UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL – PPGPLAN

ALEXANDRE EVANGELISTA SANTOS

A SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA:
DA GÊNESE À ESTRUTURA ATUAL

FLORIANÓPOLIS
2015

ALEXANDRE EVANGELISTA SANTOS

A SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA:

DA GÊNESE À ESTRUTURA ATUAL

Dissertação de Mestrado apresentado ao Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN, do Centro de Ciências Humanas e da Educação – FAED da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, como requisito para obtenção do grau de mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental.

Orientadora: Prof.ª Dr. ª Isa de Oliveira Rocha

FLORIANÓPOLIS

2015

S237s Santos, Alexandre Evangelista
A Secretaria da Defesa Civil de Santa Catarina: da gênese à estrutura atual / Alexandre Evangelista Santos. – 2015.
205 p. : il. color ; 21 cm

Orientadora: Isa de Oliveira Rocha
Bibliografia: p. 177-195
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2015.

1. Defesa Civil. 2. Administração estadual – Santa Catarina. 3. Organização administrativa. I. Rocha, Isa de Oliveira. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. III. Título.

CDD: 363.35 – 20.ed.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UDESC

ALEXANDRE EVANGELISTA SANTOS

A SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA: DA GÊNESE À ESTRUTURA ATUAL

Dissertação julgada adequada para obtenção do Título de Mestre/a em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental junto ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPlan da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Florianópolis, 27 de julho de 2015.

Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira
Coordenador do Programa

Banca Examinadora:

Orientador/a:
Doutora Isa de Oliveira Rocha
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:
Doutor Carlos José Espíndola
Universidade Federal de Santa Catarina

Membro:
Doutor Fábio Napoleão
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:
Doutor Mário Jorge Cardoso Coelho Freitas
Universidade do Estado de Santa Catarina

RESUMO

SANTOS, Alexandre Evangelista. **A Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina:** Da gênese à estrutura atual. 2015. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – Área: Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Econômico e Espacial) - Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. Florianópolis. 2015.

A pesquisa analisa a organização da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina, do passado ao presente; mais especificamente, procurou-se analisar a gênese e a organização da secretaria estadual da defesa civil catarinense. Os objetivos específicos do trabalho foram: Resgatar as determinações históricas da defesa civil; analisar como funciona e como se organiza o corpo técnico da secretaria de defesa civil; analisar como são desenvolvidas as ações da secretaria de defesa civil ao longo do seu desenvolvimento; analisar como os investimentos públicos são realizados e quais as prioridades de sua aplicação; e analisar quais os limites e as possibilidades da estrutura de defesa civil estadual. Ao longo dos capítulos buscou-se responder cada um dos os objetivos apresentados. Muito mais do que a produção de um relatório de dados coletados em campo, o nosso interesse buscou o sentido que a defesa civil teve em cada momento do seu desenvolvimento. Para isso resgatamos questões contextuais como o conceito de Estado e a história da organização no caso do Estado brasileiro para dar base analítica a nossa proposta e a partir dela apresentar os determinantes para o surgimento da defesa civil nacional, bem como o universo conceitual e teórico em que nos pautamos neste trabalho. De posse desta base desdobramos nossa análise para surgimento da defesa civil nacional e posteriormente abordarmos a organização da defesa civil estadual. O interesse neste esforço foi produzir um horizonte conceitual a ser relacionado aos dados levantados na pesquisa da defesa civil em Santa Catarina. Como resultado identificamos que a defesa civil vive um momento de transição em sua organização, buscando superar seus limites para avançar em novos referenciais. Apesar do esforço impõem-se à sua estrutura desafios estruturais que derivam de reflexos histórico e políticos de processos que estão em sua origem e na maneira de como ela se processa. O resgate dessa produção histórica e a análise da organização da defesa civil em Santa Catarina mostrou que a superação dos desafios enfrentados pela secretaria não reside na concentração do Estado como o único agente de decisões políticas, mas em um processo de desconcentração e deslocamento desse poder para o interesse social mais geral.

Palavras-chaves: Defesa Civil. Santa Catarina. Estado. Estrutura Administrativa.

ABSTRACT

SANTOS, Alexandre Evangelista. **The Secretariat of State for Civil Defense of Santa Catarina:** from Genesis to the current structure. 2015.135 f. dissertation (master in Territorial Planning and social and environmental development-area: Territorial Planning and Social, economic and Spatial Development)-Universidade do Estado de Santa Catarina. Postgraduate program in Territorial Planning and social and environmental development. Florianópolis. 2015.

The research analyzes the Organization of the Secretariat of State for Civil Defense of Santa Catarina, from past to present; more specifically, we tried to analyze the genesis and the Organization of the State Secretariat of civil defense of Santa Catarina. The specific objectives of the study were: to rescue historical determinations of civil defence; analyze how it works and how to organize the staff of the Secretariat for civil defense; analyze how the actions are carried out civil defense Secretariat over your development; analyze how public investments are made and what are the priorities of your application; and analyze what are the limits and possibilities of the State civil defense. Throughout the chapters sought to answer each of the goals. Much more than the production of a report of data collected in the field, our interest sought the sense that civil defence had in every moment of your development. For that we rescued contextual issues such as the concept of State and the history of the Organization in the case of the Brazilian State to give analytical base our offer and from her present determinants for the emergence of national civil defence as well as the conceptual and theoretical universe in which guide us in this work. Of possession this base deployed our analysis for the national civil defense and later addressing the State civil defense organization. The interest in this effort was to produce a conceptual horizon being related to the data collected in the research of civil defense in the State of Santa Catarina. As a result we have identified that the civil defense lives a time of transition in your organization, seeking to overcome their limits to advance into new frames. Despite the efforts we need to structure your structural challenges that derive from historical and political reflexes of processes that are in your origin and the way she is. The rescue of this historic production and analysis of civil defense organization in Santa Catarina has shown that overcoming the challenges faced by the Secretariat is not the concentration of the State as the sole agent of political decisions, but in a process of devolution and offset of that power to the more general social interest.

Keywords: Civil Defense. Santa Catarina. State. Administrative Structure.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7

1.1 OBJETIVOS, RELEVANCIA E INTERESSES SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL 12

1.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS 15

2 EM BUSCA DE UMA GÊNESE PARA A DEFESA CIVIL NO BRASIL 20

2.1 A COMPREENSÃO SOBRE O ESTADO MODERNO: UMA LEITURA MARXISTA 21

2.2 FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: OS MILITARES E O DESENVOLVIMENTISMO 29

2.3 A EMERGENCIA DA DEFESA CIVIL NO BRASIL 38

2.3.1 A defesa civil como necessidade de Defesa Nacional e como reposta a deficiências de infraestrutura urbana no pós-guerra 41

2.3.2 Os limites do capital e os determinantes da agenda internacional 49

2.4 ALGUNS DESAFIOS APRESENTADOS PARA A DEFESA CIVIL NACIONAL 53

3 A SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA 55

3.1 CONTEXTO E FORMAÇÃO HISTÓRICA 55

3.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO 67

3.2.1 O debate internacional como premissa para um novo modelo de defesa civil 67

3.2.2 A proposta de defesa civil em Santa Catarina frente às premissas nacionais e internacionais 71

3.3 CARACTERÍSTICAS E FORMA DE FUNCIONAMENTO 78

3.2.1 O domínio militar na gestão política da defesa civil 78

3.2.2 A organização administrativa da defesa civil 83

3.2.3 O processo administrativo e o modelo da gestão administrativa da defesa civil 93

3.3 O ESTADO FRENTE AOS DESASTRES E A LÓGICA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO 99

3.3.1 A reafirmação do Projeto Jica como a principal medida de confrontação dos desastres no Vale do Itajaí e a análise da defesa civil como mercadoria 106

4 CONSIDERAÇÕE FINAIS: LIMITES E POSSIBILIDADES DA DEFESA CIVIL EM SANTA CATARINA 115

REFERÊNCIAS 119

ANEXO I 130

ANEXO II 131

ANEXO III 133

1 INTRODUÇÃO

O tema dos desastres torna-se constantemente uma importante pauta social. Diante dessa importância os governos sempre as usam como uma inesgotável fonte de propaganda para compor suas vitrines administrativas. Um exemplo disso é a divulgação na página do *Governo do Estado de Santa Catarina*[1], que em linhas gerais, projetou o orçamento de 608,8 milhões de reais para investir nos seus últimos três anos de sua gestão, 2012-2014. Ao todo são listados nove projetos considerados como medida de prevenção aos desastres. Todos, sem exceção, são investimentos em grandes obras estruturais.

O perfil do investimento divulgado pelo governo estadual catarinense não explica muito sobre a organização da sua política de defesa civil, mas constata uma dinâmica comum de concentração dos investimentos realizados pelo poder público. A sua tendência em aplicar recursos de forma pragmática, para alcançar resultados imediatos por meio de investimentos em obras de infraestrutura, que são considerados ações de “prevenção”.

Durante muito tempo essa tendência se concentrou nas ações de resposta, que envolvem o socorro, a assistência às pessoas atingidas e a reabilitação do cenário do desastre. Esse enfoque adotado pelo Estado seguia, em linhas gerais, o modelo de Hewitt (1997) como concepção sobre o tema. Nele a sociedade era vista como sujeitada aos desastres, sendo estes imprevisíveis e inevitáveis.

Esse modelo direcionava a política pública a compreender que as ações de defesa civil tinham como forma a adoção de medidas pós-impacto, orientadas em restabelecer o panorama anterior ao evento destrutivo, diminuindo a responsabilidade dos encarregados da redução dos riscos e evitando ou diminuindo seus efeitos danosos (BRASIL, 2013, p. 59). Há nas ações, com base neste modelo, uma cisão dos fatores determinantes dos desastres entre *natureza* e *sociedade*, onde sua origem e desenvolvimento encontram-se fora do controle da humanidade. De fato, quem pode com as forças da natureza? Ou, brincando com a analogia que Valêncio (2009) faz no livro *Sociologia dos Desastres*, onde compara os desastres a mitológica *Quimera*, perguntamos: Como dar conta dessa *Quimera* que nos assombra?

---

[1]SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina. *Ações de Defesa Civil*. 2013. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/institucional/acoes-de-defesa-civil.html>, acessado em: 19 jun. 2013.

Na *Conferência Geral sobre Desastres realizada para Prefeitos, Dirigentes de Instituições Públicas e Privadas e Líderes Comunitários*[2] em 2007*,* apresenta-se, no panorama nacional, um marco importante que estabelece novas maneiras de responder a essas questões. A perspectiva nacional adota em sua concepção a articulação dos fenômenos humanos e naturais como fatores na gênese dos desastres. O que desencadeou um novo campo de produção e organização nesta área.

A leitura daquele momento mostra que a política nacional avançou significativamente, ao trazer a discussão social das emergências e dos desastres como fator relevante da política de defesa civil. Até então, pelas evidências encontradas, a discussão sobre esse tema concentrava-se apenas ao corpo militar do Estado e portando a sua concepção, sendo, a partir da Constituição de 1988, e mais nos últimos anos, mobilizada para uma intensa participação da sociedade civil no debate, o que levou a criação de dispositivos sociais como os Núcleos Comunitários de Defesa Civil – NUDECS, em 2005, e a realização da 1º Conferência da Defesa Civil, em 2010.

A aproximação de uma concepção mais socioambiental provocou, como resultado, uma necessidade de mudança da organização das políticas públicas do Estado, diminuindo sua centralidade na fase de resposta e ampliando a atividade em outras ações, como a prevenção, mitigação, preparação e reconstrução. Gradualmente, dentro de um certo “modismo”, a palavra prevenção ganhou destaque, colocando-se como centro do interesse do poder público. Porém, a prevenção, quando aplicada, passou a seguir o rumo oposto da passividade vista anteriormente, voltando esforços a uma perspectiva de minimizar, ou mesmo eliminar, os riscos de eventos adversos por meio de ações reativas de confronto com a natureza. Nesse sentido, a sociedade passou a encará-la como sua “inimiga”, sendo executado um verdadeiro combate contra a *Quimera*.

O Estado dirá em seu plano de ação, que o desastre é o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocado pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável" (BRASIL, 2007, p. 8), mas responderá, recrutando o conhecimento técnico-científico

[2] MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÂO NACIONAL. *Conferência Geral sobre Desastres: Para Prefeitos, Dirigentes de Instituições Públicas e Privadas e Líderes Comunitários*. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007. Disponível em: <http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/conferencia.asp>. Acesso em: 29 nov. 2011.

da humanidade, para construir novas barragens, contenções de encostas, criar sistemas de monitoramento de rios e o aperfeiçoamento de sistemas de previsão do tempo, reforçando suas armas de combate de resposta a natureza. Mas, será mesmo que essa forma de organização social se torna suficiente para responder as necessidades apresentadas no contexto atual? Quais são as consequências dessa perspectiva?

Como já identificamos acima, não negamos que a organização de um movimento mais defensivo, na mudança de perspectiva da defesa civil, significou um marco importante para o gerenciamento do desastre, mas, na medida em que esse processo ocorre abre-se outro debate que precisa ganhar espaço. Um olhar mais atentamente a discussão nacional, mostra que sociedade deve ser apresentada como sujeito ativo na produção dos desastres e por consequência, em sua redução. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil em seu horizonte chega a apontar para essa perspectiva em sua matriz de análise, quando abre espaço para incorporar aos desastres a categoria *social*, porém, isto não se consolida, continuando a alta concentração de decisão política nas mãos do Estado. Em uma passagem verificamos a importância da dimensão social da seguinte maneira

> Atualmente, torna-se imperioso que tal paradigma [referindo-se ao modelo de Hewitt] seja substituído pela ideia da concepção social de desastre, na qual os desastres são os produtos de uma combinação particular entre ameaças e vulnerabilidades da sociedade; o que implica, na maioria dos casos, que são as condições sociais de existência de uma população que determinam fortemente o nível de destruição ou de interrupção de serviços essenciais numa sociedade. (BRASIL, 2013. p. 60)

Portanto, compreendemos que para além de uma dimensão defensiva na maneira como se produz a política de defesa civil, precisa-se avançar na reflexão social desse debate, convocando às Ciências Humanas como um campo de saber a ser incorporado. Aparentemente, em termos nacionais, existe um certo consenso de que o conceito dos desastres tem um corpo complexo e dinâmico, que requer múltiplos saberes para sua compreensão. Mas a prática é outra.

Observamos que a entrada de profissionais ligados à área das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas[3] é muito restrita. Genericamente ocorrendo

[3] Compreendemos as Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas conforme classificação definida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A tabela utilizada pelo CNPQ apresenta como áreas das Ciências Humanas: a sociologia, antropologia, a história, a geografia,

por meio de ações voluntárias em momentos de crise, para atuação específica, por meio de convênios com organizações não governamentais, ou por uma aproximação com as universidades e não diretamente na estrutura do poder público. Atualmente podemos considerar que a dificuldade de incorporação nessa estrutura não se limita apenas a pouca inserção de um corpo técnico dentro da defesa civil, mas também, pela dificuldade de absorção de técnicas e instrumentos do seu conhecimento (VALENCIO, 2009, p. 10-12). Há como desdobramento formulações de ações sócio comunitárias, que poderiam levar as comunidades a interagirem melhor e a participarem com mais intensidade na diminuição das suas vulnerabilidades e riscos, reduzidas, com intervenções fragmentadas, a-históricas e pontuais, carecendo de um processo contínuo e estratégico de intervenção.

Numa primeira análise podemos ter a impressão de que a pouca participação de profissionais das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas no corpo técnico da defesa civil, poderia ter relação com o momento conjuntural da política nacional, que, pelas indicações dadas nas reflexões de Negredo (2009) e Valêncio (2009), mostrariam alguns elementos interessantes de tal dificuldade de inserção, como: 1) o desconhecimento da classe política sobre as atividades de defesa civil; 2) o desconhecimento da comunidade sobre as mesmas atividades; 3) a inexistência de quadro permanente de funcionários; 4) a defesa civil vista como órgão assistencial; 5) a interrupção sistemática da estrutura estadual da defesa civil em períodos eleitorais; 6) a ocorrência de administrações isoladas e desintegradas; e 7) a falta de projetos como plano de contingências, plano de prevenção etc. (NEGREDO, 2009. p. 62-69). Em síntese, o que se observa no Estado, principalmente na esfera municipal, são dificuldades em se conseguir montar de forma adequada uma estrutura organizativa e prática, política e operacional, de defesa civil permanente diante do debate nacional. O que reflete no porquê persistem lógicas de estruturação da defesa civil priorizando ações de resposta. Mas seriam apenas estes os entraves para uma mudança de paradigma?

Apesar das dificuldades apontadas influenciarem de diferentes maneiras a inserção de profissionais da área das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas na estrutura da defesa civil, elas não se configuram como única possibilidade de resposta. É preciso destacar por exemplo que o espaço público é por natureza um

a Psicologia etc.; e como áreas das Ciências Sociais Aplicadas: o Serviço Social, a Demografia, o Planejamento Urbano e Regional, etc.

campo de disputa de interesses sociais, sendo as suas divergências e convergências políticas elementos constitutivos de organização. Essa característica leva a necessidade de analisar outras preocupações sobre a nossa organização frente aos desastres, como a constituição das frágeis divisões entre campos de conhecimentos distintos e a sua incorporação na estrutura da defesa civil. Para nós, não se trata apenas de reclamar a ausência de determinado conhecimento nessa área, mas, de compreender porque algumas delas ganham mais força em relação a outras.

A nova reestruturação institucional da defesa civil, impulsionada na última década, tem sido fortemente influenciada pelas ciências naturais como mediadora de um novo modelo, amparado pelos seus avanços tecnológicos. A produção científica desse conhecimento tem aberto novas possibilidades de responder aos desastres, contudo, tem sido ignorado o seu aspecto ideológico, pois, todo o conhecimento carrega, em seu corpo técnico e teórico, componentes sociais e políticos que demarcam distintos modelos de sociedades. Por isso a incorporação científica de qualquer modelo não pode ser considerada um ato fechado em si, nem mesmo neutro de algum efeito ou intencionalidade proposital de um produto social e histórico.

Não há qualquer mudança na organização da defesa civil isenta desses componentes. Absorvidas dessa maneira perdemos de vista o sentido dos seus resultados, além de qualquer capacidade em perceber desdobramentos negativos como dependências e problemas. A capacidade de prever que uma determinada área de risco pode a qualquer momento ceder, não faz com que as pessoas saibam o que fazer, que tenham melhores condições de atendimento, moradia etc., ou seja, que estejam mais preparadas para lidar com a previsão antecipada de chuvas. Ao contrário, há maior exposição a crise, a instabilidade, a conflitos e a insegurança.

Percebe-se que a ideia de avanço também pode significar o desdobramento de novos problemas, que abrangem questões como: Quais tecnologias são mobilizadas para a questão dos desastres? De que forma são usadas e absorvidas pela população e por seus diferentes estratos sociais? Qual impacto elas trazem? Quem de fato se beneficia delas? Como essas tecnologias podem ser amplamente acessadas? A adoção de muitas dessas novas tecnologias são mesmo o melhor caminho para serem adotadas pelo poder público?

Nosso interesse se desenvolve na direção de responder essas preocupações, isto é, em analisar os desdobramentos da nova reestruturação da defesa civil nacional, compreendendo o porquê que determinadas tecnologias são incorporadas

na estrutura das defesas civis. Não é intensão desmobilizar o investimento em uma determinada direção política ou técnico-científica, mas não a aceitas sem uma análise mais crítica. Compreendemos que a centralidade nas ciências naturais, tanto do ponto de vista teórico, como do ponto de vista técnico e instrumental, não é justificada apenas por intermédio de uma necessidade colocada na realidade social. Sabe-se que elas também envolvem interesses que articulam o campo científico e as estratégias políticas adotadas pelos agentes públicos. Essa articulação, traça padrões no desenvolvimento da política pública e dá uma certa singularidade a sua estrutura de defesa civil. Este projeto visa captar essa singularidade, analisando a organização da defesa civil da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

1.1 OBJETIVOS, RELEVANCIA E INTERESSES SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL

A tarefa de pesquisar qualquer tema sobre defesa civil é um terreno complexo e muito perigoso, porque trata-se de um campo recente, polêmico, com informações e conhecimentos que ainda estão em produção. O que significa dizer que há a necessidade constate de levantamento de dados para conseguirmos chegar em análises mais gerais. Por isso entendemos a importância de novas pesquisas nessa área.

Dentro desse quebra cabeça, de formar um quadro mais amplo de informações, escolhemos a Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina, esfera estadual, como alvo de interesse, porque identificamos uma lacuna de análise. Essa lacuna se sustenta em dois argumentos que montamos durante a nossa atuação nessa política. A primeira em perceber que a discussão sobre defesa civil transita normalmente numa bipolaridade, uma feita na esfera nacional, com um crescente debate promovido a partir de 2004[4]. E outra, derivado dessa mobilização, no debate que aponta a organização da defesa civil municipal como alvo central de atenção, isto porque, a manifestação de qualquer desastre é territorial: “É no município que se sofre com os desastres! ”[5] (sic.).

[4] Ano de grande relevância nacional pela ocorrência do primeiro ciclone tropical a ser registrado oficialmente no Atlântico Sul.
[5] Recorte da fala registrada na entrevista de campo feita por profissionais da Secretaria da Defesa Civil de Santa Catarina.

Há nessa primeira leitura, pouco investimento e discussão sobre a estrutura estadual de defesa civil que expresse uma preocupação. Claro que não desconsideramos que os gestores públicos estaduais estejam fora da participação ativa no debate sobre a política de defesa civil, ou que inclusive não sejam objetos de discussão, mas, verificamos a carência de estudos que aprofundem a sua dimensão.

A segunda leitura se sustenta pela importância que o estado de Santa Catarina tem para o cenário nacional. O seu destaque ocorre tanto por conta da região ser um local de desastres de grande impacto, como por assumir um protagonismo de organização frente a eles.

Nos dados nacionais podemos ter uma ideia melhor desse cenário quando verificamos os levantamentos feitos entre o período de 1991 e 2010. Nelas as inundações bruscas aparecem como a segunda maior causa de desastres registradas no país, cerca de 30% do total de ocorrências. Porém, elas são, dentro desse cenário, o fator que incide o maior número de mortes da população, responsável por 43,19% (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2013, p. 28-29). As regiões brasileiras que se destacaram nesses estudos foram justamente o Sul e o Sudeste, ultrapassando a média nacional de 15 mortes por milhão de habitantes. Além dessa referência podemos citar, como repercussão nacional, as inundações graduais de 1993 e 1994, o Furacão Catarina em 2004 e os deslizamentos em 2008, que sozinhos somaram o resultado 464 mil desabrigado e 204 mortos.[6]

Tivemos uma nova referência da importância catarinense para o cenário nacional no *1º Fórum da Rede Cooperativa de Comunicação para Cultura de Prevenção de Desastres*, realizado em 2008[7]. Nesse evento o então diretor de Defesa Civil de Santa Catarina, Maj. Márcio Luiz Alves, destaca o “efeito Catarina”, em alusão ao furacão ocorrido em 2004, como um marco histórico para o país. Afirma que o Furacão Catarina se tornou um ponto de mudança na cultura nacional, porque não se tinha até aquele momento, uma percepção de risco em decorrência de desastres no Brasil. Esse contexto era reforçado pela representação de que o país “era abençoado por Deus”[8] (sic.).

---

[6] Dados registrados pela Secretaria de Defesa Civil de Santa Catarina.

