão associadas a precipitações pluviométricas têm como contexto ambiental inúmeros pontos de inundação, escorregamentos de encostas ou ambos, cujo efeito socioespacial são danos e perdas concentrados de vidas, de patrimônio e de infraestruturas essenciais, além de pessoas desabrigadas e desalojadas. Esses casos, que ocorrem com municípios de todos os portes e nas cinco macrorregiões do país, suscitando diferentes encaminhamentos de providências do gestor público, que vão da reparação do lugar perturbado, através de medidas paliativas ou estruturais, até a sua total dissolução, através de estratégias de deslocamento compulsório ou de simples expulsão dos moradores, comerciantes, prestadores de serviços e outros.

Embora a lei 12.608, de 10 de abril de 2012, parecesse enfatizar abordagens sistêmicas e participação social na materialização da política em proteção civil, o fato é que o conjunto de relações sociopolíticas e sociotécnicas que tiveram o poder de influenciar mais diretamente a visão do administrador público, e lhe oferecer um norte de atuação diante a crise, agiram mais rapidamente para consolidar uma representação tecnicista do problema, hierarquizando saberes e competências para distanciar o público em geral das discussões. Coordenadores de defesa civil, abertamente dominados por racionalidades militarizadas, e secretários de obras mantiveram-se no topo da nova cadeia de decisões e as demais ações setoriais são articuladas conforme se coadunem prestem a satisfazer a visão dominante; por exemplo, secretarias de assistência social acionam os préstimos intensos de seus quadros, porém, ajustando-se ao teor de soluções que sequer estão em plena conformidade com os princípios da Política Nacional de Assistência Social (SIENA, 2014). Para planejadores urbanos, a crise pode ser vista como a oportunidade para inaugurar um novo ciclo de investimentos imobiliários e renovação urbana através da dissipação de territorialidades consideradas incômodas, como ocorreu na gestão da crise em Nova Orleans, no ano de 2005, quando vários mecanismos de racismo ambiental foram acionados para inviabilizar a restauração de lugares tios como socialmente problemáticos (BULLARD, 2006).

Enfim, diante à crise, o processo decisório pode fluir na direção do endosso público aos direitos do lugar, concebendo como legítima a vinculação dos sujeitos afetados ao espaço danificado, ou pode ir na direção oposta promovendo ações públicas que desvinculem irreversivelmente o território do meio social que ali produziu o seu habitar e convivência. Neste caso, os parâmetros técnicos adotados priorizam a reconfiguração da base física, olvidando das funções pregressas dos sistemas de objetos ali inseridos e desmantelando-os sem qualquer cuidado, ao passo que secundariza a destinação a ser dada ao meio social afetado, que pode ser colocada em situação ainda mais penosa do que a preexistente. Quando o foco do desastre é posto nos elementos físicos (naturais e construídos) do território, as competências de subespecialidades de engenharia e de geologia são as prioritariamente requeridas e a intervenção radical proposta pelas mesmas corresponderia ao entendimento que o problema foi resolvido, enquanto outras competências amortecem, sem muito empenho, o problema social. Porém, quando o foco do desastre é posto nos processos compensatórios e na dignidade das pessoas que convivem com os riscos e enfrentam a situação trágica, a resolução do problema passa pela valorização de outra trama de

competências na qual assistentes sociais, psicólogos, operadores do direito, sociólogos, antropólogos e arquitetos, dentre outros, passam a ter um papel fundamental de entendimento da crise e de mediação de conflitos, auxiliando a que as soluções no terreno cumpram as finalidades sociais requeridas pelos que reivindicam o direito de ficar ou de delinear um novo lugar.