[7] Evento realizado pela Secretaria Executiva da Justiça e Cidadania do Estado de Santa Catarina (SJC), em parceria com o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (Ceped), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

[8] Recorte de fala do ex-diretor de Defesa Civil de Santa Catarina Maj. Márcio Luiz Alves em sua apresentação no 1º Fórum da Rede Cooperativa de Comunicação para Cultura de Prevenção de Desastres, realizado em 2008.

Para nós, estudar a Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina significa ampliar o conhecimento diante de desse debate fortemente polarizado, num campo de estudos extremamente rico. Compondo mais uma peça do quebra cabeça que se tornou o sistema nacional de proteção e defesa civil implantado no país. Por isso destacamos a importância de pesquisas com este recorte.

Para orientar nosso trabalho levantamos a seguinte pergunta: Como ocorre a organização da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina?

Essa questão norteadora se divide em perguntas como:

- Quais são suas determinações históricas?
- Como a secretaria funciona, organiza suas ações e o seu corpo técnico?
- Como são desenvolvidas as ações da secretaria de defesa civil ao longo do seu desenvolvimento?
- Como os investimentos públicos são realizados e quais as prioridades de sua aplicação?
- Quais são os limites e as possibilidades da estrutura de defesa civil estadual?

O objetivo com esse trabalho será: **Analisar a gênese e a organização da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.**

Sendo, objetivos específicos:

- Resgatar as determinações históricas da defesa civil;
- Analisar como funciona e como se organiza o copo técnico da secretaria de defesa civil;
- Analisar como são desenvolvidas as ações da secretaria de defesa civil ao longo da sua existência;
- Analisar como os investimentos públicos são realizados e quais as prioridades de sua aplicação; e
- Analisar quais os limites e as possibilidades da estrutura de defesa civil estadual;

Antes de encerrarmos este item é preciso mencionar que inicialmente mostramos uma motivação que atravessa todo o trabalho, o de verificar os elementos que dificultam a inserção dos profissionais das áreas humanas e sociais aplicadas dentro do corpo técnico da defesa civil. Ao tentarmos responder esse problema, pela primeira vez nos deparamos com a limitação de dados que nos conduzisse nesse

caminho. Essa carência fez com que seguíssemos outro rumo, levando-nos a projetar um estudo que buscasse suprir a necessidade de compor mais informações sobre a defesa civil, para nos fornecer maior capacidade de compreender um quadro geral dessa instituição. Essa necessidade significou a mudança do nosso objeto de pesquisa para o levantamento da institucionalização da defesa civil, porque compreendemos que ao descrever melhor como se organiza e para onde caminha a defesa civil podemos ter maior capacidade de entender os entraves e os limites da inserção das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas nesse contexto.

Acompanhamos em nossa experiência prática, dentro dessa política, uma dificuldade de inserção desses profissionais que poderia ser justificada pela fragilidade institucional da defesa civil em termos de organização e recursos, de um lado, e por não se consolidar, muitas vezes, um conhecimento técnico específico de determinada profissão para se atuar na defesa civil, de outro. Mas, não achamos que esses pressupostos são a única maneira de explicar essa dificuldade, por isso formulamos a hipótese: **de que as Ciências Humanas e Sociais Aplicadas não são incorporadas nas estruturas da defesa civil por questões mais abrangentes do que as técnico-científicas.**

Ao longo do trabalho queremos demonstrar que uma maior articulação das ciências naturais na estruturação da defesa civil corresponde a questões ideológicas e políticas diluídas no interior do debate sobre o Estado. Concordamos com Valêncio (2009, p. 12) ao dizer que a pouca inserção de conhecimentos das ciências humanas, faz com que estes se vinculem estrategicamente a outro *corpus* técnicos de conhecimento, o que corresponde à uma formação de base insuficiente, impeditiva e alienante, do exame social mais profundo da realidade brasileira. A falta dessa compreensão camufla o jogo de interesses conflitantes entre as classes que ocupam o poder público e a sociedade. Nesse sentido apoiamos nossa pesquisa em dois pressupostos básicos: a compreensão dos desastres como fenômenos sociais e a defesa civil como espaço de conflitos e interesses.

1.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A nossa pretensão em estudar a defesa civil desdobra-se em analisar o seu movimento geral, buscando um sentido mais amplo de compreensão. Mas, diante da necessidade de produzir dados que nos permita essa leitura, faz-se necessário uma

leitura que passa também por circuitos mais específicos, o que nos leva a determinar um recorte empírico: a Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

Decidimos abordar nossos estudos a partir da matriz maxista, que tem como método o materialismo histórico. No campo da pesquisa, isso significou a utilização de uma abordagem qualitativa de seleção e análise de dados, pois, a proposta escolhida não se resume apenas em uma avaliação descritiva da defesa civil estadual. Ela teve como desafio captar a essência e os movimentos de suas transformações, os seus conflitos e saltos qualitativos ao logo de um tempo determinado. Isso inclui o contexto histórico de formação onde ela se insere, considerando que as forças sociais estruturantes, no curso de sua produção, fornecem sentidos organizativos e podem explicar as suas escolhas técnicas e políticas adotadas.

A pesquisa qualitativa é um importante instrumento de trabalho para os nossos estudos, porque fornece as melhores condições para o alcance do objetivo traçado. Concordamos com González Rey (2002, p. ix), quando diz que essa metodologia enfatiza a compreensão como processo dialógico, que implica o pesquisador, assim como as pessoas que são objeto de pesquisa, em sua condição subjetiva. Ele define que a pesquisa qualitativa representa um processo constante de produção de ideias, que organiza o pesquisador em um cenário complexo, do seu diálogo com o momento estudado.

Gozález Rey (2002, p. 50-51) ainda identifica que, do ponto de vista metodológico, a pesquisa qualitativa não se define apenas pelo seu instrumental, porque apoia-se em um processo epistemológico e teórico de diferentes construções de conhecimento. E que, ao debruçar-se sobre um objeto de pesquisa, devemos considerar os diferentes elementos que implicam os processos constitutivos do todo, os quais mudam em face do contexto em que esse objeto se expressa no concreto. Portanto, o contexto história caracteriza o desenvolvimento desse objeto e marca a sua singularidade.

Partindo do pressuposto de que a defesa civil emerge de uma necessidade social e histórica, o primeiro passo necessário do nosso trabalho foi remontar o contexto onde se insere a emergência da defesa civil, para na sequência tratarmos dos dados obtidos no campo da pesquisa. Essa etapa se concentrou na análise bibliográfica, onde fizemos o esforço de formar uma leitura capaz de contextualizar os elementos gerais que fundamenta a base para a formação da defesa civil. Para nós

esse conhecimento é fundamental, pois, de posse dele pode-se captar o movimento e as variações que se colocam em curso na sua organização institucional.

A dialética materialista tornou-se a linha mestra deste trabalho porque permite compor uma produção de sentido capaz de captar o movimento da defesa civil de Santa Catarina. Para compreendermos a formação histórica da defesa civil achamos prudente situarmos o conceito de *Estado* e com ele a questão das classes sociais em disputa. Na sequência passamos ao *Estado Brasileiro* como o espaço real dessa disputa, na medida em que identificamos o contexto histórico e o momento social onde encontramos o surgimento da defesa civil no Brasil.

Os elementos históricos e sociais nos conduzem a uma visão crítica acerca do desenvolvimento do capital, que faz parte do repertório que usamos como concepção teórica. Queremos desenvolver melhor para o leitor a visão que temos sobre o Estado e o corte de classes contido nele, como desdobramentos no modo de produção capitalista. Reconstituir esse enquadramento antes de entramos mais detalhadamente na organização da defesa civil torna-se essencial, porque a defesa civil se realiza enquanto ação social geral dentro desses limites. Institucionalmente ela reflete o Estado e integra-se a ele como um dos seus órgãos operacionais. É a partir dessa compreensão que desenvolvemos as categorias analíticas sobre a organização da defesa civil nacional e local.

O segundo passo nessa pesquisa foi o levantamento de dados de campo, coletados por meio de visitas institucionais na Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina. Fizemos durante as visitas observações e registros das nossas percepções, esses dados formaram um diário de campo importante para o trabalho. Buscamos descrever concretamente a organização das estruturas da defesa civil estadual para tê-la como material de análise. Todos as informações foram obtidas por meio de quinze encontros realizados no ano de 2014.

Para o levantamento desses dados foi necessário estabelecer uma relação com a defesa civil, intermediada, após contato inicial, pela supervisão e acompanhamento de um profissional de referência delegado pela própria secretaria. Este profissional nos acompanhou, promoveu suporte e estabeleceu contato com todas as estruturas da instituição. A maior parte das informações foram coletadas com a utilização de entrevistas semiestruturadas e o acesso a documentos fornecidos pela secretaria. As entrevistas eram de cunho qualitativo e foram feitas com o objetivo de conhecer o histórico da instituição e para dar conta de questões mais específicas do seu

funcionamento, sobre o campo de atuação dos profissionais entrevistados, suas visões e experiências. Assim foram levantadas informações organizacionais, financeiras e atividades prática-operacionais. A amostragem ficou restrita aos profissionais que atuam ou atuaram na secretaria da defesa civil estadual, tanto nas funções técnicas como políticas.

Não seguimos uma ordem sequencial de entrevistados, selecionamos os profissionais a partir das orientações fornecidas por pessoas chaves que indicavam nomes para as entrevistas. De maneira geral conseguimos dados de todas as gerencias e diretorias da Secretaria, conduzindo o total dez entrevistas. Entre elas tivemos a oportunidade de entrevistar dois ex-diretores da Defesa Civil.

Foram considerados para pesquisa documental os planos orçamentários, planejamento estratégico, projetos institucionais, listas de cadastros profissionais, acesso ao site da instituição, cartilhas, legislações, entre outros. O organograma da instituição foi uma peça fundamental de planejamento da pesquisa. Ela nos forneceu uma ideia de como são distribuídas as funções e os profissionais responsáveis por cada uma dos seus setores, o que facilitou perceber a maneira como poderíamos explorar a organização.

A análise dos dados foi feita considerando a Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina como um fenômeno contingente dentro de um determinado contexto histórico e social. Formando nessa leitura a definição de três dimensões que foram correlacionadas: 1) a sua dimensão histórica e política; 2) a sua dimensão organizacional e de financiamento; e a 3) sua dimensão prática de atuação. Foi a partir do cruzamento das análises dessas dimensões que procuramos responder as questões da nossa pesquisa. Os resultados estão articulados nos capítulos que se seguem.

No capítulo *Em busca de uma gênese para a defesa civil no Brasil*, tratamos como objetivo analisar a dimensão histórica e política que contextualiza as matrizes que estão na base da emergência da defesa civil no Brasil. A partir dessa base voltamos a nossa atenção para a organização da defesa civil em Santa Catarina, o que está condensado no capítulo intitulado *A Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina*. Neste capitulo buscamos traçar o panorama das dimensões citadas, desenhando uma visão geral da defesa civil, abordando o seu contexto de formação, a sua história, a sua estrutura organizacional e o seu financiamento. No capítulo final,

Defesa civil em Santa Catarina: Limites e possibilidades, procuramos concluir a pesquisa, verificado os dados e a nossa hipótese.

2 EM BUSCA DE UMA GÊNESE PARA A DEFESA CIVIL NO BRASIL

Parece curioso pensar que quando nos encontramos no campo da pesquisa, estudando as formas de confrontação aos desastres, os registros da sua história e evolução são descritos apenas por uma análise histórica simplificada, sustentada por acontecimentos de grandes eventos e nos marcos legais de sua evolução. Mais supreendentemente ainda é perceber que essa compreensão linear de análise se tornou praticamente consensual entre os técnicos da área, formando uma cultura institucional de registrá-la por meio de resumos introdutórios. Em todas as conversas e textos que encontrarmos no campo de pesquisa apenas confirmamos parcas sequências legais de institucionalização da defesa civil como base explicativa de sua organização.

Durante as entrevistas, todos, que se aventuram a elaborar uma reflexão nesse caminho, apontaram que o marco inicial da defesa civil ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial e após esse fato os acontecimentos foram se processando a cada novo evento, gerando novos marcos legais de avanço. Essa descrição não passa de três a quatro parágrafos de texto, quando muito, como há um grande conjunto de leis, podem somar-se dados que alcançam uma ou duas páginas a mais. Os que conseguem ampliar essa análise apoiam suas referências acrescentando dados de catástrofes, legitimando um padrão que se tornou cultural nessa reflexão, de considerar essa história um conteúdo já apresentado. Ao insistir e indagar maiores tentativas de quebrar esse padrão e aprofundarmos o debate observamos semblantes perplexos e confusos. Parecia tão “óbvia” e “explícita” a história da defesa civil que qualquer pergunta de insatisfação gerava uma reação de desconforto aos entrevistados.

Mesmo diante do desconforto, assumimos nesse capítulo a tarefa de reconstituir o contexto na base da organização institucional da defesa civil no Brasil, procurando identificar o sentido que ela adquire desde o seu surgimento. Para isso resgatamos duas questões que nos parece fundamentais: 1) o levantamento de uma proposta conceitual de Estado e a questão do conflito de classe; e a partir dela, 2) o delineamento dos elementos sociais e históricos de organização do Estado brasileiro, para na sequencia demarcarmos a emergência da defesa civil nacional. Queremos definir neste capítulo, uma proposta analítica capaz de compreender o surgimento da

defesa civil em sua expressão geral, para então, direcionar a atenção na compreensão de sua organização local.

Aceitamos o desafio dessa tarefa por compreender a importância de um debate que parece faltar: o de discutir as matrizes de pensamento que estão organizas em torno da constituição da defesa civil. Se atingirmos um certo nível de provocação será possível a abertura de controvérsias que possam apresentar uma diversidade maior de análises. Portanto, os riscos desse desafio podem gerar erros, mas também, acertos de uma discussão que parece carecer de maiores contribuições.

2.1 A COMPREENSÃO SOBRE O ESTADO MODERNO: UMA LEITURA MARXISTA

A questão do debate sobre o Estado define alguns pontos que compreendemos importantes para o conjunto do trabalho tratado mais adiante, na análise da defesa civil: o lastro e o olhar onde lançamos nossa compreensão sobre o tema.

Se pararmos para avaliar mais profundamente veremos que os desastres não são fatos recentes na história. Talvez, o mais conhecido deles seja aquele que levou a extinção dos dinossauros, extinção do Cretáceo-Paleógeno, ocorrida a 65,5 milhões de anos atrás. Essa percepção, de que os desastres antecedem a vida humana, destaca que se houve alguma mudança ocorrida desde os dinossauros aos nossos dias, não deriva da manifestação do fenômeno em si, mas como ele é percebido e apropriado socialmente.

A história da ação humana nessa área não corresponde e não poderia corresponder a história dos desastres, porque ela não se caracteriza por uma evolução linear e natural. Se isso fosse possível a defesa civil nasceria naturalmente desde o primeiro contato entre o homem e o desastre, e o que sabemos, mostra que os desastres e a história da defesa civil surgem a partir de um ponto de convergência, no momento em que pela primeira vez a sociedade problematiza o fenômeno. É interessante perceber que esse acontecimento coincide, em seu sentido pleno, pela ação do Estado na experiência da Segunda Guerra Mundial[9]. Por isso compreendemos ser importante definir o conceito de Estado para pensar porque apenas neste momento ocorrem as condições para a organização da defesa civil.

[9] Trataremos desse tema mais adequadamente no subcapítulo *A EMERGENCIA DA DEFESA CIVIL NO BRASIL*.

Para nós o estado tem papel significativo neste processo pois é a partir do seu limite que a defesa civil ganha sentido e institui-se, adquirindo maior complexidade.

Em nossa reflexão percebemos que o debate sobre a origem da defesa civil se naturalizou a partir de uma determinada cultura de concepção histórica sobre o tema. Paira sobre essa cultura uma certa unidade de discursos que denota uma homogeneidade da sociedade, nivelando as várias tensões entre diferentes classes sociais. Assim, a defesa civil acabaria se convertendo numa política de interesses comuns. Pena que as famílias catarinenses desabrigadas em 2008 estão ao sabor de sua própria sorte.

Em 2010 Tatiana Reichert, representante da Associação dos Desabrigados e Atingidos da Região dos Baús-SC (Adarb), denunciava que “Pessoas aguardam uma nova casa, mas o governo as manda de volta para áreas de risco, contrariando laudos que mostram que os locais são inabitáveis” (sic.). Ela questionava o poder público lembrando que os recursos já haviam sido liberados, mas eles nunca chegaram para a construção de novas habitações.[10]

As controvérsias de 2008 revelam amostras claras de que as tensões sociais não estão niveladas entre si, sendo diminuídas dentro da defesa civil. Porém, contrariando esses indícios fato é que há defensores de uma homogeneidade da sociedade em torno dos desastres. Beck (2011, p. 56-60) chega a sugerir uma possibilidade de “utopia da sociedade mundial”. Ele argumenta que uma suposta tranquilidade e unidade poderia ser possível, em torno do risco de desastres, na medida em que os riscos atingem alto patamar de ameaça sobre a vida humana, o que romperia a barreira da sociedade de classes. A unidade seria possível porque a ameaça teria se tornado transversal a todos, gerando a possibilidade de uma comunhão objetiva.

Nossa provocação nesse debate é justamente o oposto, na possibilidade de quebrar essa aparente tranquilidade. Não pode existir tranquilidade no debate da defesa civil, porque a questão de classes não é uma consequência da distribuição material da riqueza como defende Beck, mas um elemento fundante da organização social no modo de produção capitalista. Ele compartilha conosco que o crescente potencial de ameaça atual é fruto do desenvolvimento civilizacional de modernização

[10] Notícia Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/151359-ASSOCIACAO-DIZ-QUE-SC-AINDA-TEM-DESABRIGADOS-DA-ENCHENTE-DE-2008.html >. Acessado em: 06 de set. 2014.

do capital, mas não reconhece que o seu processo fundamental repousa numa relação de desigualdade social, onde se legitima a relação de exploração do homem pelo próprio homem. Por isso, dentro do capitalismo só pode haver um desenvolvimento social desigual. O risco não é apenas uma consequência da sua produção, mas parte integrante do seu desenvolvimento.

Não é possível aceitar propostas como as defendidas por Beck, onde o aumento da intensidade das ameaças poderia fazer com que a sociedade simplesmente caminhasse para uma unidade social. Mészáros (2011, p. 94-95) nos ajuda a desfazer essa ideia, ao observar uma experiência parecida das últimas décadas, de apostar que, as consequências negativas do sistema do capital, poderiam unificar uma estratégia geral através das diversas nuances do ambientalismo. Segundo ele, essa perspectiva levou a organização de vários partidos verdes de tendência reformista.

Na mesma direção apontada por Beck, achava-se que a pauta apoiada pelo aprofundamento da degradação ambiental sobreporia a questão de classes e acabaria tornando-se uma alternativa mais viável que o socialismo para as transformações necessárias de superação dos problemas enfrentados pela sociedade. Os problemas ambientas criariam um apelo eleitoral muito mais significativo para a intervenção no capitalismo, sendo possível reformá-lo. Porém, não se alcançou sucesso nessa caminhada, porque, na atual conjuntura, a *Lógica Destrutiva do Capital*[11] não tem mais como recuar.

A ideia da sociedade de riscos formulada por Beck (2011, p. 62), para quem tem alguma ressalva ao debate marxista, colabora com uma análise fundamental, a de que “Os agentes da modernização – na economia, na ciência e na política – veem-se colocados na desconfortável posição de um réu que pleiteia inocência diante de uma série de indícios que lhe fazem suar frio. ” Porque não podem mais esconder que a intensificação dos desastres tem mais relação com avanço das forças destrutivas geradas pelo capital, com seu processo de modernização do modo de produção, do que pelas forças da natureza. É através do modelo de desenvolvimento atual que estamos chegamos no limite da sustentabilidade da vida na terra e a “[...] a única proteção realmente eficaz sob essas condições seria *não* comer, *não* beber, *não*

[11] Esse conceito pode ser encontrado na obra de István Mészáros, principalmente no livro para *Além do Capital* onde o autor empreende uma intensa crítica do capital e realiza uma densa reflexão sobre a sociabilidade contemporânea e a lógica que ele estabelece.

respirar. E mesmo isto ajuda apenas em parte. Afinal todos sabem o que acontece às pedras – e aos cadáveres enterrados" (BECK, 2011, p. 44-45).

Todos os caminhos levam ao mesmo lugar... A questão, portanto, não é apenas saber como fazer para evitar o final que a história anuncia, mas compreender como se assenta a origem dos problemas que enfrentamos e porque é tão difícil de mudar. Nos parece que atualmente o debate da defesa civil está alheia a tal fundamento e não acreditamos ser possível pensar a organização da defesa civil, sem que questões como estas estejam devidamente colocadas.

Mergulhando nas ideias de Marx (1818-1883), verificamos que as condições materiais de existência e a reprodução de uma sociedade são fornecidas pela sua interação com a natureza, a esse processo ele denomina *trabalho*. O trabalho é, numa definição mais específica, a atividade do homem para transformar as matérias naturais em produtos que atendam às suas próprias necessidades. Mas, não numa atividade isolada de outros homens. O trabalho é numa dada sociedade, uma ação coletiva do conjunto dos seus membros. Uma ação que exigi interação entre eles, capaz de compartilharem seus conhecimentos, organizar tarefas coletivas, realizar divisão de trabalho etc., afim de gerar as condições necessárias de manutenção e reprodução da própria coletividade. Quando isso ocorre, forma como resultado um conjunto de relações sociais de produção, articuladas dentro de um sistema ou modo de produção. Para ele esse conjunto define as características de uma determinada sociedade, sendo esta forma de articulação social, a condição de possibilidade do surgimento do excedente de produção, que dentro desse contexto, seria uma produção maior que a necessária para a satisfação das necessidades de todos os envolvidos no trabalho social. Esse excedente torna-se a *riqueza material social*.

A origem e a resistência dos problemas que encontramos não reside na constituição das relações sociais de produção, mas na manifestação do interesse que surge a partir delas. Na forma como um determinado grupo social se apropria da riqueza material produzida por todos. Portanto, "a formação social e as forças produtivas herdadas seriam o resultado, respectivamente, das lutas sociais e da ação sobre a natureza conduzidas por parte dos homens que os precederam" (BARBOSA, 2004, p. 3). A sociedade, articulada por meio de uma formação social concreta, é produto do desenvolvimento histórico e social, tenham os homens consciência disso ou não, e o movimento da história humana seria o resultado, portando, das ações conflituosas de interesses antagônicos,

> [Do] Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, chefe de corporação e assalariado; resumindo, opressor e oprimido estiveram em constante oposição um ao outro, mantiveram sem interrupção uma luta por vezes aberta – uma luta que todas as vezes terminou com uma transformação revolucionária ou com a ruína das classes em disputa. (MARX & ENGELS. 1998, p. 9-10)

Como vemos, Marx não atribui ao jogo de interesses um processo deslocado da atividade humana, para ele os interesses estão personificados em determinadas *classes sociais.* O que não quer dizer uma simplificação reducionista da complexidade social.

Em seu pensamento, a mudança de um modo de produção a outro, deu-se quando as relações de produção de uma determinada sociedade se colocaram como entrave ao avanço de novas forças produtivas, ou seja, quando entraram em contradição.