Nesse campo de disputa entre distintas competências técnicas e visões da crise, há que se notar o quanto cartografias de risco, ora tidas como ferramentas imprescindíveis de gestão, contribuem. Isso ampliou consideravelmente o raio de ação de geógrafos na política urbana nos últimos anos, os quais hoje participam privilegiadamente do referido campo de forças e, a depender de sua abordagem, pendem para uma das orientações acima aludidas. De um lado, tais cartografias pelos mesmos produzidas podem emergir da auspiciosa conjunção de processos participativos locais e contribuições de historiadores ambientais, num *mix* metodológico da área com os discursos coletivos locais e fontes documentais, o que eventualmente permite trazer à discussão pública não apenas as feições atuais do espaço, mas o processo gradual de transformação daquela base física no curso do tempo. Experiências dialógicas como essas colaborariam na ampliação da perspectiva temporal que embasa as deliberações do gestor; por exemplo, apresenta pistas sobre quais tipos de intervenção poderiam agregar simultaneamente o resgate da história do lugar e novas soluções urbanísticas na melhoria do bem-estar da coletividade focalizada. De outro, cartografias de risco são apropriadas pelo gestor para anteparar tecnicamente, ao lado de engenheiros e geólogos, a interdição parcial ou total de um dado território constituído por comunidades socialmente suscetíveis, levando-a ao desaparecimento ou cisão dos lados de vizinhança. Ali contém a informação que orienta agentes de defesa civil a inspecionar moradias, demarcar aquelas que estão condenadas devido à sua localização e, na sequência, permitir ao pessoal do setor de obras a derrubada das edificações por máquinas enquanto o pessoal de assistência social lida com as famílias desesperadas e desalentadas que assistem impotentes – ou contidas por forças policiais – a perda do pouco de recursos que lhes havia restado.

Uma vez que a dissociação entre comunidade e território pareça algo normal e praticável dentro da filosofia de gestão pública adotada, fica patente a desconsideração pelos efeitos psicossociais, socioeconômicos e sociopolíticos de mutilação dos que são involuntariamente retirados do seu lugar o que, portanto, configura uma forma de violência (VALENCIO, 2012). Na cadeia de sentidos do gestor, contudo, a composição de instrumentos – mapas, faixas de interdição, maquinaria pesada (tratores e caminhões) – com ações multisetoriais coordenadas – tendo no “cenário” de desocupação os agentes de defesa civil, assistentes sociais e forças policiais – é vista uma ação exitosa contra novos desastres.

Trata-se de um êxito contestável, uma vez que desastres são ocorrências cujo conteúdo está muito além da base física em que se desenrolam. Trata-se de uma experiência coletiva muito estressante e trágica que, sendo consequência do modo de funcionamento da sociedade (FRITZ, 1961; QUARANTELLI, 2005), apenas se agrava quando o gestor delibera que os lugares danificados possam ser dissolvidos. Um desastre pode significar a morte simultânea de pessoas, de lugares, de vínculos, de crenças e de modos de existência provocando entrelaçamentos de prejuízos em diferentes escalas da vida social, a saber:

- no *campo da subjetividade*, interferindo no repertório simbólico que situa o ser-no-mundo e o devir (IBRHAIM, 2018);
- no *corpo maltratado* (pela chuva, pela lama, pela roupa suja e molhada, pelos ferimentos e contaminação sofridos) que depõe contra a autoimagem do sujeito;
- nos *vínculos sociais mais substantivos*, pois cada sujeito que é subtraído da convivência leva consigo uma miríade de conexões, que se perdem. Os que falecem extinguem um universo, pela perda de conexões implicadas (MORIN, 2008);
- na *rede comunitária*, quando sobreposições de auxílio externo invisibilizam as práticas correntes de apoio mútuo que carregam mais do que os elementos materiais objetivos;
- no *modo de funcionamento do lugar*, face às estruturas danificadas ou destruídas que desestabilizam gravemente rotinas e ritmos da vida cotidiana.

Quando considerada a sinergia entre os aspectos supramencionados, logo se vê que os instrumentos convencionalmente adotados na gestão da crise reforçam as racionalidades herméticas que agravam o desenrolar do desastre dentro de uma aparência de adequação ambiental.