> Na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. (MARX, 2011, p. 5)

Dessa maneira se compreende que,

> [...] o trabalho não transforma apenas a matéria natural, pela ação dos seus sujeitos, numa interação que pode ser caracterizada como o *metabolismo entre sociedade e natureza*. O trabalho implica mais que a *relação* sociedade/natureza: implica uma *interação no marco da própria sociedade*, afetando os seus sujeitos e a sua organização. (PAULO NETTO & BRAZ, 2006, p. 44)

A partir dessa matriz de pensamento o modo de produção capitalista só pode ser explicado apoiado na leitura dos limites enfrentados pelo Feudalismo, da mesma maneira, que a análise do surgimento desse só é possível ser compreendido nas contradições vistas no contexto histórico da queda do mundo antigo.

Na Baixa Idade Média podemos ver claramente esse argumento na contradição entre as relações de produção e as forças produtivas que Marx elabora em sua teoria, ao extrair dois momentos chaves para a sua falência. O primeiro, relacionado com o movimento de expansão das fronteiras territoriais europeias, desencadeado principalmente com as grandes navegações. Essa expansão conduz a abertura de

novas rotas comerciais e a um novo intercâmbio cultural. Suas consequências são vistas pelo fortalecimento comercial e o estabelecimento de novos conhecimentos sociais. Em pouco tempo ocorreu um crescente desenvolvimento nas técnicas de trabalho que gradualmente apresentaram novas formas de produzir.

O segundo momento pode ser descrito com a própria ruína do sistema econômico baseado no sistema servil, que, ao não conseguir acompanhar todas as mudanças desencadeadas, encontravam-se em um sistema rígido e conservador que agonizava tentativas débeis de manter o seu domínio. O desenvolvimento de novas forças produtivas pressionava a economia feudal para a depressão e impunha cada vez mais a contração do domínio do seu modelo econômico em toda a Europa. A quebra do seu sistema econômico levou a inevitável falência do seu sistema político e religioso, instalando um ciclo de decadência progressiva sobre o poder das classes dominantes[12].

Veja, que foi preciso mais do que a deterioração do feudalismo para surgir uma nova forma de organização social. Foi necessário que uma classe organizasse determinados interesses em torno de si e que quebrasse a rigidez do sistema dominante. Nesse sentido, considera-se que esse momento contém uma diferença fundamental das transições ocorridas no passado, porque tal tarefa não poderia mais estar alienada da própria consciência humana. Portanto, a produção do mundo moderno teve de ser pautada por uma ação consciente do homem sobre sua própria história, de luta pela emancipação da humanidade, expressão manifestada na consolidação da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789. A sociedade feudal foi dissolvida na transição da concepção da vida alienada à religião para a base material do homem.

Essa passagem histórica mostra algo importante a nossa reflexão, porque é neste momento, queda do feudalismo, que consideramos colocado o contexto que dá sentido à formação do Estado moderno. Segundo Maquiavel (1469-1527), Henrique VIII, rei da Inglaterra e Irlanda (1509-1547), na decisão de romper com a Igreja Católica e se autoproclamar chefe da Igreja Anglicana foi o autor desse Estado, ao assumir definitivamente o controle político da igreja feudal, estabelecendo o seu poder de governo independente (GRUPPI,1980, p. 9), surgindo assim, pela primeira vez

[12] O debate sobre a transição feudalismo ao capitalismo é apresentado na obra organizada por Paul Sweezy (1983).

naquele momento, alguém que reclamou para si a absoluta autonomia e soberania de governo.

Não foi por acaso que Maquiavel percebeu o surgimento do Estado na figura de Henrique VIII, pois estava ligado as experiências do seu tempo. Ele viu as lutas europeias de centralização monárquica, ele viu a ascensão da burguesia comercial nas grandes cidades, ele percebeu a realidade de sua época (CHAUÍ, 1996, p. 395).

Desde Maquiavel, a tarefa que se desdobrou na compreensão do Estado foi dada pelo esforço de como desvincular a ordem divina como força motriz da sociedade. Essa tarefa só pôde ser produzida a partir da experiência da ascensão da classe burguesa, pois, era ela que consolidava e expressava os interesses sociais mais gerais na época. A burguesia tornava-se tão importante nesse momento que Hegel (1770-1831) disse numa célebre frase que “Napoleão é o espírito do mundo a cavalo”, porque compreendia que o processo social desencadeado pela revolução burguesa, representado nessa figura, era a própria natureza da humanidade.

Para Hegel, a possibilidade do Estado seria um salto civilizacional, porque via no homem individual apenas o reino da miséria física e moral. O Estado resolveria essa miséria ao alienar a natureza humana em sua própria racionalidade, por isso, em seu pensamento, o Estado tem um papel fundamental, porque é ele quem funda a *Sociedade Civil.* A astúcia da razão torna-se o princípio e o agente dos interesses coletivos, da universalidade humana. “Nas palavras de Hegel, graças a um movimento ‘dialético’ milagroso, ‘*cada um,* ao ganhar e produzir para sua fruição, ganha e produz também para a fruição dos *outros”*” (MÉZÁROS, 2011, p. 116).

A questão colocada por Marx nos mostra que o Estado definido dessa maneira dilui a percepção do conjunto de interesses que o originou. Nesse ponto o seu pensamento torna-se imprescindível, porque critica o movimento milagroso apresentado por Hegel. O conceito elaborado pela lógica hegeliana, apesar de correta, não tem sustentação. Por isso Marx argumentará a necessidade de inversão dela. O Estado na verdade é um produto das relações sociais, e não apenas isso, ele e Engels perceberam algo a mais, de que na verdade é a Sociedade Civil quem funda o Estado, como resultado da necessidade de uma classe economicamente mais forte afirmar seu poder sobre a sociedade inteira.

Para Marx e Engels o Estado não é natural, pois esse não existiu sempre, sendo necessário apenas em determinado grau do desenvolvimento das forças produtivas, ligado diretamente a uma divisão do trabalho social. Essa divisão, em

determinado momento, cria uma diferenciação de posição na relação de produção (escravo/proprietário de escravo, servo/senhor feudal, proletariado/capitalista etc.) que entraram em luta entre si. O exercício e a manutenção da dominação de uma classe sobre outra, determina o aparecimento de uma organização que incida como controle social, que se organiza de forma idêntica ao sentido que se colocou o sistema político e religioso visto no período feudalista. Por isso eles são categóricos, “O Poder Executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX & ENGELS. 1998, p. 13).

> Cada passo no desenvolvimento da burguesia foi acompanhado por um avanço político correspondente. Uma classe oprimida sob a autoridade da nobreza feudal, uma associação autogovernada na comuna medieval. Aqui, uma república urbana independente (como na Itália e na Alemanha); ali, o “Terceiro Estado” da monarquia, sujeito a impostos (como na França). Depois, no período da manufatureira propriamente dita, servindo à monarquia semifeudal ou à monarquia absoluta como um contrapeso à nobreza e, na verdade, pedra fundamental das grandes monarquias em geral. A burguesia, afinal, com o estabelecimento da indústria moderna e do mercado mundial, conquistou para si própria, no Estado representativo moderno, autoridade política exclusiva. (MARX & ENGELS. 1998, p. 12)

Em síntese queremos situar com essa reflexão a nossa concepção de classe e com ela afirmar em nossa compreensão de base que o Estado é o Estado Burguês.

Ao situar essa questão nos resta ainda apresentar um segundo problema que fundamento nossa crítica: Porque não percebemos as questões de classe colocadas no Estado? Ou melhor, porque nos debates há uma aparente homogeneidade da sociedade, nivelando as várias tensões entre diferentes classes sociais? Nivelamento esse de tal maneira que Beck pode formular a possibilidade de “utopia da sociedade mundial”?

Como já tratamos, a resistência para a transição de uma determinada sociedade a outra, mudo antigo ao feudal, feudal ao burguês, não ocorre apenas pela deterioração de uma delas e sua simples substituição, partindo de uma percepção de que a própria realidade anterior se esgotou. É preciso mais, porque inevitavelmente esbarramos na resistência e em mecanismo de defesa da própria classe dominante, como o sistema político e religioso feudal. Sistema esse que compõem o poder de uma determinada classe e incide de uma forma diluída sobre toda a sociedade, na forma de ideias dominantes.

Marx aponta que as ideias da classe dominante são, em todas as épocas, ideias dominantes de uma determinada sociedade, ou seja, as relações dominantes

convertem-se em ideias. Isso porque se percebe em um certo momento da história que a burguesia se universalizou como classe dominante, construindo a sociedade à sua imagem e semelhança. Ela totalizou as suas particularidades numa série em que cada parte se define por sua relação com o todo, o *Capital*. E ao diluir-se universalmente, a burguesia dissolveu e dissimulou o seu próprio caráter de classe da sua sociabilidade. Cada um que se insere em algum ponto das relações capitalistas, tem mediada uma consciência geral, uma consciência liberal burguesa (IASI, 2006, p. 342).

A humanidade não encontra a sua liberdade na Revolução Francesa, ela mistifica a dominação burguesa por meio do Estado moderno e converte a sociedade em capital. Nesse sentido, o interesse da classe burguesa tornou-se o interesse da sociedade em geral, “não só as relações do capital aparecem como “real”, mas como naturais e ultrageneralizadas para toda a história” (IASE, 2006, p. 229).

Por mais que as lutas sociais tenham, em muitos momentos, conquistado ganhos e reformado o sentido do Estado, elas não o converteram em seu sentido original. A existência do Estado sempre será, a luta pela edificação dos interesses da burguesia, o *Estado Liberal*. E as tentativas de destruição deste, aparecerá para a consciência, não como uma luta pela vida, mas como a nossa própria destruição.

A ideia de que existe, sobre o debate da defesa civil, uma aparente tranquilidade, camufla ideologicamente a possibilidade de clarearmos o seu verdadeiro sentido, a sua tendência em compor os mecanismos de poder e defesa de interesses de uma determinada classe dominante.

Para compreender como isso se reflete dentro da defesa civil, vamos antes entrar mais detalhadamente na organização do Estado brasileiro para ver como a organização do Estado Burguês se processa para o estabelecimento do seu poder em nossa experiência social.

2.2 FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: OS MILITARES E O DESENVOLVIMENTISMO

No Brasil o desenvolvimento do domínio burguês e o estabelecimento do seu projeto político, o Estado liberal, tem início com a chegada da família real portuguesa em 1807. O primeiro passo de reforma e modernização do Estado se inicia com a abertura dos portos para o comércio internacional, a concessão de novas regras para

estimular a economia e a liberação da fabricação de produtos manufatureiros. Todas atividades anteriormente controladas e realizadas exclusivamente com Portugal, na relação colônia-colonizador.

Com a expansão do mercado internacional e a quebra do controle monopolista desenvolve-se uma autonomia da economia nacional e a base para a organização das classes burguesas. Logo, o domínio econômico da burguesia se tornou domínio político, entrando em disputa com a monarquia.

A queda de Napoleão na Europa e as tensões internas de Portugal demonstraram as consequências dessa transformação. D. João VI se viu envolvido num dilema, entre voltar para Portugal, e correr o risco de ver sua colônia torna-se independente, ou ficar e ver seu país rebelar-se contra a sua coroa. A decisão que tomou, veio depois da Revolução Liberal do Porto de 1820, como ficou conhecida, onde decide voltar para Portugal em abril de 1821. D. João VI ainda pretendeu uma manobra política, deixando seu filho Pedro, como uma maneira de manter o seu controle territorial, porém, sua estratégia fracassa e as mudanças iniciadas na colônia não puderam mais ser revertidas. A emancipação do território brasileiro acabou ocorrendo em 7 de setembro de 1822, com a proclamação da independência do Brasil.

A partir de então, precisamos entender que o domínio burguês se dissolve em diversos grupos sociais, sendo possível ver, em várias passagens da história do país, que será sempre comum, nas mudanças estruturais do Estado, a coexistência de suas diferentes forças políticas, todas, capitaneadas pela fração que hora hegemoniza o poder. Isto se torna uma regra geral, pelo menos até o final da década de 1970, onde as lutas sociais atingem força suficiente para iniciar o processo de redemocratização que fará a nova constituição absorver mecanismos de participação social com a constituição de 1988, permitindo que outras classes como campesinos, população marginalizada e trabalhadores fabris participem do processo de organização do Estado brasileiro. Até lá, veremos que

> [...] a classe hegemônica da coalizão que compõe o Estado Brasileiro desdobra-se [normalmente] em duas formações potencialmente antagônicas, mas que, por todo um período, coexistem sem consciência de suas diferenças, menos ainda da sua marcha inevitável para a definição de um conflito, o qual deverá resolver-se pela opção por uma das ordens de interesses com que se confronta o grupo em que se converteu a antiga classe hegemônica, perdida sua primeira identidade, por efeito das pressões resultantes do crescimento das forças produtivas da sociedade. (RANGEL, 2005, p. 92)

Isso se verifica após a independência, onde a coalizão que comanda o Estado brasileiro é articulada em dois grupos da classe burguesa, o grupo dos *liberais radicais*, que pertenciam, em geral, as camadas das classes médias das cidades: funcionários públicos, médicos, advogados, jornalistas etc. (CARMO & COUTO, 1989. p. 13). E o grupo burguês que formava uma elite conservadora, que pertenciam aos ricos comerciantes e aos grandes proprietários de terras, principalmente produtores escravistas de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco.

Esses grupos tinham como objetivo comum a conquista da independência nacional, mas, cada qual buscando manter sua força político. Nesse jogo de interesses, o clima revolucionário só podia ser contido por repressões, promovido pela coroa, e concessões cedida as classes burguesas menos radicais, nesse caso o grupo conservador. Essa aliança permitiu a permanência do regime monárquico após a independência do Brasil por mais um período.

Os acordos políticos travados não sedimentaram estabilidade social, mantendo sempre aspirações liberais mais radicais. Essas posições ganhavam maior força em função do próprio movimento internacional, que acompanhava a expansão econômica e política do capitalismo. A ampliação das relações comerciais internacionais, com a produção agroexportadora, conferiu ao Brasil, um país cada vez mais dependente e sensíveis ao capital internacional. E essas mudanças catalisavam novos rearranjos políticos, que abriram uma sequência histórica de determinações, levando aos acontecimentos como a queda da monarquia brasileira em novembro de 1889.

Os grupos da classe burguesa agora se organizavam em partidos políticos: os Liberais e os Conservadores. Esses partidos na verdade nunca dividiram uma profunda diferença entre si. Basicamente os liberais e conservadores pretendiam o mesmo objetivo, a ampliação do progresso econômico do país. Suas diferenças estavam concentradas principalmente entre seus modelos de produção, no qual a elite conservadora insistia em manter o seu sistema de produção escravista em detrimento de uma nova classe social, que estabelecia sua relação com o capital por meio da força de trabalho livre, o *trabalho assalariado*.

As aspirações por liberdade, leia-se a liberdade de mercado e a livre iniciativa liberal burguesa, e os novos acontecimentos da divisão internacional do trabalho, intensificaram o acirramento pela disputa política entre as classes burguesas. De um lado as elites conservadoras buscavam apoio no Estado monárquico e com ele tentavam manobras para manter o controle de sua força política. Por outro lado, os

movimentos liberais apoiavam-se nas crises políticas e nas revoltas populares de cunho separatista, que proliferavam por todo o país. A monarquia novamente tratou a situação com repressão e concessão, para manter a estabilidade social. D. Pedro II, neste caso, precisou ceder espaço para os grupos liberais, sendo gradualmente levado a aprovar medidas como as leis: Eusébio de Queirós (1850), Ventre Livre (1871), Sexagenários (1887) e finalmente a declaração da abolição da escravidão, com a Lei Áurea em 1888. Porém, ele não conseguiu conter a corrosão do seu poder. As elites conservadoras, que mantinham sua hegemonia política e econômica apoiados na monarquia, logo se afastaram de D. Pedro II, deixando-o sozinho em seu estágio final.

O afastamento das elites conservadores se explica por um contexto de crise que se abre no interior da monarquia. A crise eclodiu provocada pela contrariedade desta em fortalecer a Guarda Nacional, que havia se tornado no braço militar das elites brasileiras. O impasse ocorre porque há o fortalecimento do exército brasileiro em detrimento a Guarda Nacional, após a sua vitória na guerra do Paraguai (1864-1870), o que constituiu uma situação ameaçadora ao domínio conservador. Estes sentiram-se ameaçados e logo começaram a pressionar a monarquia para aplicar medidas de redução da força do exército, reestabelecendo o poder da Guarda Nacional. Os militares ficaram descontentes com a falta de reconhecimento que tiveram e rebelaram-se contra a coroa de D. Pedro II, aplicando um golpe que o tirou do poder e abriu espaço para a instalação da república.

O estabelecimento da República no Brasil, diferentemente do que ocorre na Europa, onde uma classe revolucionária se ergueu e sobre os escombros da sociedade anterior fundou a sua organização social, o Estado Liberal Burguês, não pode ser visto aqui. A proclamação não ocorreu como ruptura revolucionária, pois, conservou todas as formas do poder político anterior. A bandeira do movimento liberal apenas legitimou a ascensão conservadora da elite oligárquica na estrutura burocrática do Estado. Nesse sentido Carmo & Couto (1989) descrevem que a República brasileira já nascia velha.

O evento que queremos destacar nesses acontecimentos não trata apenas das mudanças ocorridas no cenário da política nacional, mas, algo fundamental a nossa reflexão: a transição dos conflitos e interesses sociais e políticas para o espaço militar;

e a influência que eles deixaram à lógica de organização do Estado brasileiro. Veja que até 1950 nenhuma das novas classes sociais do capitalismo[13] tinham

> alcançado um estágio de consciência capaz de produzir políticas claramente com “orientação de classe”. [...] Os industriais ainda eram um grupo pequeno dentro da sociedade brasileira. [...] A classe operária, que crescia com rapidez, era relativamente pouco organizada. [Movia-se] mais como massa do que como classe. A classe média era quase inexistente nas regiões economicamente atrasadas do país, sobretudo no Norte e no Nordeste. (SKIDMORE, 2010, p. 117)

E

> [...] Mesmo em grandes cidades como Recife, com mais de 700 mil habitantes, era difícil identificar qualquer setor médio significativo que distinguisse seus interesses daqueles da arcaica economia baseada na agricultura de subsistência, na pecuária ineficiente e nas indústrias extrativistas. Os grupos urbanos estavam inextricavelmente comprometidos, por laços familiares e financeiros, com a histórica estrutura agrícola. Esse padrão persistia nas cidades do interior mesmo de estados mais desenvolvidos, como São Paulo. (SKIDMORE, 2010, p. 117-118)

Nesses termos, os militares assumiram um protagonismo importante na organização social e mobilizaram os interesses da classe burguesa em torno de si. Durante muito tempo o alistamento militar tornou-se a única possibilidade de jovens da pequena e média burguesia ascenderem socialmente. O que abriu no meio militar, um rico espaço para antecipar, antes de 1950, uma forte consciência de classe e uma intensa experiência revolucionária burguesa.

O espirito revolucionário burguês estava presente na escola militar. Importantes formadores da academia militar, como Benjamim Constant (1833-1891), defendiam a ideia de que o exército devia se opor aos políticos, considerados corruptos, tendo como missão honrosa a defesa da pátria. Nesse sentido, cabia a eles levar o Brasil pelo caminho da ordem e do progresso. As ideias liberais que circulavam no interior do exército tinham sido assumidas na primeira constituição republicana brasileira, promulgada em 1891, sendo fortemente influenciada pela Constituição Norte-Americana e pelo pensamento positivista do filósofo francês Auguste Comte (1798-1857).

O que se vê em nossa história é a ativa participação dos militares nas discussões sociais e nas disputas políticas, estabelecendo sua força de forma

[13] Nos referimos aos setores industriais, classe operária urbana e a classe média urbana.

independente no exercício do poder, seja diretamente ou indiretamente, não apenas como um braço do Estado moderno, mas como uma classe organizada. Participaram na República da Espada (1889-1894), no governo Hermes da Fonseca (1910-1914), foram movimento social na década de 1920 e eram o centro do poder no golpe civil-militar de 1964. Por isso consideramos a sua história um elemento chave, onde se forma uma base material significativa e que atravessa todo o horizonte de organização do Estado brasileiro moderno. Para nós, a base onde se inscreve a lógica de organização da defesa civil brasileira até o presente.

Continuando nossa reflexão, percebemos que o projeto liberal de modernização nacional não dependeu apenas da inserção de ideias reformadoras apresentado pelos militares na república velha. Era necessário irromper um processo de profundas mudanças na sua estrutura econômica e cultural, visto que, apesar do germe revolucionário presente no exército, não se conseguia estabelecer o ideal burguês e por isso havia o permanente dominado das oligarquias dissidentes na estrutura política do Estado na República Velho. Portanto, há um esgotamento no processo de mudanças promovido pelos militares e os liberais mais radicais não podia mais apoiar-se apenas nas conformações e alianças políticas promovidas por estas, sendo necessário um movimento revolucionário capaz de sobrepor a tecnocracia retrograda da oligarquia na estrutura institucional.

Como resposta a esse processo os militares se uniram, na revolução de 1930, a Vargas, líder da burguesia nacional. Porque agora já se conformava no cenário nacional novas classes sociais em disputa, para além deles. De um lado a Elite agroexportadora das velhas oligarquias, do outro os liberais burgueses, que agora estavam dividias nas classes médias, burguesia industrial e burguesia urbana, e a partir do trabalho assalaria, o surgimento e crescimento do proletariado. Por isso passou pelas mãos de Vargas a possibilidade de manipular “extremos, jogando-os um contra o outro[14], e criando, na cabeça dos militares e da classe média, um profundo pessimismo a respeito da viabilidade da política franca e aberta” (SKIDMORE, p. 54). Essa artimanha promovida por ele possibilitou um amplo acordo firmado com os

[14] Referindo-se ao conjunto de movimentos sociais da época, como os constitucionalistas liberais, formados por uma classe média, que crescia rapidamente: comerciantes, pequenos industriais, profissionais liberais e burocratas do Estado. E alas mais revoltosos dos jovens militares, cuja principal preocupação era a “regeneração nacional” e a modernização, orientados por uma posição política semiautoritária nacionalista. Para alcançarem mudanças sociais e econômica, estavam dispostos a experimentar formas políticas não democráticas.

militares, transformando a República Velha em ditadura. Vargas conseguiu durante quinze anos articular as condições para implementar as mudanças econômicas e culturais tão aguardadas pelo ideário burguês. Novamente, como em outro momento já visto por nós, sem uma ruptura radical com as forças dominantes, mas por um complexo e intricado jogo político. Para isso, promoveu o desenvolvimento do Estado Nacionalista, com seus fundamentos políticos na doutrina corporativa e fascista da Europa, no New Deal dos EUA e no socialismo estatal da União Soviética.

Na República Velha, a economia brasileira dependia quase que exclusivamente de produtos agroexportadores, como o café, cacau, algodão e a borracha. Depois da crise de 1929, surgiu a possibilidade de redirecionar os investimentos públicos federais para a formação das indústrias de base. Vargas não perdeu tempo e passou a intervir habilidosamente na economia nacional. Essa engenharia facilitou o debate sobre a dependência brasileira em relação ao mercado internacional, mostrando a fragilidade da economia agroexportadora e a necessidade de novas soluções para dinamizar outros caminhos econômicos.

Os investimentos que antes eram destinadas ao setor agroexportador, foram atraídos, sem muito impasse, para a produção industrial. Esse movimento possibilitou compreender e ampliar o papel do Estado na intervenção da economia nacional. A manipulação de incentivos, como impostos, controle de crédito, cotas de importação, demandas salariais; o investimento público em ferrovias, navegação, serviços públicos; e o investimento em indústrias de base, como petróleo e aço, subordinava a economia à industrialização, cristalizando-a, como solução da política de desenvolvimento do país, formando a noção do *Nacional Desenvolvimentismo*. Assim

> O Estado Novo trouxe mudanças irreversíveis nas instituições da vida política e da administração pública. O mais importante é que Vargas transformou a relação entre autoridade federal e a autoridade estadual, aproximando mais o Brasil de um governo verdadeiramente nacional. (SKIDMORE, 2010, p. 65)

A noção do Nacional Desenvolvimentismo estava amplamente difundida na cúpula militar tenentista, que com a revolução de 1930, assumiu seu posto na construção do *Estado Novo* e passou a investir de forma pesada em ações de enfrentamento das políticas de congelamento que sofriam anteriormente, pelo corte na aquisição de materiais e equipamentos bélicos ao longo da República Velha. Os militares buscaram junto ao governo Vargas, medidas de suprir suas necessidades,

apoiados na perspectiva de substituição de importações, apostando num parque industrial capaz de torná-los independente.

> A década de 1930 marcou o Primeiro Ciclo Industrial Militar, que tinha como base o fato de que todo esse parque industrial utilizava tecnologias estrangeiras sob licença ou adquiridas. Seus engenheiros sabiam como fazer, mas não por que fazer. Até então não se fabricavam, no Brasil, materiais pesados de emprego militar como canhões, metralhadoras e viaturas blindadas. Isso só foi possível com a implantação no País da indústria siderúrgica pesada. O engenheiro militar Edmundo de Macedo Soares soube liderar esse processo de modernização e, como assessor de Getúlio Vargas, foi o inspirador da construção da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1945. (ALMEIDA PINTO; ROCHA; SILVA, 2004, p. 25-26)

O acirramento do modelo Nacional Desenvolvimentista só começaria a se deteriorar, como política dominante, a partir da Segunda Guerra Mundial.

Outro fato importante na construção do domínio Burguês no Brasil foi a entrada formal do país na segunda grande guerra, porque tornou evidente a necessidade de sua participação no mercado mundial e de investir em novos programas de financiamento estatal para as atividades da burguesia nacional, em especial, para ampliar a produção de matérias-primas e produtos manufaturados que seriam comercializados nos esforços da guerra. Como o país não detinha capital suficiente para desenvolver seu novo modelo econômico, embarcou na política do capital internacional.

Nos primeiros anos de guerra, Vargas procurou manter-se neutro no jogo de forças econômicas internacionais, fechando acordos multilaterais, como realizados com os alemães, ingleses e norte-americanos, mas, logo ficou forçado a estreita relação diplomáticos com os Estados Unidos. A redefinição da geopolítica internacional colocou o regime varguista em declínio, sendo deposto pela mão dos próprios militares, em 1945.

O controle do capital internacional sobre o mercado nacional brasileiro não poderia mais ser freado. Ao entrar na guerra, o governo ofereceu bases para a Batalha do Atlântico e para a linha de comunicação no Norte da África, em troca, os norte-americanos se comprometeram a dar assistência ao desenvolvimento econômico básico na década de 1940, disponibilizando empréstimos de longo prazo. O primeiro empréstimo foi de 20 milhões de dólares para a construção do sonho militar, a nova Companhia Siderúrgica Nacional.

> Esse apoio para investimentos públicos em industriais de base num país subdesenvolvido refletia uma mescla de motivos do ponto de vista dos Estado Unidos. De um lado, demonstrava o desejo da administração New Deal, de Roosevelt, de dar substância econômica à Política de Boa Vizinhança. Ao mesmo tempo representava uma tentativa de concretizar antigas ambições americanas de maior penetração econômica na América Latina por intermédio da nova e heterodoxa decisão americana de dar ajuda a programas de industrialização patrocinados pelo Estado. A disposição americana foi, sem dúvida, fortalecida pela informação de que Vargas negociara ativamente com a Alemanha nazista em busca de assistência para a indústria siderúrgica. (SKIDMORE, 2010, p. 77)

Do ponto de vista que adotamos

> O Estado Novo garantiu a supremacia econômica da burguesia industrial e moldou as bases de um bloco histórico burguês, concentrando as energias nacionais e mobilizando recursos legitimados por noções militares de ordem nacional e de progresso, cujos interesses pela industrialização mutuamente reforçava os interesses dos industriais. Sob a égide do Estado Novo, industriais e proprietários de terras tornaram-se aliados. Contudo, a convergência de interesses não se dissolveu em identidade de interesses. Conflitos e tensões marcaram o seu relacionamento, e foi esse elemento de competição mútua que tornou possível, e até mesmo necessário, que o aparelho burocrático-militar do Estado Novo tivesse um papel de intermediário, o que forneceu uma interferência contínua das forças armadas na vida política da nação. A intervenção do aparelho burocrático-militar na vida política assegurava a coesão do sistema, ao mesmo tempo em que se tornava um fator de perturbação nas tentativas de uma institucionalização política de longo prazo. (DREIFUSS, 1981, p. 23-24.)

Como Dreifuss nos apresenta, portanto, ocorre a instalação do Estado Moderno no Brasil, que se dá pela construção do aparelho técnico-burocrático-militar, deixando claro o domínio do Estado burguês, constituído através de uma complexa articulação de classes, representados pelos militares, o capital nacional e o capital internacional. É nesse contexto que estabelecemos a base de nossa analise, que tem propósito de buscar os contornos da defesa civil nacional e posteriormente, a compreensão da defesa civil local.

Até o momento tivemos como objetivo a tarefa de (re)constituir as categorias e determinações necessárias que possam dar o sentido ao surgimento e a formação da defesa civil nacional, que ocorrerá em 1942, e que fundamenta a sua estruturação inclusive em nossos dias.

2.3 A EMERGENCIA DA DEFESA CIVIL NO BRASIL

Para compreender a emergência da defesa civil no Brasil não basta falarmos que ela nasce como consequência da Segunda Guerra Mundial, como proferido de forma naturalizada. Mencionamos anteriormente que os desastres não são uma novidade social recente, caso isso fosse verdadeira as ações em torno dele poderiam ter sido derivadas de uma consciência anterior a década de 1940, o que não ocorreu. Vasculhando atentamente a nossa história, verificamos vários registros de desastres ocorridos antes de 1942, como o registrado pelo Padre Eugênio Galdim sobre as secas no Nordeste em 1563, ou as inundações ocorridas no Rio de Janeiro em 1711 (RIO DE JANEIRO, 1999, p. 8). Esses dados nos colocam um ponto de inflexão importante sobre a defesa civil. Se não é a experiência direta com o sofrimento que mobiliza a sua institucionalização, então o que provocaria a necessidade do seu surgimento?

A resposta que se abre no bojo da emergência da defesa civil, parece ter mais razão na história anteriormente descrita do que em qualquer acontecimento específico deflagrado.

O Estado se apropria de determinada política, quando algum interesse se generaliza pelo tecido social. E o que vimos até a década de 1940 no Brasil, foram pautas travadas pelo interesse burguês, com a industrialização das forças produtivas nacionais, através do aparelho técnico-burocrático-militar, e a articulação financeira do capital nacional com o capital internacional. O que colocou o Brasil na lógica do desenvolvimento capitalista, mas, nada direcionado a proteção das mazelas sofridas pela população em decorrência de suas consequências. Como vimos, as pautas mobilizadas por esses foram sempre tratadas com repressão e concessão. Foi assim durante a monarquia e assim continuo sendo na República Velha e na ditadura de Vargas.

A primeira grande crise vivida pelo capital desde o seu surgimento foi sentida em 1929, emblematicamente marcado pelo colapso da Bolsa de Valores de Nova Iorque. Desde então, em termos gerais, ele vem sofrendo várias crises e empreendendo novas tentativas de reorganização produtiva e de acumulação, como a adoção do Estado de bem-estar social, o neoliberalismo e a globalização econômica de mercado. Para o capital, o movimento de superação de suas crises sempre seguiu o mesmo caminho, a busca de uma solução expansionista de produção e acumulação

de mais capital. Esse movimento expansionista, empreendido por ele, levará inevitavelmente a tensões internacionais. Por isso, não é de se estranhar, que justamente no período em que o capitalismo se encontra em crise surgem as duas maiores guerras que a humanidade sofreu. O que não pode ser considerado como coincidência, pois, há na verdade, pelo capital, a manifestação de outra de suas características, a sua lógica destrutiva.

> Com relação a sua determinação mais profunda, o sistema do capital é *orientado para a expansão e movido pela acumulação*. Essa determinação constitui, ao mesmo tempo, um dinamismo antes inimaginável e uma deficiência fatídica. Nesse sentido, como controle sociometabólico, o capital é absolutamente irreversível enquanto conseguir extrair e acumular trabalho excedente – seja na forma econômica direta seja forma basicamente política – no decurso da *reprodução expandida* da sociedade considerada. Entretanto, uma vez emperrado (por qualquer motivo) este processo dinâmico de expansão e acumulação, as consequências serão devastadoras. Mesmo sob a "normalidade" de perturbação e bloquei cíclicos relativamente limitados, a destruição que acompanha as consequentes crises socioeconômicas e políticas pode ser enorme, como o revelam os anais do século XX, que incluem duas guerras mundiais. [...] Sob as condições de crises estrutural do capital, seus constitutivos destrutivos avançam com força extrema, ativando o espectro da incontrolabilidade total numa forma que faz prever a autodestruição, tanto para este sistema reprodutivo social excepcional, em si, como para a humanidade. (MÉSZÁROS, 2011, p. 100)

Lessa argumenta que

> Em linhas gerais, sempre segundo Mészáros, o capital, ao longo de todo o seu desenvolvimento, nada mais tem feito senão deslocar as suas contradições auto-destrutivas a patamares historicamente cada vez mais elevados. Contudo, continua nosso autor, essa sua capacidade em deslocar seus limites não significaria que eles não existem [...] (LESSA, 1999, p. 8)

Poderíamos dizer que a defesa civil surge em meio a Segunda Guerra Mundial pelo perigo de ataques antiaéreos, mas isso explicaria muito pouco da sua generalização pelo mundo. Se as afirmativas traçadas em nossa reflexão estiverem corretas, então, o seu surgimento se coloca no momento em que o capital encontra a sua face mais destrutiva, a capacidade de destruição da própria humanidade. Mas não é propriamente isso que tenciona essa organização, estamos convencidos de que a emergência da defesa civil, no modo de produção capitalista, só pode se dar quando a lógica destrutiva do capital atinge níveis capazes de destruir suas próprias relações de produção, ou seja, quando será capaz dele perceber a autodestruição. Assim, a consciência que se reflete diante desse cenário não estará formada pelas

consequentes fragilidades sociais, até que, a consciência burguesa, expressão das relações dominantes de produção generalizadas, não forem atingidas. Isso quer dizer que o Estado se apropria da defesa civil apenas, quando ocorrem perdas mais amplas do que os setores marginalizados da sociedade, ou, de setores produtivos vinculados a ele que não interessam as suas relações de produção.

Esses argumentos ficam evidentes pela própria definição da *Política Nacional de Proteção e Defesa Civil* sobre a classificação entre situação de emergência e estado de calamidade pública, conforme art. 4º e 5º da Instrução Normativa n. 1, de 24 de agosto de 2012:

> Art. 4º Caracteriza os desastres de nível I [situação de emergência] a ocorrência de pelo menos dois danos[15] [...] que, no seu conjunto importem prejuízos econômicos [...] públicos que ultrapassem 2,77% (dois vírgula setenta e sete por cento) da receita corrente líquida anual do Município, do Distrito Federal ou do Estado atingido[16] [...] [Ou] Prejuízos econômicos privados que ultrapassem 8,33% (oito vírgula trinta e três por cento) da receita corrente líquida anual do Município, do Distrito Federal ou do Estado atingido. (BRASIL, 2012)
>
> Art. 5º Caracteriza os desastres de nível II [estado de calamidade pública] a ocorrência de pelo menos dois danos[17] [...] que, no seu conjunto importem prejuízos econômicos [...] públicos que ultrapassem 8,33% (oito vírgula trinta e três por cento) da receita corrente líquida anual do Município, do Distrito Federal ou do Estado atingido[18] [...] [Ou] Prejuízos econômicos privados que ultrapassem 24,93% (vinte e quatro vírgula noventa e três por cento) da receita corrente líquida anual do Município, do Distrito Federal ou do Estado atingido. (BRASIL, 2012)

Assim, ao traçar as determinações para o surgimento da defesa civil no Brasil devemos reconstruir muito mais do que a reprodução de um simples discurso cristalizado. Precisamos rearticular a história de sua origem.

Ao refazermos essa trajetória entramos por caminhos que nos levaram a perceber a necessidade de uma defesa civil em duas direções distintas inicialmente: primeiro como necessidade de defesa do território nacional e segundo, como necessidade de solução da deficiência urbana em expansão no pós-guerra. Surgindo mais tarde um terceiro sentido, como meio para responder a ameaças globais,

---

[15] Classificados como danos humanos, materiais e ambientais e detalhados no Art. 4º, parágrafos 1º ao 3º.
[16] Relacionado com o colapso dos serviços públicos essenciais descrito no parágrafo 4º do Artigo 4º.
[17] Classificados como danos humanos, materiais e ambientais; e detalhados no Art. 5º, parágrafos 1º ao 3º.
[18] Relacionado com o colapso dos serviços públicos essenciais descrito no parágrafo 4º do Artigo 5º.

pautado pelos órgãos internacionais. Na sequência entraremos mais detalhadamente em cada uma delas.

2.3.1 A defesa civil como necessidade de Defesa Nacional e como reposta a deficiências de infraestrutura urbana no pós-guerra

Voltando novamente ao nosso levantamento histórico verificamos que a primeira proposta de defesa civil surgiu em meio a Segunda Guerra Mundial, no governo varguista. Para compreender os determinantes que configuraram a sua emergência precisamos retomar o contexto inicial da guerra.

Nesse começo, mais precisamente em 1939, o Brasil estava neutro, possibilitando ao nosso comércio atender as demandas dos dois blocos em disputa. A posição que assumimos em relação a essa polaridade fortaleceu a barganha comercial brasileira, que acabou pendendo por algum tempo para o lado dos Países do Eixo. As vantagens dadas por eles fomentaram o espírito de defesa deste bloco, vistas nas posições descritas por Sodré (2010, p. 347). Ele relata um episódio onde a interceptação feita pela esquadra inglesa a um barco alemão, que transportava armamento para o exército brasileiro, gerou na cúpula militar o pedido ao governo brasileiro para declarar guerra à Inglaterra. A relação com a Alemanha era tão forte que as vitórias nazistas eram comemoradas festivamente no Estado-Maior.

Veja que até esse momento os interesses nacionais não estavam alinhados com as relações diplomáticas dos países Aliados. Elas foram modificadas quando o Estado Novo se voltou fortemente para a construção da política Nacional Desenvolvimentismo, capaz de dinamizar a industrialização do país. O que modificou a diplomacia internacional, portanto, foi justamente a mudança do interesse nacional que agora necessitava financiar o aparelho técnico-burocrático-militar e o fomento da industrialização brasileira, que caminhava a passos largos.

Para suprir essas demandas, Vargas não poderia mais ignorar a política de investimentos norte-americano e para alcançar os objetivos desenvolvimentistas precisou tomar medidas de apoio aos Estados Unidos na guerra. O problema que surge em suas mãos era como assumir uma decisão pública de apoio aos países Aliados sem criar uma crise com a cúpula militar, pois, o esforço do governo para manter a opinião pública neutra e tirar vantagem diplomáticas com ambos os lados foi enorme. Esse impasse se desenrola quando em agosto de 1942 navios brasileiros

são torpedeados por submarinos alemães. As ruas são tomadas por manifestações que pedem ao governo brasileiro a intervenção militar na guerra, ao lado dos Aliados. Vargas então consegue o apoio de que precisava. A cúpula militar perdia sua força e a aproximação com o bloco aliado, principalmente a parceria com os norte-americanos, não seria mais freada.

O primeiro movimento de organização da defesa civil no Brasil ocorreu aqui, quando o país definiu seu interesse político e econômico com o capital internacional, assumindo uma posição na guerra. Com essa posição ele teve que aceitar também todas as consequências inerentes a ela, como o risco do poder destrutivo da capacidade bélica que foi visto no ataque a Pear Harbor. O governo viu que esse não seria um jogo fácil para a diplomacia brasileira, porque estava colocado a ameaça de um ataque aéreo em qualquer parte do mundo. Como reflexo desse risco ele seguiu em linhas gerais as mesmas medidas dos países Aliados. Com base no modelo britânico *Civil Defense Service* o governo adotou o Decreto-Lei nº 4.098, de 06 de fevereiro de 1942, onde criou o *Serviço de Defesa Antiaérea*, supervisionado pelo Ministério da Aeronáutica (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 17). Assim, o ensino da defesa passiva seria obrigatório em todos os estabelecimentos de educação do país. Em 1943 esse serviço se transformava no *Serviço de Defesa Civil*, vinculado a Diretoria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sendo ao fim da guerra, considerado desnecessário e desativada em 1946.

Como num movimento de continuação o renascimento da defesa civil ocorreria novamente apenas na década de 1960, não mais pelos motivos iniciais observados, mas por consequências do mesmo momento histórico. Mais uma vez é interessante observar como os acontecimentos estão fortemente imbricados, pois, para analisar o ressurgimento da defesa civil devemos considerar novamente os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial e os seus desdobramentos. A entrada na guerra não fornece apenas os elementos de uma necessidade para a realização de uma defesa civil estatal. Ela também traz consigo a lógica e o modelo de dessa defesa. Partindo desse pressuposto precisamos aprofundar as implicações da guerra na organização do Estado brasileiro e o seu reflexo na construção da defesa civil.

Veja que a entrada dos Estados Unidos na guerra, em larga medida, deu novos caminhos para a sua saída da depressão, vivida mais intensamente a partir de 1929, o que instalou uma nova dinâmica no desenvolvimento do capitalismo. Isso ocorreu

porque com ela os norte-americanos colocaram todo o seu potencial produtivo em movimento, gerando condições muito especiais que precisamos destacar.

A primeira condição está relacionada com a organização social, que antes do ataque a Pearl Harbor, a maioria, cerca de 76% da população, achavam-se neutra em relação a guerra, e após esse acontecimento, o governo norte-americano teve apoio maciço ao seu favor e conseguiu mobilizar grandes contingentes em torno de um projeto nacional, “o esforço de guerra do bem contra o mal”. Os elementos objetivos e subjetivos, que envolveram esse acontecimento, foram capazes de direcionar o financiamento privado para o estado e coordenar a população para integrar o processo produtivo da indústria da guerra. Formava-se assim uma grande potência industrial bélica e o surgimento dos grandes centros urbanos como consequência.

A segunda condição que destacamos é em relação a forma como se processa o conhecimento. Porque o ponto que os norte-americanos descobririam mais adiante, seria que só a capacidade de produzir era insuficiente para a vitória sobre o inimigo. Essa descoberta ocorreu em 1 de dezembro de 1939, quando a frota naval estadunidense precisava manter as rotas de suprimentos e comunicação com a Grã-Bretanha. Mesmo produzindo grandes esquadras, os países Aliados viram que a marinha norte-americana não conseguiu superar os submarinos alemães, sendo completamente dizimadas. O resultado desse desastre fez Churchill e Roosevelt rapidamente firmarem um acordo, onde os britânicos entregaram todas as informações de sua defesa em troca do acesso a produção norte-americana. Imediatamente os EUA aceitaram o acordo e uma virada na guerra ocorre. Isso porque o conhecimento adquirido passou a ser convertido em novos equipamentos que foram transferidos para as linhas de montagem.

As inovações científicas fizeram a guerra entrar num novo patamar tornando viável a capacidade de produção da bomba atômica, de novos projetos sobre motores a jato, foguetes, super compressores, miras para aviões, radares etc. Ergueu-se então um Império, os norte-americanos se tornaram a nação mais poderosa do mundo, estabelecendo domínio e influência em todo o processo econômico e social contemporâneo. Formaram mais de trinta mil bases militares distribuídas ao redor do globo, com um PIB que dobrou de tamanho, tornando-se o maior credor, com metade da capacidade manufatureira do planeta e detendo dois terços dos estoques de ouro do mundo.

O resultado foi a generalização da ideologia norte-americano por todo o planeta. Não como um desenvolvimento natural, mas difundido por estratégias cuidadosamente elaboradas. O pragmatismo norte-americano incorporou em todos os poros da sociedade contemporânea, trazendo noções como a ideia de que o sentido de um conhecimento só poderia corresponder ao conjunto dos seus desdobramentos práticos. Esse pensamento ganha ao logo do desenvolvimento da modernidade, a crença de que o conhecimento pode ser produzido de uma forma independente, a-histórica e longe da interferência das motivações subjetivas e sociais, como política e interesses particulares. O império norte-americano se apresenta após a guerra como o país dominante social e economicamente, imprimindo o seu modelo de progresso.

Para nós não é à toa que há a presunção da universalidade e a defesa da capacidade de conhecer a natureza independente da sociedade, ou, pelo menos diminuindo as distorções que esta possa lhe dar, porque isto conduz a elementos de criticidade que poderia colocar em contradição o próprio sistema social dominante que se ergueu. Por isso compreendemos que a ciência é apresentada, no modo de produção capitalista, a partir do princípio da neutralidade, como capaz de iluminar um domínio mais qualificado sobre o homem e a natureza, do que outras formas de conhecimentos apresentados.

Independentemente dessa reflexão o principal acontecimento resultante da inovação tecnológica e do pragmatismo norte-americano são seus reflexos para o momento pós-guerra, tanto do ponto de vista espacial como do ponto de vista conceitual. Essas novas concepções conduziram profundas transformações na organização produtiva mundial. Ao custo da destruição e extermínio de milhares de vidas, a guerra foi um marco importante para o capital, porque redefiniu as relações entre ciência e tecnologia, promovendo a reorganização produtiva e conduzindo a sua expansão a patamares jamais vistos. A alienação do conhecimento ao interesse do capital, desenvolveu novas formas de produção, transformando-se na função chave de um novo padrão de acumulação e, portanto, estabelecendo um novo modelo de desenvolvimento social.

Esse avanço nas forças produtivas forneceu facilidades as cidades que ganharam na representação social grande destaque. Elas entraram no ideal de vida da população como um caminho a ser conquistados, porque com o avanço das forças produtivas a vida cotidiana realmente usufruiu de maior qualidade e comodidade, ampliando a oferta de trabalho em condições melhores do que no campo; e o acesso

a novos bens de consumo e serviços. Esses elementos abriram outra dimensão social na maneiro como a vida se daria, estimulando o deslocamento de forma rápida e progressiva da população aos centros urbanos. Por isso, como consequência desse processo, ocorreram grandes êxodos da população para as cidades, em busca da realização de sonhos antes inatingíveis.

Nos anos 60 é possível perceber as marcas desse processo no Sudeste brasileiro. O desenvolvimento econômico e o incremento urbano dessa região, trouxeram um grande fluxo migratória localizado notadamente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Podia-se ver ali, a expressiva área de aglomeração urbana decorrentes da fase de concentração do capital no pós-guerra.