### Alerta 3: Quando as tensões se ampliam nos espaços involuntariamente entranhados

O último item para o qual chamamos a atenção se refere aos efeitos de realocização que os desastres suscitam, isto é, quando há sobreposições involuntárias e estranhas entre diferentes sujeitos e espaços, constringendo a ambas as partes postas nessa situação inesperada e adversa de interação. Por um lado, diferentes tipos de espaço atravessam uns aos outros e aquilo que lhes conferia substância, nos repertórios culturais usuais, exige resignificação. Por outro, espaços públicos produzidos para o atendimento a finalidades específicas e dentro de formas de funcionamento rígidas ou autorreguladas são circunstancialmente colocados, pelo gestor, na matriz da crise a fim de tentar contê-la através de sua cessão a outros usos que se fazem prioritários.

Nos episódios relacionados a inundações e escorregamentos de encostas, elementos ambientais ao redor da moradia atravessam-na subitamente e o entremear dos sistemas objetos externos e internos, públicos e privados, cria uma força destrutiva que desmantela os valores de uso e funções precedentes. A água pluvial escapa de canais de drenagem e vai se misturar aos sistemas de esgoto, contaminação que é acrescida dos resíduos sólidos que estão nas ruas e com a lama, o qual adentram às moradias e demais estabelecimentos, danificando ou destruindo objetos com diferentes valores e fins para os seus membros. O externo vira interno, causando efeitos de destruição. Esse caldo denso e contaminante envolve o mobiliário, inutilizando-o, assim como aos equipamentos elétricos e em demais utensílios domésticos imprescindíveis na vida cotidiana. Tudo que era árvore, cerca, sofá, colchão, geladeira, vestuário, caderno, armário de cozinha, comida, tapete, agora se converte apenas em lixo. O que era os bens preciosos da casa, para uso corrente dentro do lar, agora é o resíduo na calçada, atentando os prejuízos sofridos e à espera das providências públicas de coleta.

O interno se torna externo, quando a desordem vivenciada na rotina já não pode ser suportada privadamente, as ruas virando um amontado de detritos e entulhos que expressam o sofrimento coletivo. A despeito dessas conexões, o modo convencional de gestão da crise se atém apenas ao que é o aspecto externo, público, do problema: recolher árvores derrubadas pela ventania, limpar bueiros e galerias, conservar adutoras rompidas, religar a energia elétrica, coletar os entulhos e assim por diante. Ocorre que muito das perdas privadas estão associadas aos elementos externos que se moveram para dentro dos imóveis particulares, criando controvérsias interpretativas sobre responsabilidades e direitos de ressarcimento.

Ademais, quando o ambiente arejado e desimpedido à circulação dos membros é subitamente invadido por substâncias líquidas desagradáveis – em aparência e em odor – esse processo doloroso de decomposição do espaço deixa marca nas paredes, para não dizer nos corpos e, por vezes, os atravessam. Uma indígena da etnia *macuxi*, cuja moradia foi destruída num episódio de inundação em Boa Vista/RR, no ano de 2011, e que ficou desabrigada – indo se instalar num abrigo provisório montado num ginásio de esportes na periferia da cidade –, nos contou sobre as perdas progressiva sofrida na casa através da elevação do nível das águas referido ao seu corpo. Enquanto as águas estiveram no seu calcanhar, foi possível tomar alguma providência, no sentido de salvar utensílios de cozinha e alimentos, mas quando as águas chegaram a altura do peito, já nada era possível resgatar, senão deixar tudo o mais pra trás e escapar. Uma ripa de madeira da cama atravessou o corpo de uma jovem mulher, perfurando vários órgãos vitais e ainda que os familiares e vizinhos tentassem fazer o salvamento por sua conta, a imobilização era necessária e por quase uma dezena de horas foi a espera pelo serviço resgate, que chegou tarde demais, nos relatou a irmã da vítima.