> De fato, a taxa de crescimento do Brasil urbano entre 1950 e 1960 atingiu os níveis inusitados de 5,3% ao ano. Note-se que em 1950, apenas 36% da população brasileira residiam em áreas urbanas, em 1960 esse número chega a 45%. (LOBO; MATOS, 2011, p. 13)

A recuperação do crescimento econômico mundial será palco para a problematização da defesa civil e isso não ocorrerá por acaso, visto as consequências que acarretaram a expansão urbana no mundo. No Brasil, mais especificamente no estado do Rio de Janeiro, veremos a retomada da defesa civil, isto porque, ali ocorreram situações muito particulares que expõe mais claramente os problemas da ampliação do capital.

Em meio ao cenário de crescimento econômico o Rio de Janeiro sofreu um impacto expressivo com a mudança da capital do Brasil. Juscelino Kubitschek, presidente entre 1956 e 1961, queria aproveitar a nova fase de expansão capitalista para fortalecer a indústria de bens. Para isso, ele formulou a sua estratégia de desenvolvimento econômico com a publicação do Plano Nacional de Desenvolvimento, abraçando a construção de uma nova capital para o país. Para ele Brasília seria o símbolo dessa política, representando a iniciativa de desconcentração econômica por meio do desenvolvimento de outros territórios nacionais. A proposta era adotar uma visão global de aceleração do crescimento econômico, com investimentos em infraestrutura de setores estratégicos, como energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. O seu lema era “cinquenta anos de progresso em cinco de governo”.

Na verdade Brasília acabou deflagrando problemas sociais e econômicos de difícil solução para o Rio de Janeiro, resultantes do crescimento exponencial e desordenado de suas cidades. Diante dessa situação surge a figura de Carlos Lacerda (1914-1977), o mesmo personagem que teve papel importante para o final trágico de Vargas em 1954. Lacerda não perdoou o governo federal, acusando-o publicamente de ter abandonado o antigo distrito federal, que em abril de 1960 passara a ser denominado de estado da Guanabara. Ele largaria a sua imagem de “demolidor de presidentes” para se tornar governador do estado.

Em sua campanha ao governo procurou expressar as angustias sociais provocadas pelo acentuado déficit do serviço público, concentrando-se em propostas para acabar com problemas urbanos, como: a falta de água, esgoto, escolas, habitação etc. Para isso prometia uma gestão que conjugasse sobriedade com competência técnica e moralização político-administrativa (PEREZ, 2005, p. 11).

Dados do senso realizado em 1960 demonstravam que a Guanabara com

> [...] cerca de 3,3 milhões de habitantes, crescera quase 40% nos últimos dez anos. Com uma densidade populacional de 2,8 mil habitantes p/Km^2 – sendo que na zona sul esse índice subia para 26,14 mil hab. p/Km^2 -, permeada por 147 favelas que compunham 10% da população carioca, ou seja, 337 mil pessoas vivendo em 72 mil barracos, era ao mesmo tempo uma cidade que possuía o melhor índice de alfabetização do país (88% sendo que a média no Brasil era de 54%) e o segundo maior parque industrial do país. Um lugar não só de contrastes mas também de especificidades. Sua população ativa se distribuía de forma única no país, como efeito evidente da sua condição de capital ao longo de 200 anos: 73% da mão de obra pertencia ao setor terciário e, destes, quase 17% trabalhavam no setor público, enquanto que o setor primário, num estado-cidade, tinha um peso desprezível, responsável por apenas 1,2% da renda. (PEREZ, 2005, p. 73)

A campanha de Lacerda sintetiza o momento social e política do seu tempo buscando soluções dentro da nova lógica de desenvolvimento do capital e aplicando seu ideário na reorganização do Estado da Guanabara. As mudanças do capital internacional como apontamos anteriormente, deslocaram as necessidades locais e configuraram questões socioeconômicas no pós-guerra aos centros urbanos, impondo alterações administrativas ao Estado. Por não acompanhar essa evolução a estrutura estatal encontrava-se retrógrada e por isso não suportava a realidade social e econômica, sendo necessário avançar em reformas administrativas. Essas necessidades produzidas não podiam ficar limitados ao ritmo de crescimento posto

pela infraestrutura nacional, expressando, no plano político, um conjunto de grandes deficiências.

O crescimento do capital tencionava o investimento público para melhorar a infraestrutura social, com a finalidade de ampliação do mercado. Essa reforma será enquadrada nas práticas internacionais sob a gerencia econômico dos Estado Unidos, utilizando como instrumento as agências de fomentos, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como condutoras de mudanças políticas no mundo.

O novo modelo administrativo que se pretenderá, para substituir o já degradado modelo vigente, terá como base os estudos sistemáticos da administração, que passara a ser tratada como um conhecimento científico especializado. Agora, a administração pública precisava seguir o conhecimento dos especialistas, formado por diversos teóricos, em especial Henry Fayol, cuja matriz estava calcada no planejamento do controle racional militar.

O legado de Vargas tinha deixado uma cultura administrativa clientelista que passava longe do novo modelo administrativo-econômico do período pós-guerra. As suas tentativas de modernização da administração pública foram, ao longo do tempo, distorcidas e abandonadas. As frouxas regras para ingresso no serviço público, à baixa qualificação dos servidores, as atividades de baixa produtividade etc., criaram práticas de corrupção na forma do “jeitinho brasileiro”. Aquele que conhecia a burocracia estatal, tornava-se despachante e era capaz de facilitar as demandas de bens e serviços públicos (MARINS, 1997, p. 18-19). Nesse sentido compreendemos que as administrações de JK e Lacerda alcançaram a clareza do desgaste em que o aparelho técnico-burocrático-militar se encontrava e entenderam que o Estado estava alheio as demandas do capital e da sociedade, pois, não representava mais os seus anseios. Assim, não é difícil considerar, quando ocorrem as inundações e os deslizamentos em janeiro de 1966, causando mais de 140 mortes nas favelas do Guanabara e prejudicando o seu sistema de transporte rodoviário, fornecimento de gás, água, energia elétrica etc., a ocorrência de uma nova postura do Estado diante dos problemas sociais. Há a emergência de um novo sentido da organização pública e por isso são lançados nesse contexto novos determinantes sócio-históricos para o resgate da defesa civil. Era possível a esses governos, a possibilidade de articulação entre os interesses sociais e os interesses do capital pelo Estado. Ou seja, era possível sobrepor os rumos do capital e da sociedade. Na medida em que isso ocorre

torna-se imprescindível ao Estado assumir entre suas funções institucionais o enfrentamento das situações de degradação social e econômicas provocadas pela emergência e calamidade pública, porque isto fazia parte da social que se estabelecia naquele momento.

No ano em que a defesa civil foi rearticulada, enquanto política pública, JK e Lacerda não eram mais chefes de Estado, mas, sem dúvida alguma, as suas gestões foram centrais a mudança de paradigma que deu base para esse surgimento, porque demarcaram a síntese de um novo ciclo de organização política. Por isso ressaltamos o peso deles na conjuntura que deu origem ao resgate da defesa civil nacional.

No caso de Lacerda, houve uma contribuição ainda mais direta. Ele colocou-se na oposição do novo governador da Guanabara, de Negrão de Lima, que governou entre 1965 e 1970, após seu candidato, Flexa Ribeiro, perder as eleições de outubro de 1965. Embora as chuvas de 1966 não pudessem ser atribuídas ao seu governo, Lacerda fez a opinião pública recair sobre ele. Sua influência sobre os jornais cariocas era forte, com isso promoveu manchetes que repercutiram calorosos debates sobre a responsabilidade do governo em prevenir desastres e remediar suas consequências. O que tencionou ainda mais a situação era o fato de Negrão de Lima ser opositor do regime militar, o que prejudicava ainda mais a dispersão das tensões que sofria (SEDREZ, 2007). Portanto, a pressão sobre ele veio por todos os lados. A estabilidade e a coesão social dependiam de uma atitude política diante dos anseios provocados. Nessas condições Negrão de Lima adotou um grupo de trabalho com a finalidade de estudar a mobilização de diversos órgãos estaduais em casos de ocorrências de catástrofes. Nascia assim, o primeiro plano diretor de Defesa Civil no Estado da Guanabara, definindo atribuições para cada órgão componente do Sistema Estadual de Defesa Civil, que em dezembro de 1966, receberia a publicação do Decreto Estadual de aprovação do plano, com a organização das primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (REDEC) no Brasil (NUNES, 2013, p.18).

Com os desastres ocorridos em fevereiro de 1967, novamente no Rio de Janeiro, a política ganhou legitimidade federal e provocou a incorporação dessa experiência no Ministério do Interior, que passou a ter competência para assistir às populações atingidas por calamidades públicas.

2.3.2 Os limites do capital e os determinantes da agenda internacional

A década de 1960 também foi marcada por uma releitura sobre os fundamentos do modelo de desenvolvimento que havia ocorrido no pós-guerra. O relatório *Limites do Crescimento*[19] abalou as convicções sobre reorganização produtiva percorrida pelo desenvolvimento capitalista e colocou a sociedade diante da preocupação acerca das questões ambientais no mundo (SANTOS, 2004, p. 18). Como sabemos as limitações ao desenvolvimento do capitalismo percebidas a partir da crise de 1929 não o fizeram recuar, ao contrário, para superá-lo, impuseram a necessidade de novas reestruturação que, ao que parece, levou-nos ao limiar da sustentabilidade global.

Primeiramente tínhamos a visão, ao final da Segunda Guerra Mundial, de que a vida da humanidade estava ameaçada pela destruição provocada pelas guerras tornadas mundiais. A esse respeito houve a emergência de medidas para os horrores vividos por ela. No mês de junho de 1945, por exemplo, representantes de diversos países foram enviados para firmarem a Carta das Nações Unidas, que deu origem a Organização das Nações Unidas. Seus princípios: manter a paz e a segurança internacional; desenvolver relações amistosas entre as nações; e realizar cooperações entre as nações para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário. Esse encontro também promoveu a instalação de um Tribunal Militar Internacional para julgar os crimes de guerra, conhecido como o Tribunal de Nuremberg.

Posteriormente, o que se viu no período pós-guerra foi algo muito diferente. A consolidação do mercado financeiro internacional promoveu a transferência do parque industrial do centro capitalista para a periferia. A política internacional dos Estados Unidos estimulou o processo do desenvolvimento industrial tardio nos países subdesenvolvidos. Com isso, houve uma expansão das grandes multinacionais pelo mundo e a aceleração da urbanização, buscando o interesse de diminuir custos através das isenções de impostos e rápido acesso a matérias-primas. Só que, diferentemente da industrialização do centro capitalista, que goza de plena autonomia, a industrialização nacional subordinou-se a política do capital internacional.

[19] Documento final da reunião do Clube de Roma fundado em 1968, pelo industrial italiano Aurélio Peccei e o cientista escocês Alexander King. O clube reuniu as comunidades científica, acadêmica, política, empresarial, financeira, religiosa, cultural do mundo para a discutir assuntos relacionados a política, economia internacional e, sobretudo, ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

> A burguesia nacional abdicaria de sua independência, a industrialização tinha deixado de ser um processo autônomo para ser associado, num tripé constituído pelas multinacionais, estatais e privadas nacionais, como no caso da indústria automobilística, onde as estatais se encarregavam de chapas de aço, as privadas nacionais eram fornecedoras das autopeças e as multinacionais eram montadoras e detinham a liderança. (MAMIGONIAN, 2000, p. 15)

A estratégia do capital foi impor uma nova divisão internacional de trabalho e, a partir dela, desvincular o processo de produção do consumo. Essa mudança deu possibilidade ilimitada para o desenvolvimento das forças produtivas de forma independente, diminuindo sua regulação. Ainda que a produção não possa estar desvinculada totalmente do consumo, Mészáros (2011) argumenta que há um longo caminho que pode ser percorrido entre eles, como alocar grandes recursos com rápido consumo, ou, sem serem propriamente consumidos, alguns exemplos disso são a obsolescência programada, os estoques da produção militar, entre outras mercadorias que não precisam mais ter sua finalidade realizada. O que começará a ser visto, portanto, é a produção não ter mais a obrigação de estar orientada para a satisfação das necessidades humanas, valor de uso, sendo reorientado para a destruição.

Pode-se entender a partir de então o impacto do relatório do Clube de Roma[20], lançado na década de 1970, que surtiu o efeito de um alerta a comunidade internacional, repercutindo numa série de debates travadas até hoje sobre os reflexos do capital. Este debate tem como desdobramento a reorientação do serviço de defesa civil de modo geral, derivando a sua visão inicial de ameaças, restrita as situações de guerra, para a situação das crises ambientais e urbanas globais decorrentes dos problemas gerados pelas mudanças climáticos.

Castro (2004, v.1, p. 19) afirma que a partir das Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro, ficou claramente exposto, em nível internacional, a fragilidade da segurança global desta e das futuras gerações, e por isso há a valorização de pautas vinculadas as estreitas relações interativas entre: desenvolvimento sustentável e responsável; redução de desastres; proteção ambiental; bem-estar social. Essa visão deu base para uma nova perspectiva sobre a concepção do gerenciamento dos

[20] O Clube de Roma é um grupo de destaque que começou a se reunir em 1968 para debater um vasto conjunto de assuntos relacionados a política, economia internacional e, sobretudo, ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Foi fundado pelo industrial italiano Aurélio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King. Tornou-se conhecido mundialmente a partir de 1972, após a publicação do relatório intitulado *Os Limites do Crescimento*, elaborado por uma equipe do Instituto de Tecnologia de Massachusetts.

desastres, incluindo efeitos do progresso humano dentro da concepção dos desastres naturais. Fenômenos como a seca de rios e lagos, ilhas de calor, inversão térmica, são pensados agora como efeitos do desenvolvimento irregular da humanidade que compromete progressivamente a humanidade. O resultado dessa concepção mostrou a importância da realização de um desenvolvimento mais sustentável, o que refletiu na consideração de mais elementos de ação em relação aos desastres, antes restritos apenas a resposta e reconstrução. Torna-se imperativo a partir dessas conferências que ações de minimização dos desastres, como prevenção e preparação, sejam prioridades sobre as atividades de restabelecimento da situação de normalidade.

Apesar da defesa civil nacional, num período embrionário, ter orientado o seu serviço para questões específicas de calamidade pública, decorrentes dos problemas da expansão urbana, podemos observar cada vez mais a sua evolução se aproximando gradualmente ao debate internacional. Assim caracterizamos três sentidos em sua organização histórica: 1) como necessidade de defesa do território nacional; 2) como necessidade de reforma do Estado no pós-guerra, atendendo as deformidades da expansão urbana; e 3) como efeito do impacto ambiental e social global.

É a partir da restauração produtiva do pós-guerra onde, também, podemos compreender a tendência do aparato técnico-instrumental da estrutura da defesa civil nacional, de alinhar-se aos modelos de países do centro dinâmico do capitalismo, como Estados Unidos, Japão, e os países da Europa Ocidental.

Estamos convencidos de que a defesa civil não teria seu valor social enquanto não estivesse atrelada ao capital. O que significa, em termo gerais, que o processo do seu desenvolvimento e organização deve estar submetido a essa forma produção e reprodução social. Nesse caso, devemos considerar que “os riscos não são[...] apenas riscos, são também *oportunidades de mercado*. É precisamente com o avanço da sociedade de risco que se desenvolve como decorrência as oposições entre aqueles que são *afetados* pelos riscos e aqueles que *lucram* com ele” (BECK, 2011, p. 56).

A defesa civil no período pós-guerra não se limita apenas a um reflexo da intensidade dos desastres ocorridos, ela também materializa uma oportunidade ao parque industrial bélico para redirecionar seus produtos ao consumo civil, redefinindo-o mundialmente. O mercado ficou interdepende e ampliou a política comercial para a produção de novas mercadorias e serviços, entre as quais surge os modelos de

defesa civil, que cada vez mais tem se mostrado, antes de qualquer coisa, como bens de capitais. Esses produtos são fruto do

> [...] desenvolvimento de uma indústria bem estruturada, baseada em técnicas novas e produzindo equipamentos sofisticados para a Defesa Civil. Isso possibilitou o crescimento das vendas de produtos europeus e norte-americanos para países em desenvolvimento, como o Brasil e outros países da América do Sul. Merece ser destacada desde o pós Segunda Guerra a compra de equipamentos de origem alemã e americana que passaram a operar na região, constituindo-se como um mercado quase exclusivo para esses países [...] (LOBO, 2009, p. 68-69)

A partir da década de 1960 as atribuições da defesa civil no Brasil se aprofundaram e consolidaram-se na estrutura burocrática do Estado. Não como uma organização avançada, pois, ficaram atreladas a práticas da tecnocracia militar e a políticas fragmentadas carregadas de forte traço clientelista. Assim, as primeiras abordagens em torno de suas ações foram centralizadas nas mãos dos agentes políticos, que formavam a cúpula dos gabinetes do poder executivo, sendo suas operações acionadas apenas na fase de resposta as crises ocorridas. “Por isso, muita gente associa ainda hoje, as ações de Defesa Civil à coleta, organização e distribuição de donativos, repasse de recursos públicos para áreas atingidas por desastres naturais [...]” (BRASIL, 2005, p. 53)

Este paradigma está enraizado e é recorrente, porém, ao contrário do que ocorreu na década de 1940, a política da defesa civil passou, a partir da década 1960, um compromisso permanente do Estado, ampliando sua institucionalização. Em 1970 o governo federal criou o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades (GEACAP) e em 1979 esse grupo se transformou na Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDEC).

> [O] Serviço de Defesa Civil foi reorganizado e estruturado com a orientação das Forças Armadas, que no caso de um conflito coordenariam a chamada Zona de Defesa Interna, abrangendo todo território nacional. A atuação se daria em conjunto com as Polícias Militares Estaduais [PMs], Corpos de Bombeiros Militares Estaduais e os [órgãos estaduais de defesa civil] encontrados na Guanabara, depois no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, esses dois autônomos em relação as PMs. (LOBO, 2009, p. 74)

Essa organização que citamos acima, dará origem em 1988 a criação de um Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sendo reformado em 2014 pela Política

Nacional de Proteção e Defesa, passando a ser denominado de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

2.4 ALGUNS DESAFIOS APRESENTADOS PARA A DEFESA CIVIL NACIONAL

A defesa civil não se organiza como um movimento endógeno direto das necessidades sociais. Podemos ver claramente que ela surge como consequência de manobras políticas adotadas pelos governos e por questões que tratam dos limites do capital. Diante disso, o seu sentido não seria outro, senão, a noção de Estado de Defesa Nacional e posteriormente a noção decorrente das questões urbanas e ambientais.

Nossas referências mostram que a institucionalização da defesa civil será, em última instância, deflagrada pelas necessidades do capital e não pelas questões sociais gerais. Quando essas necessidades atingem determinados níveis de destruição, colocando em risco a sua capacidade de produção e reprodução, o Estado assume a institucionalização da defesa civil. Esse movimento demarcará uma característica constante na sua forma de organização institucional, ações fragmentadas e descontínuas.

> Do ponto de vista das políticas públicas, o problema das situações de emergência constitui um assunto considerado não-rotineiro. No entanto, o longo convívio com este problema acabou instituindo uma dinâmica própria de tratamento do problema que se caracteriza pela abertura e fechamento do Estado à influência dos setores sociais impactados. Por exemplo, quando ocorre uma situação de emergência, diminui a confiança da população na eficácia das medidas implementadas pelo poder público. Isto provoca uma maior abertura do poder público às reinvindicações dos setores atingidos pelos impactos. No entanto, com a finalização da fase de recuperação, o tratamento do problema retoma a lógica de tratamento incremental, fechado a interferência da comunidade. (MATTEDI, 1999 p. 23)

Outra resultante das bases sociais que analisamos, será uma defesa civil fortemente hierarquizada e centralizada, com cadeia de comando verticalizado de cima para baixo, aberto a grande influência do mercado internacional e centrada no uso intenso de conhecimentos de engenharia e tecnologia, o que se explica por sua organização ocorrer dentro do aparelho técnico-burocrático-militar. Trataremos um pouca mais dessas características ao abordar a estrutura organizacional instalada em Santa Catarina.

Atualmente no Brasil o desafio que encontramos ao tema não diz mais respeito ao financiamento da defesa civil, mas na sua limitada cultura organizacional. Avaliado pela política nacional em 2007, essa limitação se traduz na prática nos seguintes itens:

> – "fenômeno da indiferença - a inércia" - da população e das autoridades de governo para a gravidade e importância dos desastres. Portanto, é a falta de decisão política.
> – A ausência de conscientização e participação da população, inclusive nas decisões importantes, planejamento de estratégias, ações etc. Deve haver participação plena, consciente e eficiente. Os países com uma Defesa Civil muito eficiente contam com ampla e plena participação da população.
> – Outro problema que ainda persiste no Brasil, em todos os níveis da sociedade, é a ideia de que o controle de desastre deva ser apenas na iminência de o mesmo ocorrer ou depois que acontece." (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÂO NACIONAL, 2007, p. 12)"

Lavell e Mattedi [21] nos deixam uma percepção ainda mais assustadora: "devemos estar atrasado praticamente uns 20 anos em relação a outros países da própria América-Latina." (sic.)

Não podemos considerar essa análise acidental. Acreditamos que as evidências históricas encontradas somadas a organização institucional da defesa civil possam nos dar pistas sobre o que isso quer dizer.

[21] Dr. Marcos Antônio Mattedi, Cientista Social pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), e Dr. Allan Lavell, Ph. D em Geografia econômica pela London School of Economics and Political Science. Ambos palestrantes da mesa redonda, *Ações de planejamento na defesa civil*, do 2º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento realizado entre os dias 17 e 19 setembro de 2014 pela Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

3 A SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA

3.1 CONTEXTO E FORMAÇÃO HISTÓRICA

Dentro do contexto nacional, a defesa civil de Santa Catarina surge no segundo momento de produção de sentido que mencionamos: como necessidade de atenção do Estado para as deficiências da infraestrutura urbana no pós-guerra. Em grande medida, deflagradas pela reorganização produtiva do capital, que lhe rendeu maior capacidade de expansão, estabelecendo novos padrões de acumulação e reprodução.

Para a historicidade desse órgão, seguiremos a mesma lógica empreendida até aqui, buscando os elementos contextuais em sua emergência, com o resgate dos traços da formação socioeconômica do estado catarinense e desenhando algumas de suas características atuais.

Em Santa Catarina o período de ampliação e diversificação de suas bases produtivas alterou-se com o padrão de acumulação da economia brasileira, na década de 1930. A urbanização e o aumento da classe operária, principalmente em São Paulo, estado que se tornou o centro dinâmico do capital nacional, e o incremento da siderurgia nacional, pressionaram a produção das suas atividades mercantis. Esse acontecimento ocorreu em resposta ao aumento do consumo de produtos básicos como madeira, alimentos e vestuário, além do reaparecimento da necessidade da extração do carvão mineral. A ampliação do mercado nacional fortaleceu a produção catarinense, que a partir de 1945, deu passos decisivos para alterar a sua estrutura socioeconômica.

> O pequeno proprietário, o colono, o caboclo e o pescador são as matrizes sociais de transformação. O capital-dinheiro, concentrado nas mãos dos pequenos capitalistas, transformou-se rapidamente em capital-industrial. É a partir desse desdobramento que nasce o grande capital industrial em Santa Catarina. E é o capital industrial, juntamente com o mercantil, que será o móvel da acumulação no período de 1945 a 1962, um período de transição para a fase de integração e consolidação da indústria catarinense. (GOULARTI FILHO, 2002, p. 137)

Esse quadro inicial nos mostra o quanto o estado de Santa Catarina se encontrava integrado a organização da economia nacional e o quanto essa integração gerou bases sólidas a política de desenvolvimento local, ao impulsionar a instalação do seu parque industrial.