Membros de comunidades rurais, ribeirinhas, tradicionais, cujos lugares são danificados ou destruídos – como no caso de Ilhota/SC, Boa Vista/RR, Rio Branco/AC – são colocados em abrigos provisórios em instalações urbanas. Escolas viram abrigos; ginásios de esportes e parques de exposição viram abrigos; associações comunitárias, idem. Esse novo espaço coletivo priva o restante da comunidade de suas funções regulares, que são interrompidas (por vezes, por um tempo longo) enquanto desdiz as próprias referências culturais e da vida privada das famílias atendidas. Todos se sentem prejudicados.

Esse choque involuntário de espaços, que compete por funções distintas, logo vira estranhamento e intolerância. Regras de convivência não são mais produzidas no interior da família, mas pelos gestores, que as impõe numa lógica *top-down*, como em Porto Velho, durante a crise das inundações no ano de 2014. Numa área distante do lugar de origem, acampamentos são erguidos por instituições públicas ou entidades filantrópicas como alternativa aos abrigos de difícil administração. Porém, surgem novos problemas, como o de uniformização de tendas que atendem famílias de tamanho diverso, como em União dos Palmares/AL e em Barreiros/PE, ambos nos anos de 2010; ou em Porto Velho, no ano de 2014. As alternativas técnicas a esses espaços disfuncionais tem sido o oferecimento de auxílio-moradia, que produz a repulsão do mercado imobiliário, com receio de ficar com inquilinos que poderão perder a qualquer momento a fonte de renda, como no caso de Niterói, em 2010. Ou são soluções habitacionais rápidas e de baixo custo, que se convertem numa realocação com novos riscos e dificuldades, como o de conviver com uma vizinhança inamistosa e longe do acesso aos serviços essenciais, como os de saúde e transporte, que se tinha no lugar

desmantelado (SIENA, 2014). A solução derradeira numa abordagem desumanizada é simplesmente lidar com a crise expulsando daquela circunscrição as pessoas que estão no centro da mesma, prestando desserviços que as repelem, as dispensam, até que o desastre caia no esquecimento.

## PARA CONCLUIR: TENTATIVAS DE DESATIVAÇÃO DE ALERTAS QUE SOAM

Desastres são um *tipping point* no curso de vida daqueles que os vivenciam na medida em que se constituem como um *desmoronamento do mundo* naquilo que se acreditava que o mesmo pudesse seguir rotineiramente. Um desastre é, assim, uma *situação*, mas também um *processo* no qual contribuem tanto os *elementos estruturais* que forjam dadas representações e práticas sociais dos sujeitos envolvidos quanto os *elementos dinâmicos* das interações sociais contínuas e/ou particulares que conduzem àquela situação (OLIVER-SMITH, 2006).

Embora nos detendo nos aspectos mais sombrios da crise, isso não significa que conexões sociopolíticas conciliadoras possam ocorrer para enfrentá-la dialogicamente. Em janeiro de 2007, o prefeito municipal de Sumidouro/RJ chorava copiosamente por ter recebido ofertas de recursos extraordinários, mas não dispor de terreno seguro, em termos geológicos, para aplicá-lo, nem de pessoal suficiente para manejar os abrigos. Os grupos afetados tinham-no em boa conta, sofriam pelo sofrimento que o prefeito tinha por eles – numa circularidade empática – e se puseram a gerir o abrigo por sua conta, o mais bem administrado de todos os que visitamos ao longo de duas décadas de estudo no tema.

No município de Rio Branco/AC, sistematicamente afrontado com as cheias poderosas do rio Acre, na maior delas, ocorrida no ano de 2015, o prefeito municipal mudou o seu gabinete para dentro do maior dentre os abrigos provisórios, instalado no parque de exposições do município. Sua intenção era a de que os abrigados tivessem contato direto com ele para haver transparência, tanto no relativo ao seu compromisso prioritário com o problema como também no esclarecimento das dificuldades na materialização, no curto prazo, das soluções de moradia demandadas. A secretária de assistente social era a principal assessora no delineamento do problema e na gestão da crise e tratou de produzir abrigos que servissem para concentrar serviços públicos essenciais, desde o atendimento médico e farmacêutico até o atendimento jurídico às pessoas com problemas variados, de dívidas a crises conjugais.

Em São José do Vale do Rio Preto/RJ, no ano de 2011, a diretora abriu a escola para a comunidade mais periférica arrasada por enxurradas. A vizinhança organizou desde a alimentação ao corte de cabelo e observamos ali, como em Petrópolis/RJ, no Vale do Cuiabá, na tragédia correlata, que as lideranças religiosas locais estavam infinitamente melhor preparadas para uma atuação de reabilitação material e social das famílias assistidas do que o agentes públicos que, em diversos níveis (locais, estaduais e federais, civis e militares), pareciam incapazes de interagir e prover cuidado de modo articulado. A complexidade social dos desastres frequentemente escapa daquilo que está tipificado nos planos de contingência/protocolos de atendimento das instituições que atuam nas emergências e nos processos recuperativos, de modo que as práticas padronizadas do quadro técnico-

operacional das mesmas amiúde estão aquém das exigências dos que são afetados nestas crises, seja na sua fase aguda ou crônica. Enquanto no Vale do Cuiabá a comunidade tentava se auto organizar apesar de assédios variados, em Teresópolis as famílias desabrigadas, desalojadas e sofreram demais danos materiais se organizaram em torno de uma associação de vítimas – a AVIT –, lutando para que a demarcação temporal do decreto de emergência não fosse confundida com o final da crise. Sem soluções habitacionais definitivas à vista, com auxílios-moradia sempre sujeitos a rumores de cessação, com compensações financeiras discutíveis e obras inconclusas, a mobilização social permanente foi o que permitiu dar um sentido político mais consistente a um desastre que, como tantos outros, eram apenas atribuídos às forças da natureza.

Esses são apenas alguns *flashes* de casos mais complexos que não há como detalhar nesse espaço, porque também o espaço dedicado à palavra é infinitamente menor do que o da experiência de observação *in loco* o qual, por seu turno, não se compara com o da experiência vivida da crise, cuja riqueza o recorte disciplinar da pesquisa não alcança. Mas que podem ensejar discussões posteriores, mais holográficas, sobre caminhos possíveis – em termos de filosofia de gestão pública, de conhecimento e de trajetória de vida – que se coadune com a evitação de crises similares a estas; se não evitáveis, melhor geridas. Jon e Purcell (2018) tratam de casos de desastres onde a omissão pública e as medidas de repulsão aos grupos afetados tiveram, como contraponto, a articulação dos mesmos com outros atores sociais para lutar pelo direito de permanência e de melhoria do lugar ameaçado. Trata-se de uma resiliência que não é o mero ajuste a treinamentos inconsistente com a complexidade dos perigos no mundo concreto, mas de amadurecimento coletivo para enfrentar os conflitos que derivam em desproteção civil.

Especialmente, onde as decretações de emergência se normalizam, convertendo a exceção em regra, aí está uma ferida aberta a qual convém ao gestor e à sociedade local achar mecanismos institucionais de tratamento antes que corroa todo o tecido democrático da qual depende a manutenção de liberdades fundamentais e de utopias que alimentam o horizonte dos implicados e que clamam por essas resiliências políticas. Enfim, desastres podem deflagrar outras crises sociais e estas podem deflagrar desastres, em dinâmicas que alteram as relações dos sujeitos afetados com o Estado e a democracia pode ser um norte útil nesses casos para anteparar as vítimas de violências ocorrem através de práticas de atendimento público em desconformidade com a dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.
- ANSELL, C.; BOIN, A.; FARJOUN, M. Dynamic conservatism: how institutions change to remain the same. *Institutions and Ideals*, v. 44, 89–119, 2015.