A partir dessas bases a economia catarinense foi adquirindo a capacidade de comandar o seu processo de acumulação dentro da nova lógica do capitalismo brasileiro, o Nacional Desenvolvimentismo, permitindo uma grande compreensão da dinâmica de aceleração industrial. Isso incentivou os investimentos privados serem redirecionados, fortalecendo a indústria têxtil, já consolidada no Vale do Itajaí, ampliando a pequena indústria metal-mecânica em Joinville e fomentando o surgimento das indústrias de papel, pasta, celulose, no Planalto Serrano, e das cerâmicas ao Sul. No Oeste, a agricultura e a pecuária se transformaram na agroindústria e passaram a realizar o beneficiamento dos seus próprios produtos.

A expansão das forças produtivas não veio como uma estratégia estatal de planejamento e investimento público como havia ocorrido no governo varguista, mas por meio da organização do capital privado local que buscava maior articulação ao capital nacional. Esse processo torna a exigência da organização institucional do estado uma demanda externa, vinculada a setores organizados da sociedade catarinense, que no caso, representavam a burguesia industrial e comercial. Era preciso melhorar o fornecimento de energia elétrica, o abastecimento de água, a rede de transporte rodoviário, o fornecimento de investimentos financeiros etc. O problema enfrentado torna-se o mesmo do cenário nacional: como dar conta das dificuldades estruturais para sustentar o desenvolvimento econômico em movimento.

No plano político esses interesses e necessidades se desdobraram na disputa eleitoral formado por dois grandes grupos, os integrantes da Legião Republicana Catarinense e o grupo do Partido Liberal Catarinense. O antagonismo entre eles se resumia apenas ao comando do poder, sem grandes diferenças ideológicas. De um lado estava Nereu Ramos, do outro, Aristiliano Ramos, Henrique Rupp Júnior, Adolpho Konder, Victor Konder e Fluvio Aducci. Estes formaram a coligação “Por Santa Catarina” para combater candidatura de Nereu em 1935. A derrota da coligação para Nereu Ramos e sua indicação posterior como interventor, em 1937, acirrou o conflito político dele dentro da própria família e entre os Konder-Bornhausen, estabelecendo, a partir dali o surgimento de dois momentos de grande hegemonia política, com o domínio dos Ramos no Estado Novo e dos Konder-Bornhausen no regime civil-militar.

A família Konder era originária de Itajaí e sempre contaram com o apoio dos comerciantes e industriais do vale e de Joinville. Eles eram sócios da Cia. Fábrica de Papel Itajaí, em sociedade com os Hering e Deeke, da Companhia Carbonífera

Próspera, da Fábrica de Máquinas Raimann e proprietários do Banco Inco, em sociedade com os Renaux. Já os Ramos, tinham origem centrada em Lages, sendo suas atividades essencialmente pecuarista e latifundiária. Essa diferença fez, na era varguista, cujo predomínio político foi exercido pela família Ramos, as cidades de Blumenau, Joinville e os italianos mais ao Sul serem perseguições e duramente castigadas, principalmente pela Campanha de Nacionalização[22], que extrapolou o campo político e entrou em questões étnicas (GOULARTI FILHO, 2002, p. 186-187)

Com o final da Era Vargas e a entrada no período democrático as forças políticas se diluíram e formaram: o Partido Social Democrático (PSD) de Nereu, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Saulo Ramos, a União Democrática Nacional (UDN) de Aristiliano Ramos e família Konder-Bornhausen, e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) de Oscar Ammon. Para não perder poder, Nereu Ramos tentou criar novas estratégias, como estabelecer representantes nos três principais partidos (PSD, PTB e UDN) e indicar Udo Deeck, empresário e sócio da família Konder-Bornhausen, como interventor de Santa Catarina no final da ditadura. Essa última tentativa feita por ele buscou diminuir seu desgaste político com os empresários do Vale do Itajaí e Norte do estado. Apesar dos esforços o objetivo não foi alcançado e o processo democrático fortaleceu a UDN, chegando a vitória com Irineu Bornhausen (1951-1956) e seu sucessor Jorge Lacerda (1956-1958).

Ironicamente a família Konder-Bornhausen não representou os anseios da sua base eleitora, a burguesia industrial, pois, o seu profundo caráter liberal não permitiu aos udenistas assumirem o empenho do investimento público na infraestrutura do estado. Essa era uma brecha que o PSD não deixaria passar para a retomada da sua força política no estado.

A aproximação com a burguesia industrial tinha deixado aberto, em 1951, à possibilidade da família Ramos fixar presença na Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc), sendo eleito como seu primeiro presidente Celso Ramos. Esse fato foi decisivo para a sua campanha ao governo do estado, nas eleições de 1960. À frente da Fiesc, ele coordenou a elaboração do cenário socioeconômico das industrias catarinenses, construído por meio de seminários realizados entre os anos 1959 e 1960. Desses encontros, Celso Ramos consegui extrair um diagnóstico sobre

[22] Foi um conjunto de medidas tomadas pelo Estado Novo de Getúlio Vargas para diminuir a influência dos imigrantes estrangeiros no Brasil e a sua integração junto à população brasileira. As populações dessas regiões passaram a ser suspeitas de apoiarem os nazistas.

a economia estadual, produzindo um documento que seria utilizado em sua campanha eleitoral. Outro fato marcante de que dispunha, era o irmão, Nereu Ramos, que agora participava ativamente da política nacional.[23]

A combinação desses dois fatores deu conta da produção de um plano governamental, em que a política econômica local pela primeira vez foi direcionada para atender as demandas da nova burguesia industrial e comercial em ascensão. Essa política seguia os rumos da economia nacional, impulsionada pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Nesse sentido, ao assumir o governo, Celso Ramos promoveu o crescimento econômico tomando a decisão de direcionar os investimentos públicos em infraestrutura, criando em 1961 o Plano de Metas do Governo (Plameg). O plano foi tão importante para a conjuntura local que o PSD fez o seu sucessor ao governo do estado, Ivo Silveira, que deu continuidade a proposta com o Plameg II.

No golpe civil-militar de 1964 a família Ramos foi reprimida e perdeu sua hegemonia política, sendo absorvida pela Aliança Renovadora Nacional (Arena). Nesse momento Celso Ramos assumiu a presidência do novo partido, tendo como vice-presidente Irineu Bornhausen. Além da unificação partidária, as oligarquias também se reuniram no governo Ivo Silveiro, com a indicação de Jorge Konder Bornhausen como vice-governador, após Francisco Dall'Igna ser caçado pelos militares. Esses acontecimentos marcaram o retorno da família Konder-Bornhausen ao poder e deram início a sua hegemonia, presente até os dias atuais.

O maior destaque que queremos fazer desses acontecimentos políticos, é a construção do Plameg, por inaugurar um novo modelo de administração pública, pautado num modelo que veremos mais adiante ter traços da administração gerencial. Esse modelo deu maior controle da política estadual à burguesia industrial, que a frente desse processo, passaram a orientar o estado conduzindo a integração e consolidação do capital industrial com maior velocidade. Tanto que o Plameg seguiu intacto durante o regime civil-militar, por se tornar um instrumento político fundamental a gestão administrativa do Estado. Para nós esse é um ponto nodal de análise, porque

[23] Nereu Ramos seguia sua carreira política no legislativo, como Deputado Federal e Senador. Por ser o 1º Vice-Presidente do Senado Federal ele acabou assumindo internamento a presidência do país após o suicídio de Vargas, mantendo um mandato de dois meses, entre 11 de novembro de 1955 e 31 de janeiro de 1956. Nessa função ele projetou sua carreira no cenário nacional, principalmente para o Ministro da Guerra Henrique Lott, por ter assegurado a posse de Juscelino Kubitschek e João Goulart, eleitos em 1955. No governo de JK Nereu chegou a assumir a função de Ministro da Justiça, entre janeiro de 1956 e novembro de 1957.

compreendemos nesse momento serem colocados em movimento os determinantes sociais para a produção da defesa civil estadual.

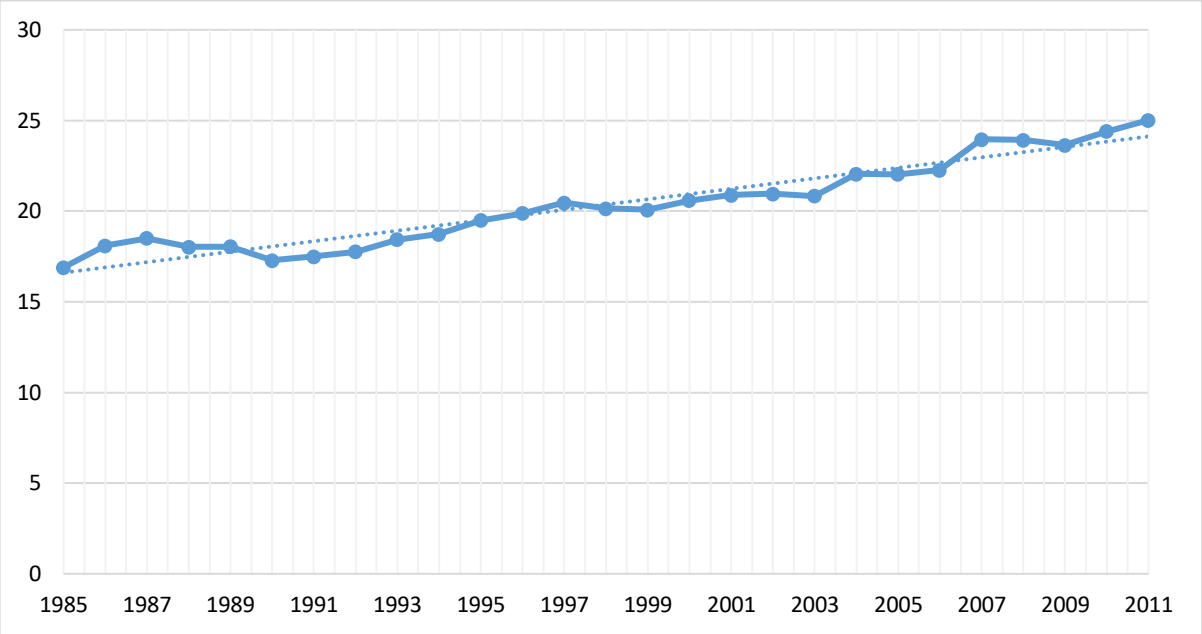
Entre 1971 e 1974 Colombo Machado Salles assume sua função de governador do Estado de Santa Catarina e fiel a família Konder-Bornhausen, tem a tarefa de dar um caráter mais tecnocrático a administração pública. Para isso o seu governo elabora um novo plano de desenvolvimento, o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD), que teve como grande inovação o apoia e as orientações do IBGE. Salles sabia os caminhos que deveria seguir, pois, fora secretário executivo do Plameg no governo Celso Ramos.

Na esfera pública, os planos governamentais passaram a se especializar seguindo sistematicamente a reforma administrativa imposta pelo novo padrão de acumulação e reprodução do capital internacional, do qual tratamos anteriormente. Essa experiência converte a produção do planejamento numa tarefa técnica, seguindo os objetivos do capital como finalidade praticamente naturalizada dentro do poder público. Em termos políticos isso pode ser caracterizado como a centralidade do poder de decisões ao conjunto de elementos técnicos e políticos do Estado, o que afasta a participação social como elemento importante da organização estatal.

> [Essa] É a época do capitalismo monopolista em Santa Catarina. A partir deste momento, a importância do proprietário nas tomadas de decisão vai sendo realizada e as suas opiniões passam a ser analisadas pelo corpo administrativo [do Estado]. Num texto clássico publicado em 1928, intitulado **A instabilidade do capitalismo**, Schumpeter afirma que no capitalismo oligopolizado o “progresso torna-se ‘automatizado’, cada vez mais impessoal e cada vez menos uma questão de liderança e de iniciativa individual” (1992, p. 288). (GOULARTI FILHO, 2002, p. 194-195)

A impessoalidade mencionada na citação anterior leva a centralidade do desenvolvimento econômico industrial como objetivo social e, como era de se esperar, sua consequência foi destravar o desenvolvimento industrial catarinense colocando-o na 8ª posição em relação PIB nacional no ano de 2009. Esse crescimento representou 4,0% do PIB brasileiro, com o montante de R$ 129,8 bilhões. Ver Gráfico 1 a seguir.

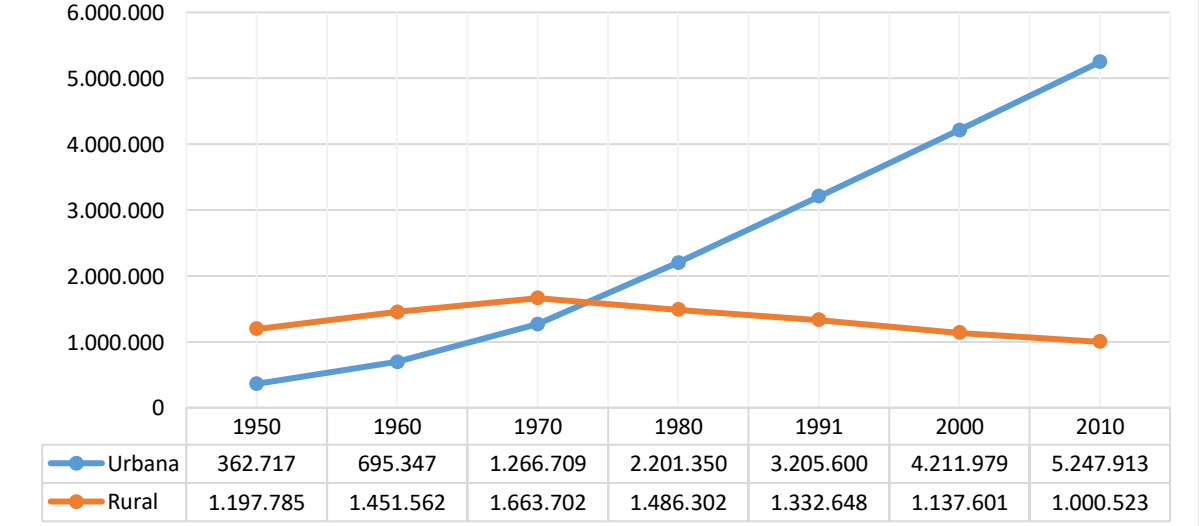
Gráfico 1 – PIB per capita de Santa Catarina - Taxa anual de crescimento



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Frequência: Anual de 1985 até 2011, unidade: R$ de 2010 (mil). PIB Estadual a preços constantes (série calculada pelo Ipeadata) dividido pela população atualizado, 2014.

Assim como ocorreu com os grandes centros econômicos nacionais, o desenvolvimento progressivo de Santa Catarina levou-o ao crescimento populacional urbano explosivo, superando na década de 1970 a população rural, conforme podemos ver na série histórica do Gráfico 2:

Gráfico 2 - População por situação de domicílio em Santa Catarina

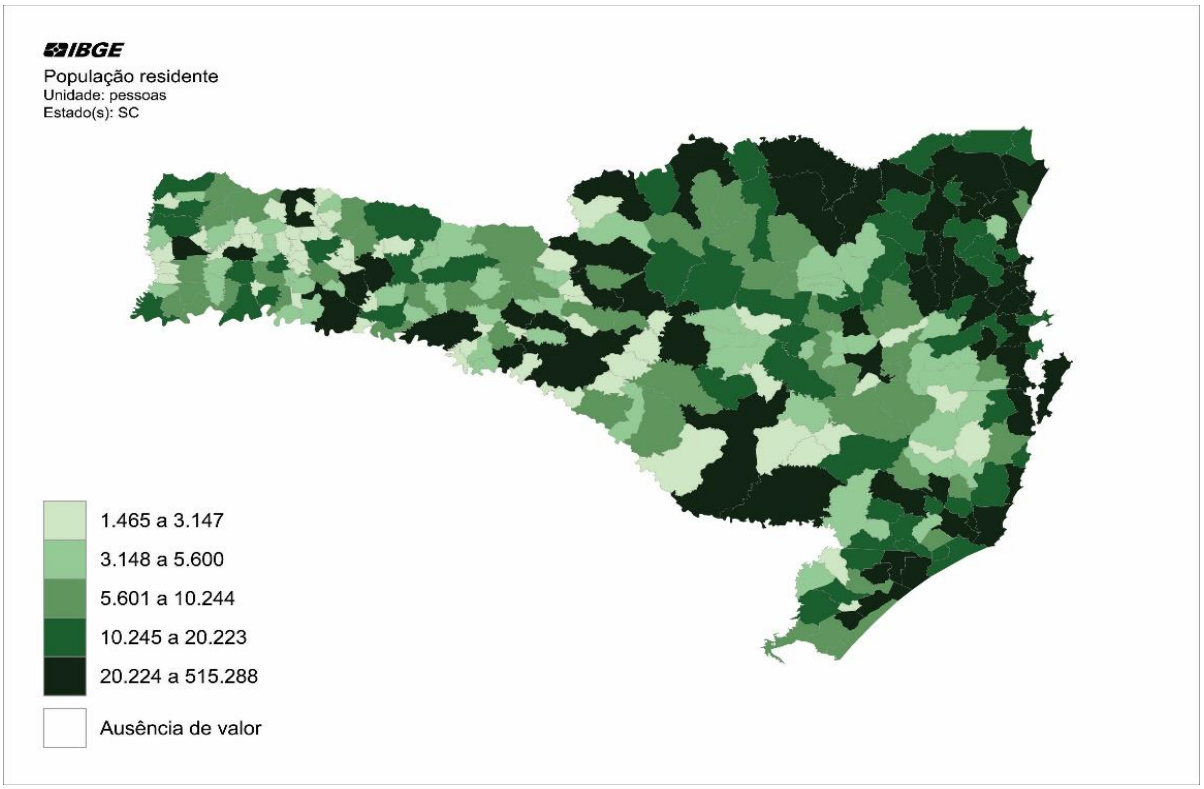


	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Urbana	362.717	695.347	1.266.709	2.201.350	3.205.600	4.211.979	5.247.913
Rural	1.197.785	1.451.562	1.663.702	1.486.302	1.332.648	1.137.601	1.000.523

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010. Até 1991, dados extraídos de Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1993.

Os planos adotados ao invés de organizarem uma distribuição da riqueza social se constituíram em um instrumento intensivo de concentração do capital, levando determinadas regiões a despontarem em relação a outras. Podemos compreender esse fenômeno como o processo de desenvolvimento desigual tipicamente estabelecida pela concorrência de mercado. Essa concentração em determinados locais formou polos industriais, econômicos e populacional. Nesse caso, a partir dos dados geográfica adotados pelo SEBRAE/SC, podemos verificar a região Norte como destaque dessas características. São mais de 1 milhão de habitantes e taxa de crescimento de 16,6%, medidos entre os anos de 2000 e 2010. Essa formação também determinou uma vida urbana, que cresceu 24,4%, enquanto a população rural alcançou apenas 12,1% no mesmo período apontado (SEBRAE, 2013, p.14-16). De acordo com censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), isso significa o valor de 84% da população alocada em áreas urbanas, que podemos representar da seguinte maneira (Mapa 1):

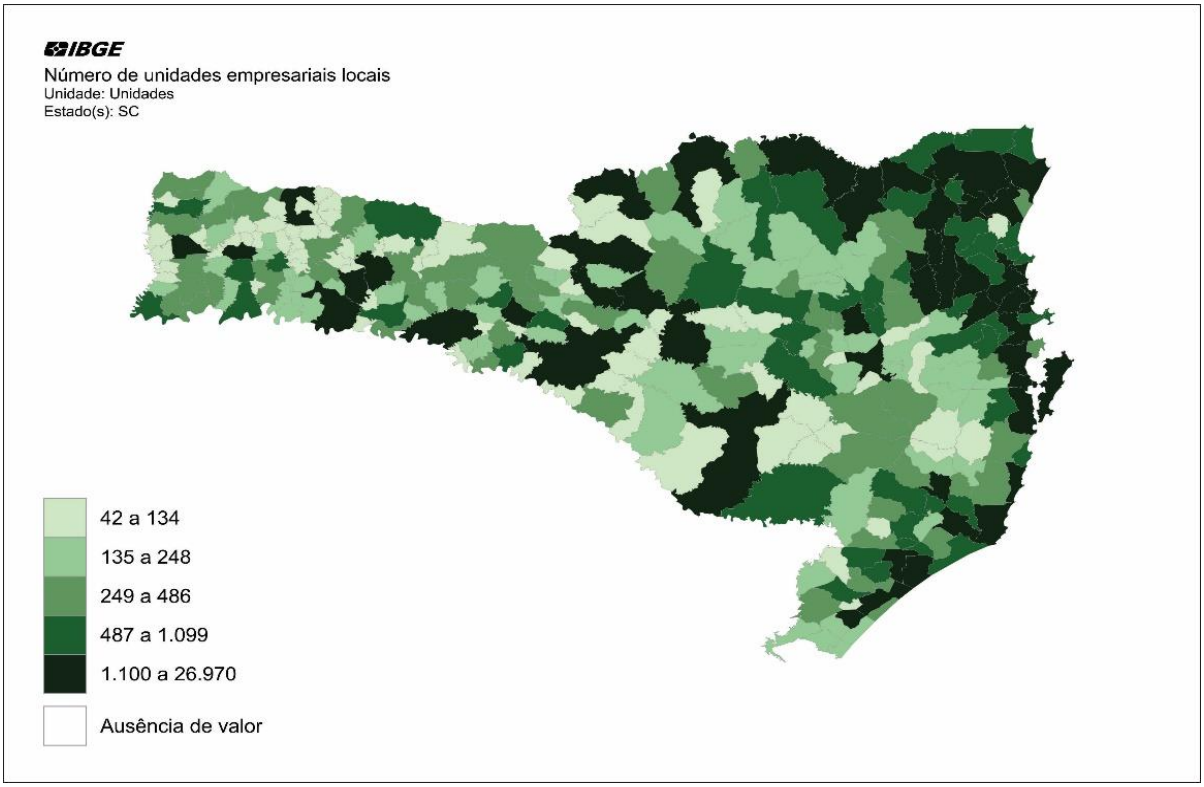
Mapa 1 – Distribuição da população residente em Santa Catarina



Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

Ao comparamos o Mapa 1 com as manchas das unidades empresariais, veremos que os dois praticamente se sobrepõem (Mapa 2).

Mapa 2 - Número de unidades empresariais locais por município de Santa Catarina (2012)



Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas, 2012.