- BASTOS, R.D. *Na rota do fogo: especulação imobiliária em São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH, Unicamp, 2018.
- BOIN, A.; EKENGREN, M.; RHINARD, M. *The EU as crisis manager*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- BULLARD, Robert. Varridos pelo furacão Katrina: reconstruindo uma “nova” Nova Orleans usando o quadro teórico da justiça ambiental. (126-147). In: Herculano, S. e Pacheco, T. (orgs.). *Racismo Ambiental*. Rio de Janeiro: FASE, 2006.
- CARDOSO, A. L. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, v. XX, n. 1, p. 27-48, 2006.
- COHN, G. Indiferença, nova forma de barbárie. (81-90). In: Novaes, A. (Ed.). *Civilização e barbárie*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- ESTADO DE MINAS. “A culpa é do prefeito”, diz Kalil sobre mortes em temporal na capital. 16 de novembro de 2018. [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/11/16/interna\\_gerais,1006076/a-culpa-e-do-prefeito-diz-kalil-sobre-mortes-em-temporal-na-capit.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/11/16/interna_gerais,1006076/a-culpa-e-do-prefeito-diz-kalil-sobre-mortes-em-temporal-na-capit.shtml)
- FRITZ, C. Disasters. (651-694). In: MERTON, R; NISBET, R. (Orgs). *Social problems*. New York: Harcourt Brace, 1961.
- IBRAHIM, S. Y. *Análise das memórias coletivas dos afetados no desastre socioambiental de janeiro de 2011 no Vale do Cuiabá – Petrópolis, RJ*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: EICOS, UFRJ. 2018.
- JON, I.; PURCELL, M. Radical resilience: autonomous self-management in post- disaster recovery planning and practice. *Planning Theory & Practice*, v. 19, n. 2, 235–251, 2018. <https://doi.org/10.1080/14649357.2018.1458965>
- MORIN, E. *On complexity*. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.
- OLIVER-SMITH, A. Disasters and Forced Migration in the 21<sup>st</sup> Century. *Understanding Katrina Essay Forum: perspectives from the social sciences*. Social Science Research Council, New York (EUA), 11 jun. 2006. <http://understandingkatrina.ssrc.org/Oliver-Smith/>
- QUARANTELLI, E. A social science research agenda for the disasters of the 21st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation. (325-396). In: PERRY, Ronald e QUARANTELLI, Enrico (Orgs). **What is a disaster? New answers to old questions**. USA, International Research Committee on Disasters, 2005.
- SIENA, M. A atenção social nos desastres: quando o deslocamento compulsório acontece. (151-178). In: Valencio, N; Siena, M. (Orgs.). *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas*. São Carlos: RiMa, 2014, v. 4.
- VALENCIO, N. *Para além do “dia do desastre”: o caso brasileiro*. Curitiba: Ed. Appris, 2012.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. Vulnerability as oppression: the traps of risk- prevention actions. (115-141). In: Marchezini, V. *et al* (Eds.). *Reduction of Vulnerability to Disasters: from Knowledge to Action*. São Carlos: RiMa, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/320546899\\_Vulnerability\\_as\\_social\\_oppression\\_the\\_traps\\_of\\_risk-prevention\\_actions](https://www.researchgate.net/publication/320546899_Vulnerability_as_social_oppression_the_traps_of_risk-prevention_actions)

VALENCIO, Norma; VALENCIO, Arthur. O assédio em nome do bem: dos sofrimentos conectados à dor moral coletiva das vítimas de desastres. *LUMINA – Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFJF*, v.12, n.2, 19-39, 2018. <https://lumina.ufjf.emnuvens.com.br/lumina/article/view/844>