Fica claro perceber nesse cenário que as regiões mais desenvolvidas geram um impasse político muito maior em relação aos desastres. Primeiro, porque se tornam mais vulneráveis ao processo de ocupação espacial intenso e desorganizado. Segundo, porque, apesar de outras localidades do estado sofrerem com o agravamento dos impactos naturais muitas vezes maiores, a dinâmica de concentração e polarização socioeconômica constitui maior poder político. Por isso não estranhamos o peso que essas regiões têm quando nos referimos a priorização das ações da defesa civil. Não só pelas suas questões ambientais, mas, sobretudo pelas suas características socioeconômicas e políticas. Tanto, que quando falamos em desastres, essas regiões são marcos históricos em nossa memória. Conforme podemos ver no Tabela 1 a seguir:

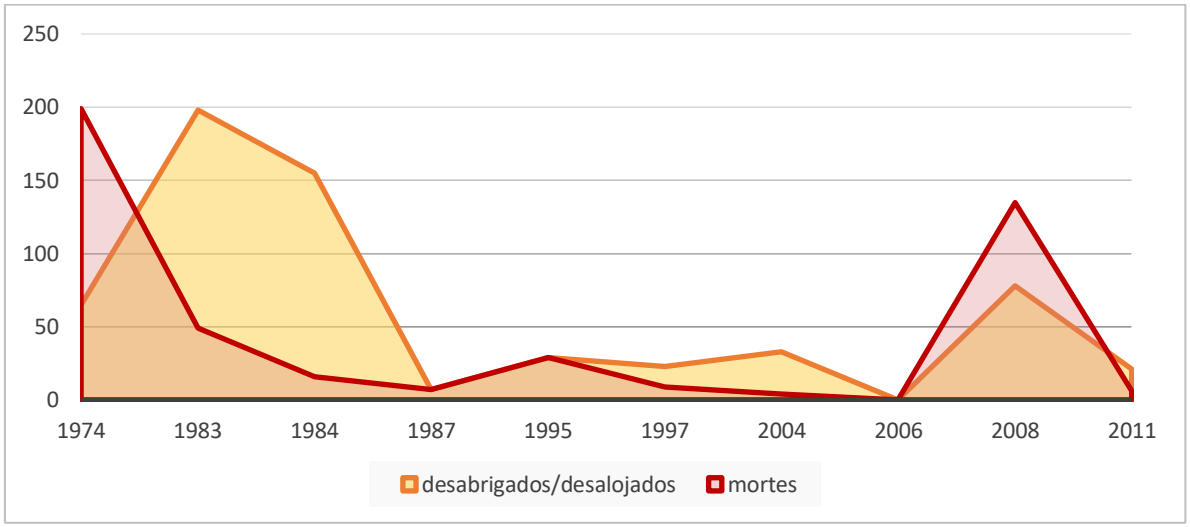
Tabela 1 – Principais eventos de desastres ocorridos Santa Catarina (1974-2011)

Ano	Principais regiões/municípios	Principal Ocorrência	Descrição
1974	Região de Tubarão	Enchentes	199 mortes 65 mil desabrigados/desalojados
1983	Região do Vale do Itajaí	Enchentes	49 mortes 198 mil desabrigados/desalojados
1984	Região do Vale do Itajaí	Enchentes	16 mortes 155 mil desabrigados/desalojados
1987	Regiões Norte, Oeste e Serrano	Enchentes	7 mortes 7 mil desabrigados/desalojados
1995	Região da Grande Florianópolis	Enchentes	29 mortes 29 mil desabrigados/desalojados
1997	Generalizado no Estado	Enchentes	9 mortes 23 mil desabrigados/desalojados
2004	Região Sul	Furacão	4 mortes 33 mil desabrigados/desalojados
2006	Região Oeste e Serrano	Seca	1 milhão de pessoas afetadas
2008	Generalizado em 34% do Estado	Deslizamentos	135 mortes 78 mil desabrigados/desalojados
2011	Alto Vale do Itajaí	Enchentes e deslizamentos	6 mortes 20,9 mil desabrigados/desalojados

Fonte: Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina, 2014.

Podemos representar esses dados no seguinte Gráfico 3:

Gráfico 3 - Desabrigados/desalojados e mortes em eventos de desastres em Santa Catarina (1974-2011)



Fonte: Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina, 2014.

Conforme verificamos na formação da defesa civil da Guanabara, aqui também há elementos comuns que articulam as necessidades sociais aos interesses do próprio capital, hierarquizando prioridades políticas de um sobre o outro. Em ambos os casos o domínio econômico torna-se sinônimo de domínio político e as situações de emergências impôs a iniciativa de elaboração de ferramentas para a recuperação financeira e estrutural do padrão de desenvolvimento do capital que foram comprometidos.

A análise da dimensão socioeconômica formará um padrão unilateral de institucionalização da defesa civil, fortemente centrado na resposta, o que fornece uma visão da situação de emergência e calamidade pública como o resultado de um fenômeno eminentemente conjuntural de contabilização dos prejuízos, reportadas invariavelmente às perdas provocadas na infraestrutura pública e privada.

A política de defesa civil adquire caráter técnico focando a viabilização socioeconômica regional, baseado em padrões fisiográficos, para reforçar a capacidade de reprodução do capital. Não consideramos essa uma organização acidental, visto que ela prevê como resposta a preservação do interesse econômico como interesse social.

> Percorrendo-se a história do problema das enchentes em busca de uma resposta para estas questões [referindo-se a tragédias no Vale do Itajaí], a impressão que subsiste parece ser mesmo a de que a recorrência dos impactos encobre as incompatibilidades existentes entre os propósitos e os procedimentos empregados no tratamento do problema. (MATTEDI, 1999, p. 3)

Não iremos mais a fundo nessa discussão, no momento o que mais importa destacar nessa leitura é perceber no governo Colombo Salles o contexto que se apresenta para o surgimento da primeira referência de defesa civil no estado, que se assemelhando em muito ao padrão de desenvolvimento que vimos nos centros urbanos da região sudeste, apesar de suas particularidades.

Entrando mais no mérito do histórico da defesa civil, não é possível afirmar categoricamente os motivos que levaram o governo Salles a adotar tal política. Os dados disponíveis a esse respeito infelizmente não foram sistematizados e encontram-se dispersos na memória de poucos que estiveram à frente desse momento. O mais próximo que conseguimos chegar a esse respeito foi uma referência do próprio ex-governador que declarou em entrevista, que a criação da Defesa Civil cumpriu com o seu dever diante das circunstâncias que o estado enfrentava no período, como a enchente de Tubarão.[24]

Na verdade, as informações mencionadas pelo ex-governador não corresponderam com os dados que encontramos. De fato, os acontecimentos na região de Tubarão, em 1974, foram momentos importantes para a institucionalização da defesa civil, por ser o maior acontecimento registrado em Santa Catarina até 2008, vitimando 199 pessoas e desabrigando outras 65 mil pessoas.[25] O que legitimou a regulamentação da defesa civil pelo Decreto nº 220, de março de 1974. Só que a sua criação ocorreu no ano anterior, através da Lei 4.841, de 18 de maio de 1973. A nossa hipótese, seguindo os passos que fizemos, sugere a possibilidade de ela ter sido o resultado de uma proposta dentro do contexto do planejamento da administração pública, do qual, sempre prevê entre seus objetivos, encontrar maneiras de ampliar o acesso a investimentos públicos federais.

Reforçamos essa tese pelas proposições da política nacional, que havia criado o fomento público através do Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP,

---

[24] Informações retiradas da reportagem “Secretário Althoff visita ex-governador e criador da Defesa Civil catarinense Colombo Salles” divulgado em seu site em 11 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/ultimas-noticias/1173-secretario-althoff-visita-ex-governador-e-criador-da-defesa-civil-catarinense-colombo-salles.html>. Acessado em: 18/01/2015.

[25] Informações coletadas na Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

em 1969, e o incremento de suas ações com a criação do Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas – GEACAP, em 1970, dando início a proposição de avanços sobre a política nacional de defesa civil. Colabora com essa avaliação a disseminação da organização da defesa civil feita pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), que através do Decreto n° 67.347, de 05 de outubro de 1970, determinou aos municípios criarem uma estrutura apropriada para atenderem as situações de emergência e calamidade pública, denominada Comissão Municipal de Defesa Civil, conhecida posteriormente como Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC). Segundo Mattedi (1999, p. 184) a instalação da defesa civil em 1973 inscreve-se dentro da política de segurança nacional que marcou o regime civil militar de 1964 a 1984.

Nesse sentido acreditamos que o avanço da política nacional aliada a análises das características climatológicas do estado e históricos prejuízos socioeconômicos, vividos por fenômenos já conhecidos, como a incidência de enchentes, inundações, e vendavais, mobilizaram o governo catarinense a constatar uma importância na instalação da política de defesa civil estadual.

Em Santa Catarina a primeira estrutura defesa de civil surgiu vinculada ao Gabinete da Casa Civil e ligada diretamente ao Governador, recebendo a denominação de Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC). Posteriormente no dia 1° de outubro de 1990 foi criado o Fundo Estadual de Defesa Civil (FUNDEC), através da Lei n° 8.099, garantido financiamento para a execução das ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento dos serviços essenciais, além da previsão de recursos para ações de reconstrução e prevenção.

No ano de 1998 houve nova mudança jurídica com a publicação da Lei n° 10.925, de 22 de setembro de 1998, tratando da criação do Sistema Estadual de Defesa Civil, bem como adotando novas diretrizes ao Fundo Estadual de Defesa Civil. Nesse mesmo ano a CEDEC passa a ser denominada de Diretoria Estadual de Defesa Civil (DEDC), vinculando-se ao Gabinete do Governador e a Casa Militar e ampliado a sua gama de atividades. No ano de 2005 é reformulado a estrutura de Defesa Civil Estadual, vinculando-se a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão. Em maio de 2007 ocorre nova reforma administrativa e a DEDC muda seu vínculo para ser inserida na Secretaria Executiva da Justiça e Cidadania da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão. Apenas em maio de 2011 ela torna-se a Secretaria de Estado da Defesa Civil que conhecemos atualmente.

3.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

3.2.1 O debate internacional como premissa para um novo modelo de defesa civil

A defesa civil no Brasil, até a década de 1970, tinha como principal característica abordar somente a resposta, em caráter eventual, após a ocorrência de qualquer desastre. Dentro dessa concepção os acontecimentos eram sinônimos de eventos extremos da natureza, imprevisíveis e inevitáveis, nos quais a sociedade tinha papel dependente. A magnitude do desastre dependia da magnitude da própria ameaça. Já nas décadas seguintes, essa concepção começou a sofrer uma série de mudanças, refletindo as consideráveis contribuições dos avanços em torno do tema, o que incluem reflexões sobre as questões políticas e sociais que estivemos tratando até o momento (BRASIL, 2013, p. 60).

É fato que as várias reformulações que observamos na história nacional e que tem incidência direta na história estadual da defesa civil, estão relacionadas a demandas endógenas as nossas próprias experiências sociais, mas também é fato que os avanços em seus marcos lógicos e legais seguiram, e seguem, em larga medida o padrão teórico e prático das discussões internacionais, isso fica mais evidente a partir da década de 1990. A influência internacional é marcante nas propostas de reordenamento que têm sido feitas e podem ser associadas as várias reformulações políticas e estruturais ocorridas em 1993, 2005, e mais recentemente em 2012, com a reedição do *Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)*. Se há compreensão ou não nas premissas apresentadas pelas discussões internacionais é algo que deixaremos em suspenso nesse momento, a verdade é que somos signatários dos acordos de cooperação internacional para a redução dos riscos de desastres e isso implicará na constate busca de sintonia dos protocolos internacionais para a organização de nossas instituições, o que promove importantes alterações na maneira como se organiza a defesa civil estadual.

A característica reativa que encontramos nos primeiros modelos das ações governamentais, orientará a organização primária da estrutura da defesa civil como sua estratégia fundamental e permanecerá como principal ação pública até hoje. A importância de uma coordenadoria, seja nacional, estadual ou municipal, dá-se basicamente pela fixação de uma estrutura permanente no Estado e pela maior

mobilidade de apoio e recursos derivados do financiamento estatal. Anteriormente essas ações dependiam de decisões indiretas do governo, por estarem vinculadas as funções legais do legislativo, pois, não havia estratégia logística e estrutura burocrática de financiamento definidas.

Os modelos de defesa civil com base em ações de resposta serão descritos posteriormente pelo conceito de *Gestão de Desastres*, definido pela *Estratégia Interacional para a Redução de Desastre das Nações Unidas*[26], publicada em 2009, como a gestão dos recursos e responsabilidades voltados apenas aos aspectos da emergência, em especial, aquelas vinculados a preparação, a resposta e os passos iniciais da recuperação. Novas concepções foram inseridas nas décadas de 1980 e 1990, passando a definir o desastre muito mais como uma situação socioambiental do que um fenômeno puramente natural. Isso fez com que as respostas a esses acontecimentos fossem analisadas como uma condição dependente da capacidade da comunidade, com atenção à redução dos riscos sociais e econômicas. A magnitude do desastre não dependia mais apenas da magnitude da própria ameaça, agora será necessário considerar a vulnerabilidade da própria comunidade.

Na década de 1990 a Gestão de Desastres perde força como estratégia central e cede lugar para a *Gestão de Riscos,* o que vai ocasionar várias alterações legais e institucionais da política da defesa civil no Brasil. A razão principal para essa mudança reflete os novos marcos do debate interacional iniciados na década de 1970, ao ser posto pela primeira vez, nos fóruns da comunidade internacional, a preocupação com os limites do capital, ou seja, a sua incapacidade de manutenção da vida diante dos padrões de exploração dos recursos naturais e humanos alcançados. Em 1974 era lançado a Resolução 3.345

> [...] na qual o Secretário Geral da ONU requisitava medidas apropriadas para facilitar a coordenação de uma pesquisa multidisciplinar que sintetizasse, integrasse e avançasse no conhecimento existente sobre a relação entre população, recursos, natureza e desenvolvimento em ordem de assistir aos Estados Membros, particularmente os países “desenvolvidos” e sistemas da ONU. Solicitavam-se esforços para cooperar com os complexos e multidimensionais problemas relacionados com estes campos no contexto do

[26] A estratégia de redução de desastres é uma proposta de coordenar esforços internacionais para a redução de riscos de desastres lançada em 2000 pelas Nações Unidas. Sua função é monitora e informa o progresso de Implementação do Marco de Ação de Hyogo (MAH). A estratégia das Nações Unidas se concentra nas vulnerabilidades sociais, que traz a noção da redução do desastre como um componente integral ligado ao desenvolvimento das Nações-estados. Nessa visão a redução das perdas humanas, sociais, econômicas e ambientais poderiam ser alcançadas mediante ao estabelecimento de comunidades mais resistentes pela promoção do aumento de consciência social.

> desenvolvimento econômico e social. Dentre estes “complexos e multidimensionais problemas” citavam-se os “desastres naturais”, que haviam tirado a vida de aproximadamente três milhões de pessoas em todo o mundo nas últimas décadas (1960-1970), afetado a vida de ao menos 800 milhões de pessoas e resultado em danos imediatos que excediam 23 bilhões de dólares. (NÉLSIS, 2012, p. 57)

A preocupação internacional debatida na ONU lança a necessidade de incorporação de medidas de sustentabilidade social aos Estados-nações, o que marcará a década de 1990 como o início da cooperação internacional em torno desse tema, dos quais citamos alguns desdobramentos ocorridos, como a Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais (para o decénio de 1990-2000) lançada em 1988; a I Conferência Mundial sobre Redução de Desastres ocorrida em 1994; a Estratégia Internacional para Redução dos Desastres em 2000; o Marco de Hyogo e o Plano de Ação 2005-2015; entre outros.

Foi a partir do plano internacional, por exemplo, que se intensificou a preocupação sobre as mudanças climáticas, forçando para dentro da defesa civil a necessidade de ampliação do seu campo conceitual. Relatórios, como os emitidos pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change*[27] (IPCC), começaram a relacionar os desastres naturais às ações humanas, somando a urbanização crescente e desordenada como fenômenos capazes de alteraram a dinâmica climática, desencadeando o seu aumento e intensidade. Nesse sentido, vem sendo cada vez mais consensual a percepção de que as mudanças climáticas são resultantes de adaptações dos sistemas humanos ou naturais aos ambientes novos ou modificados (Brasil, 2013, p. 40).

Dentro dessas mudanças a sustentabilidade passou a ser um conceito determinante da administração dos desastres, sendo introduzido por meio da gestão de riscos. Tal postura fortalece a ideia de que os riscos se desenvolvem num contínuo intimamente ligado ao desenvolvimento da sociedade. Para os marcos atuais da defesa civil, não basta administrar o desastre, será preciso diminuir os fatores implicados em sua produção, ou seja, nos problemas do desenvolvimento das forças destrutivas do capital. Portanto, o desenvolvimento socioeconômico passa a ser considerado ponto central do problema, popularizando o *Desenvolvimento Sustentável* como premissa transversal a gestão do risco.

---

[27] O IPCC foi estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) com o objetivo de fornecer informações científicas, técnicas e socioeconômicas relevantes sobre as mudanças climáticas que estavam ocorrendo.

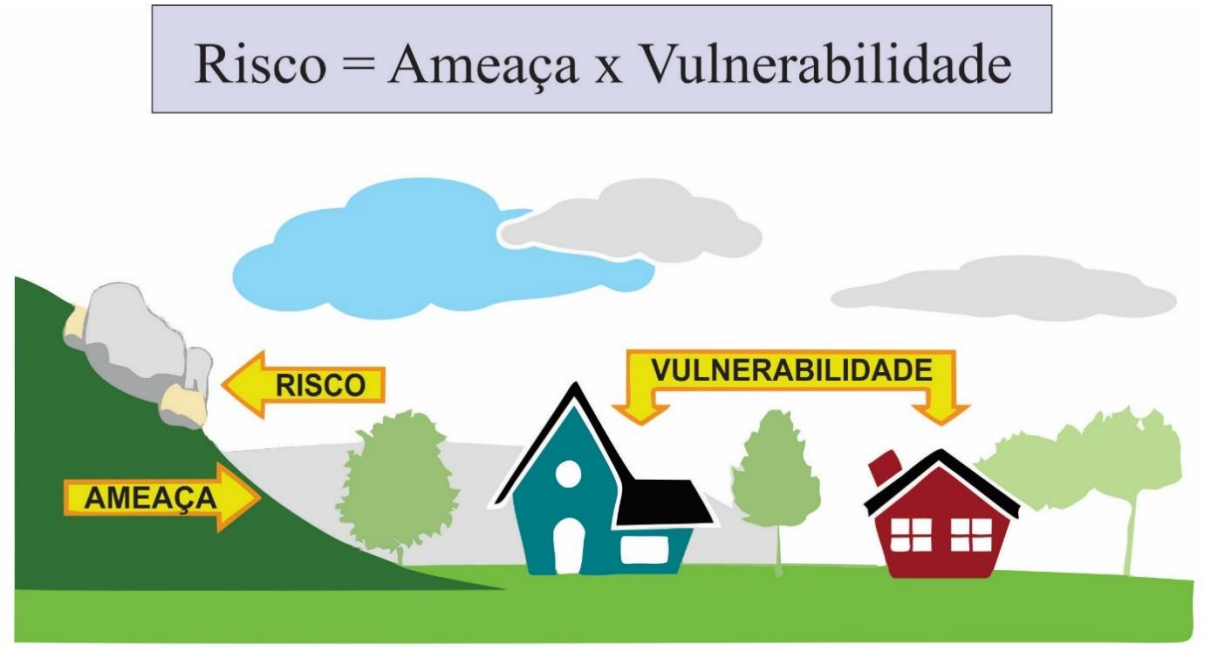
> Foi assim que se desenvolveu um novo modelo que evoluiu da gestão de desastres (com ênfase na resposta) para a gestão de riscos de desastres, que envolve intenções muito bem fundamentadas de redução de risco e de desastres no contexto do planejamento do desenvolvimento. Atualmente, a GdR [Gestão de Riscos e Desastres] não pode mais ser caracterizada como se estivesse à margem do desenvolvimento. O risco, como uma construção social, é resultante de processos de desenvolvimento inadequados que geram insegurança para a população ou para a infraestrutura edificada. No passado, a noção de desastre era centrada na perda de benefícios acumulados pelo processo de desenvolvimento (quantidade de casas, comércio, pontes, escolas, hospitais danificados), no entanto, agora o desenvolvimento se incorpora como um fator causal de risco e o desastre como um acumulador de investimentos desperdiçados, logo, devemos aceitar que a GdR, seja ela prospectiva ou corretiva, é um instrumento de desenvolvimento. (BRASIL, 2013, p. 40)

Neste novo campo conceitual a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres redefiniu o *Desastre* como sendo uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade, que ocasiona uma grande quantidade de mortes, perdas e impactos materiais, econômicos e ambientais, que excedam a capacidade delas fazerem frente à situação mediante o uso de seus próprios recursos. Com ele foi estabelecido o conceito de *Risco*, que compreende os níveis de perdas que uma sociedade ou comunidade considera aceitável, dadas suas condições sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais. Ao risco, são introduzidas duas outras categorias de compreensão, a *Ameaça* e a *Vulnerabilidade*. A ameaça entendida como o evento físico potencialmente prejudicial, considerado como um fenômeno e/ou atividade humana desencadeadora desse processo. Ela pode mudar dependendo de sua localização, magnitude ou intensidade, frequência e probabilidade. As ameças também incluem condições latentes de futuras ameaças, as quais são diferenciadas pela origem: Natural (geológico, hidrometeorológico, biológico); ou Antrópica (degradação ambiental e ameaças tecnológicas). A vulnerabilidade, como é possivel verificar, será algo inovador a nova análise dos desastres, por expor o aspecto humano à concepão. Ela tem como caracterisca as condições determinadas por fatores, ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais, que aumentam a suscetibilidade e a exposição de uma comunidade ao impacto de ameaças. Por fim, através desses conceitos chegamos a *Gestão de Riscos e Desastres* difundida atualmente na doutrina da defesa civil, que se caracteriza como qualquer atividade que busque corrigir e reduzir riscos já existentes, assim como, as atividades

direcionadas a evitar o aumento ou o desenvolvimento de novos riscos (BRASIL, 2013, p. 53-58).

Graficamente os conceitos podem ser representados conforme a Ilustração 1 a seguir:

Ilustração 1 – Relação entre ameça, risco e vulnerabilidade



Fonte: Adaptação do Manual Capacitação Básica em Defesa Civil, Brasil, 2013, p. 57.

A mudança de concepção do Gerenciamento de Desastres para o Gerenciamento de Riscos lança a discussão da defesa civil a um novo marco teórico e técnico na atualidade. Esse cenário nos indica a necessidade de considerar a organização da política estadual imersa numa conjuntura de transição, o que dará muitos elementos de sentido ao analisarmos a organização da defesa civil estadual.

3.2.2 A proposta de defesa civil em Santa Catarina frente às premissas nacionais e internacionais

O modelo instituído pela política estadual de defesa civil seguiu a proposta nacional e formou em 1998 a sua estrutura a partir da concepção de sistema, denominado *Sistema Estadual de Defesa Civil (SIEDC)*. Esse modelo se caracteriza como o conjunto de órgãos e entidades da administração pública estadual e dos municípios, das entidades privadas e da comunidade, com o objetivo de: 1) planejar e

promover a defesa permanente contra os desastres; e 2) prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir as populações atingidas por desastres e recuperar as áreas por eles deterioradas. A organização adotada foi elaborada da mesma maneira que a estrutura nacional, dividida num conjunto de órgãos articulados entre si. Por ocasião do reordenamento da política nacional em 2012, o governo logo atualizou sua estrutura através do o Decreto Nº 1.879, em 2013, adequando seus órgãos dentro do *Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC)*. Comparativamente podemos representa-los da seguinte maneira:

Quadro 1 - Estrutura do Sistema Nacional e Estadual de Proteção e Defesa Civil

Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil	Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil
Ógão Consultivo	Ógão Consultivo
Ógão Central	Ógão Central
Ógãos Regionais	Ógãos Regionais
Ógãos Municipais	Ógãos Municipais
Ógãos Setorial	Ógãos Apoio

Fonte: Produção do próprio autor.

O conceito *Sistema* de que trata a política é o arranjo ordenado de componentes que se inter-relacionam, atuam e interagem a vários sistemas, para cumprir uma tarefa ou função (objetivos), em determinado ambiente. Ele também pode ser compreendido como um arranjo ordenado de componentes que se inter-relacionam, atuam e interagem um com os outros, para cumprir uma tarefa ou função (objetivos), em determinado ambiente (CASTRO, 2009, p. 169). No sistema estadual

o Órgão consultivo é formado pelo Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil (CEPDEC); o Órgão central, pela Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC); os Órgãos regionais são formados pelas Secretarias de Estado e Desenvolvimento Regional (SDR's); os Órgãos municipais pelas Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (CONDEC's) ou estrutura equivalente; os Órgãos de apoio são formados pelos Grupos Integrados de Ações Coordenadas (GRAC) e as Coordenadorias Regionais de Proteção e Defesa Civil (COREDEC's).

O Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil integra o sistema como órgão colegiado de natureza consultiva, ao qual compete à formulação e recomendação de políticas e diretrizes a serem adotadas. No conselho estão presentes, o Secretário de Estado da Defesa Civil, que ocupa a formação como presidente, e os representantes das: 1) Secretaria de Estado da Administração (SEA); 2) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS); 3) Secretaria de Estado da Educação (SED); 4) Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); 5) Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIE); 6) Secretaria de Estado do Planejamento (SPG); 7) Secretaria de Estado da Saúde (SES); 8) Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP); 9) Secretaria de Estado da Casa Civil; 10) Secretaria de Estado de Comunicação (SEC); 11) Secretaria Executiva da Casa Militar (SCM); e 12) Procuradoria Geral do Estado (PGE). Conforme Costa (2006, p. 27) já verificava, não há registros de que o conselho já esteja em pleno funcionamento.

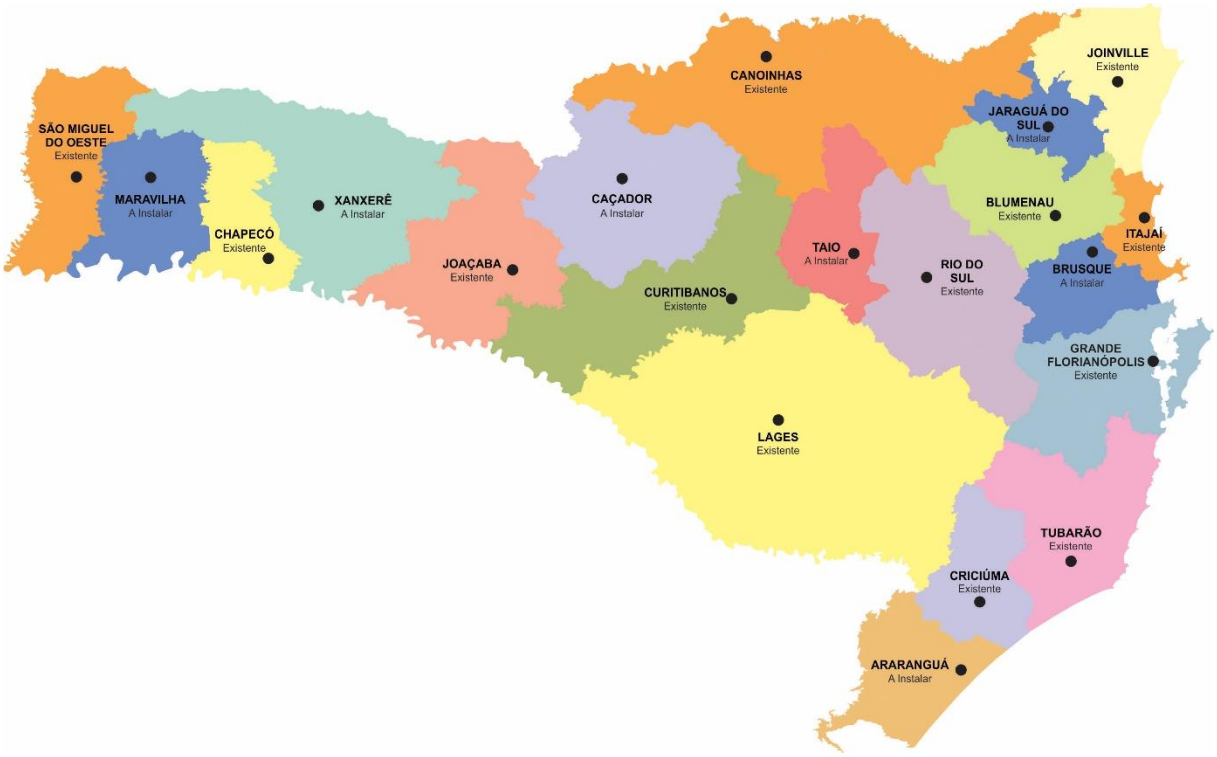
A Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC) tem a responsabilidade de coordenar o planejamento, articulação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. As Coordenadorias municipais ou estruturas correlatas tem a mesma função da secretaria estadual em nível local. O GRAC, órgão de apoio, tem a função o apoio técnico ao órgão central, nele se situam os seguintes representantes de órgãos e entidades: 1) Secretaria de Estado da Saúde (SES); 2) Secretaria de Estado da Educação (SED); 3) Secretaria de Estado de Comunicação (SEC); 4) Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST); 5) Secretaria Executiva de Políticas Sociais e Combate à Fome (SCF); 6) Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA); 7) Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A (CELESC); 8) Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN); 9) Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC); 10) Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC); 11) Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU); 12) Polícia Civil (PC); 13) Instituto Geral de Perícias (IGP); e 14) Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural

de Santa Catarina S/A (EPAGRI), por intermédio do seu Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometereologia de Santa Catarina (CIRAM).

As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, no âmbito das respectivas regiões administrativas, são estruturas de apoia ao órgão central nas ações de proteção e defesa civil. Elas correspondem à descentralização da política, dando ao estado maior capilaridade e alcance no território. A descentralização das ações políticas ocorre com a instalação das Coordenadorias Regionais nas SDR's.

As Coordenadorias Regionais de Proteção e Defesa Civil (COREDEC's) foram criadas pelo Decreto nº 728, de 2011, sendo fixadas 20 (vinte) estruturas distribuídas pelo estado. A sua sede, localizadas nas SDR's, correspondem a uma respectiva área de atuação, conforme Mapa 3:

Mapa 3 - Distribuição das Coordenadorias Regionais de Proteção e Defesa Civil (COREDEC's) em Santa Catarina



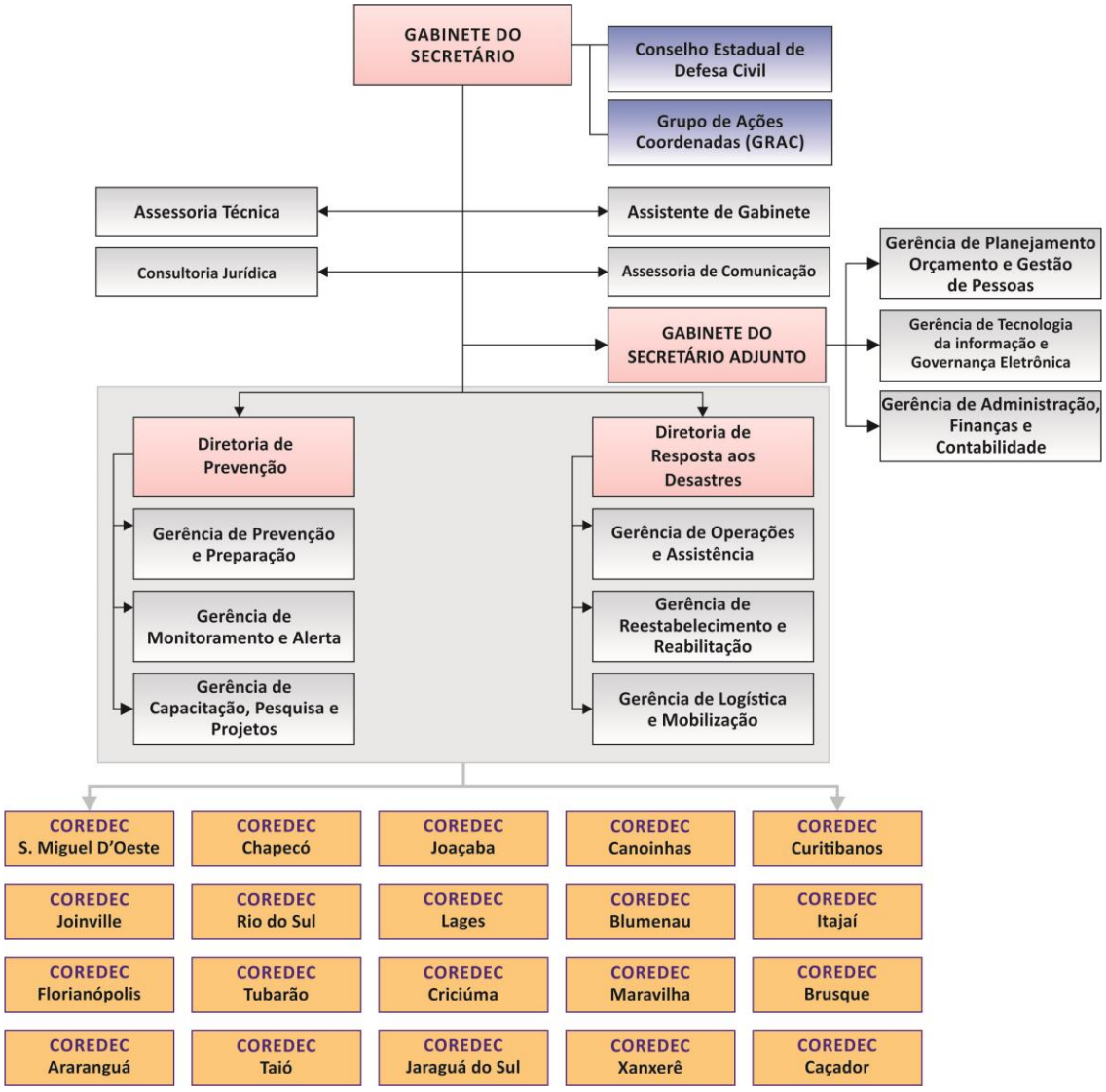
Fonte: Produção do próprio autor com base na tabela apresentada pelo Decreto nº 728, de 2011 e anexo ao final deste trabalho (Anexo II). Nela são listadas as coordenadorias já existentes e as que serão instaladas.

Compete às COREDEC's no âmbito das suas respectivas circunscrições: 1) executar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no âmbito regional; 2) articular e coordenar as ações de proteção e defesa civil no nível regional; 3) executar as

atividades descentralizadas da secretaria estadual; e 4) orientar, de acordo com as normas e a legislação em vigor, a correta utilização dos recursos materiais e financeiros disponibilizados pelo estado aos municípios atingidos por desastres.

A organização administrativa da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina será composta da seguinte maneira (Ilustração 5):

Ilustração 2 - Organograma administrativo da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina



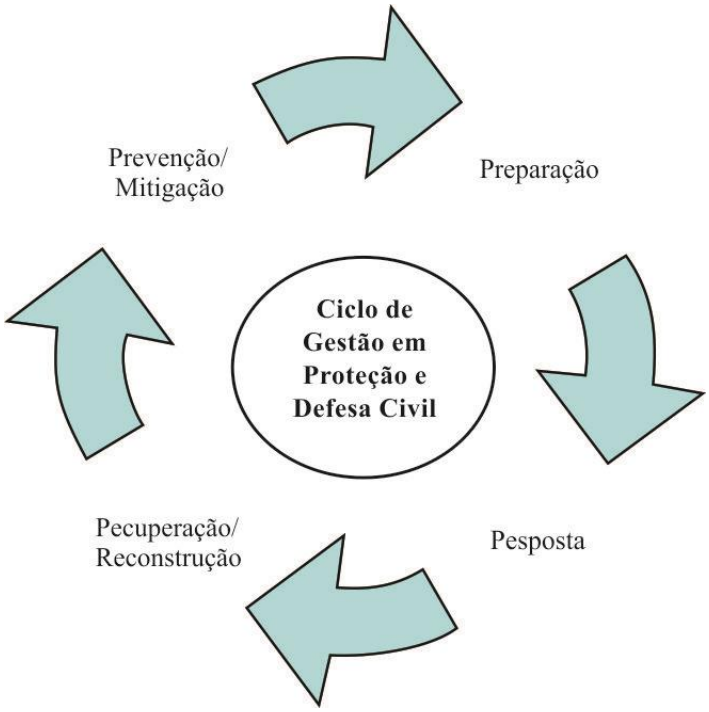
Fonte: Secretaria de Estado da Defesa Civil, 2015.

Essa estrutura se organiza a partir de duas estratégias centrais no desenvolvimento dos trabalhos de defesa civil, a minimização de desastres, representada pela Diretoria de Prevenção, e a área operacional, representada pela Diretoria de Resposta aos Desastres. A primeira estratégia, formada pela Diretoria de

Prevenção, ainda está enquadrada nesse organograma no sistema anterior a 2012, o qual apenas continha em seu escopo a administração das fases de prevenção e preparação. Nesta proposta não havia a mitigação como uma estratégia de intervenção. Já na área operacional, são fixadas as fases de resposta e recuperação.

As fases de um desastre são conceituadas pela *Estratégia Internacional para Redução de Desastres da Organização das Nações Unidas* (EIRD/ONU), como a divisão estratégica de ações que podem ser executadas sobre um evento adverso. Ela se divide em dois momentos distintos: *Períodos de Normalidade* e *Períodos de Anormalidade*. Dentro desses momentos são identificadas fases que demarcam o conjunto de ações que podem ser desencadeados, sendo no período de anormalidade realizado a execução atividades relacionada à prevenção, mitigação e preparação; e no período de anormalidade as atividades de resposta e reconstrução. Esse fracionamento tem por principal objetivo facilitar a administração do desastre. (Ilustração 6)

Ilustração 3 – Representação do ciclo de gestão em defesa civil

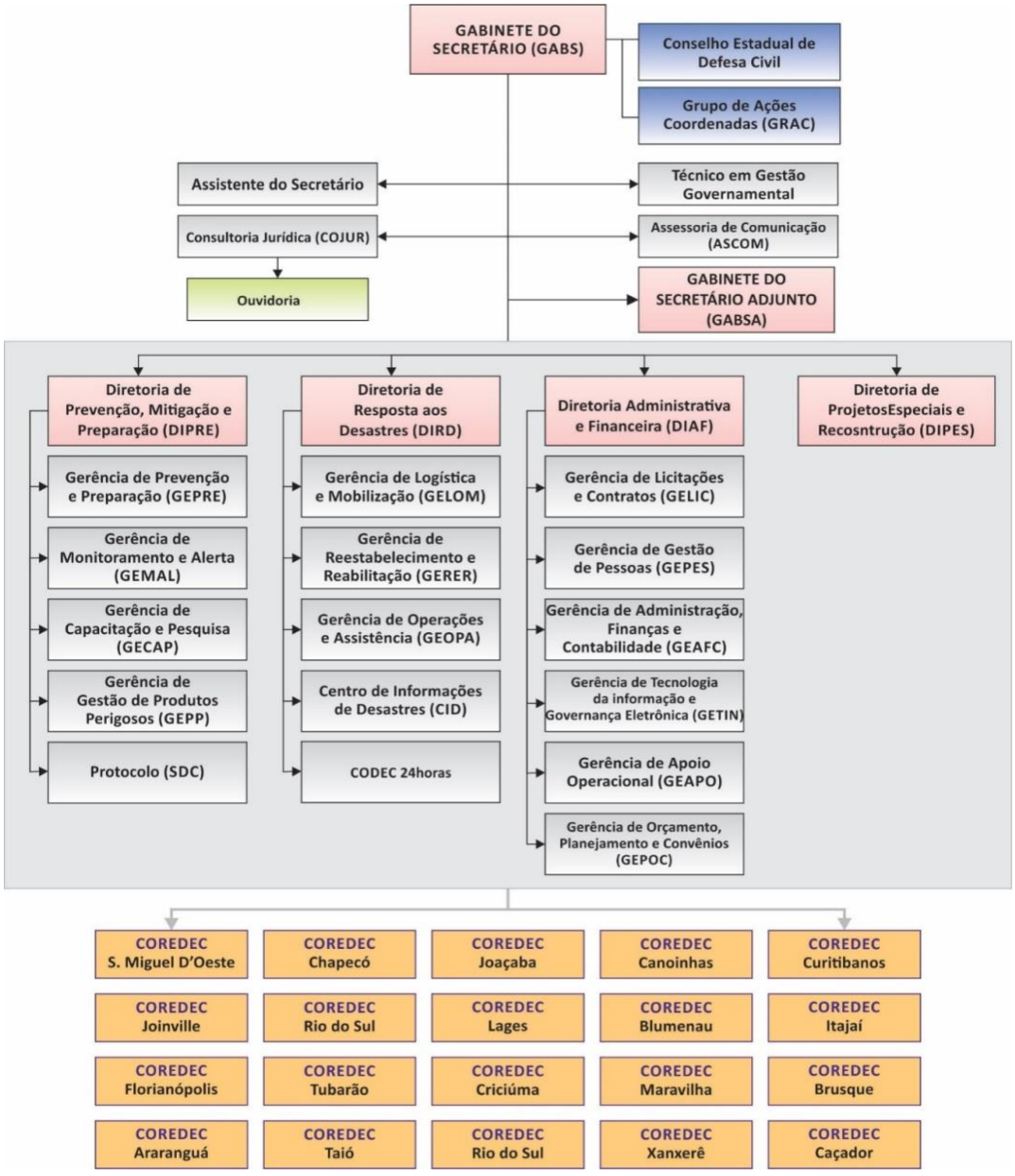


Fonte: Brasil, 2013, p.40.

A gestão do governo estadual, iniciada em 2010 e reeleita em 2014, sob o governo de Raimundo Colombo, tem realizado avanços institucionais importantes para a política de defesa civil, como a construção da Secretaria de Estado em 2011,

além da constante adequação estrutural e legal aos marcos lógicos e legais que vem se apresentando nos últimos períodos. As experiências operacionais de adaptação da estrutura atual têm colocado a necessidade de adaptações internas, o que expõe o funcionamento de novos arranjos organizacionais para a prática administrativa. Isso resultou na formação de uma nova estrutura organizacional em experiência, que ainda não se tornou oficial. Conforme Ilustração 4, montamos sua representação para melhor visualizar quais as principais alterações em relação à estrutura anterior:

Ilustração 4 - Organograma administrativo experimental da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina



Fonte: Produção do próprio autor a partir de dados coletados em campo.

A proposta considerou a ampliação horizontal e vertical das funções administrativas essenciais da defesa civil, com a incorporação da fase de mitigação e a instalação das diretorias de administração e de planejamento como estruturas diretas e especializadas. No organograma anterior elas eram setores de assessoramento vinculados ao gabinete do Secretário Adjunto.

Uma informação importante que precisamos registrar é a falta de quadro funcional próprio da secretaria, os profissionais que atuam nela são, em sua maioria, profissionais deslocados de outras secretarias e técnicos contratados, com tempo determinado de serviço. Há nos relatos que obtivemos o levantamento de vagas para a formação de quadro permanente de servidores, através da execução de concurso público, porém, ainda não existe a previsão para que esse processo ocorrer.

3.3 CARACTERÍSTICAS E FORMA DE FUNCIONAMENTO

3.2.1 O domínio militar na gestão política da defesa civil

Em nossa visão os elementos característicos de uma organização ultrapassam o modelo que se quer implementar, ou seja, eles não dependem apenas de uma manifestação da vontade de algum agente interno ou externo. É necessário o exercício de um conjunto complexo de mudanças, investimentos e adaptações que precisam ser realizados em termos legais, estruturais e culturais. Isso significa dizer que apesar da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina fazer o esforço de incorporar o debate contemporâneo, esse irá revelar-se como uma tarefa de médio ao longo prazo, pois, requer a constituição de um domínio a ser produzido.

No Brasil independentemente das concepções que são fixadas pelos marcos lógicos e legais esse domínio ainda não está colocado adequadamente, o que se traduz na prática pela concentração de mecanismos de resistência às mudanças propostas, que apesar das tentativas que se tem feito continuam mantendo ações conservadoras, como é o caso da centralidade na resposta. A busca por analisar tais mecanismos nos levou, nos capítulos anteriores, a rever a formação dos elementos históricos para o surgimento da defesa civil e os seus primeiros traços fundamentais, que não estão dispostos diretamente em seus parâmetros formais, mas na maneira como o Estado se apropria e compreende o fenômeno dos desastres. Os desdobramentos estruturais e jurídicos que vemos, ao entrar em contato direto com a

instituição, são reflexos dessa forma de compreensão. Elas se fixam, como referências básicas, nas diretrizes incorporadas pela Constituição do Estado Brasileiro, que nesses termos classifica a ação governamental como uma função gerencial de combate as situações de desastres, conceituando o momento disruptivo com o temor *Crise*. Essa classificação definirá a tarefa governamental dentro dos parâmetros do *Sistema Constitucional de Crises*, que são mecanismos acionados em situações extraordinárias, como instabilidade social, guerras ou instabilidades ambientais.

De acordo com a matéria constitucional de 1988, qualquer evento extraordinário será tratado diante a ideia da *Defesa do Estado e das Instituições Democráticas*, que abrangem o *Estado de Defesa* e o *Estado de Sítio*.

> Em outras palavras, uma política que procure definir as ameaças à segurança nacional tanto pode ter seu foco para dentro das fronteiras do país, a fim de reduzir sua vulnerabilidade por si mesma, quanto para fora do Estado, procurando enfraquecer as ameaças externas indo diretamente às suas causas, tanto por meio de negociações como de ataques armados diretos. (RUDZIT; NOGAMI, 2010, p. 6)

Conforme o artigo 136, a nossa constituição enquadra as crises ambientais na situação do Estado de Defesa que se constitui na hipótese material de: a) grave e iminente instabilidade na natureza de âmbito regional; e b) calamidade de grandes proporções na natureza. Sem essas diretrizes as medidas governamentais nas situações extraordinárias só seriam possíveis mediante a quebra da constituição.

Os parâmetros constitucionais qualificaram a segurança pública como domínio militar dando-lhes competência para assumirem funções específicas, assim, as Forças Armadas (constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica) foram destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais contra ameaças externas, ou, quando solicitado por algum dos poderes da República (Executivo, Legislativo ou Judiciário), atuando sobre ameaças internas pela manutenção da lei e da ordem. Já as vulnerabilidades internas foram destinadas aos Agentes da Segurança Pública (Polícia federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares), sendo incumbência dos Corpos de Bombeiros a prerrogativa da execução de atividades de defesa civil.

Como Cerrito destaca,

> [...] devemos entender que as ações de execução das atividades de defesa civil estão atribuídas constitucionalmente aos corpos de bombeiros militares. Contudo, se de um lado cabe ao corpo de bombeiro militar a execução das atividades de defesa civil, de outro lado cabe aos outros órgãos integrantes do Sindec[28] a coordenação de tais atividades. (CERRI NETO p. 33.)

O problema que encontramos não se trata apenas do enquadramento que os desastres têm em relação ao Estado, mas como a Segurança Pública se constitui. Em relação a essa matéria, a Constituição Federal de 1988, não seguiu os passos do processo de redemocratização que o país atravessava e manteve inalterada a prerrogativa da intervenção militar em assuntos internos, limitando o controle civil. Nóbrega Júnior argumenta que

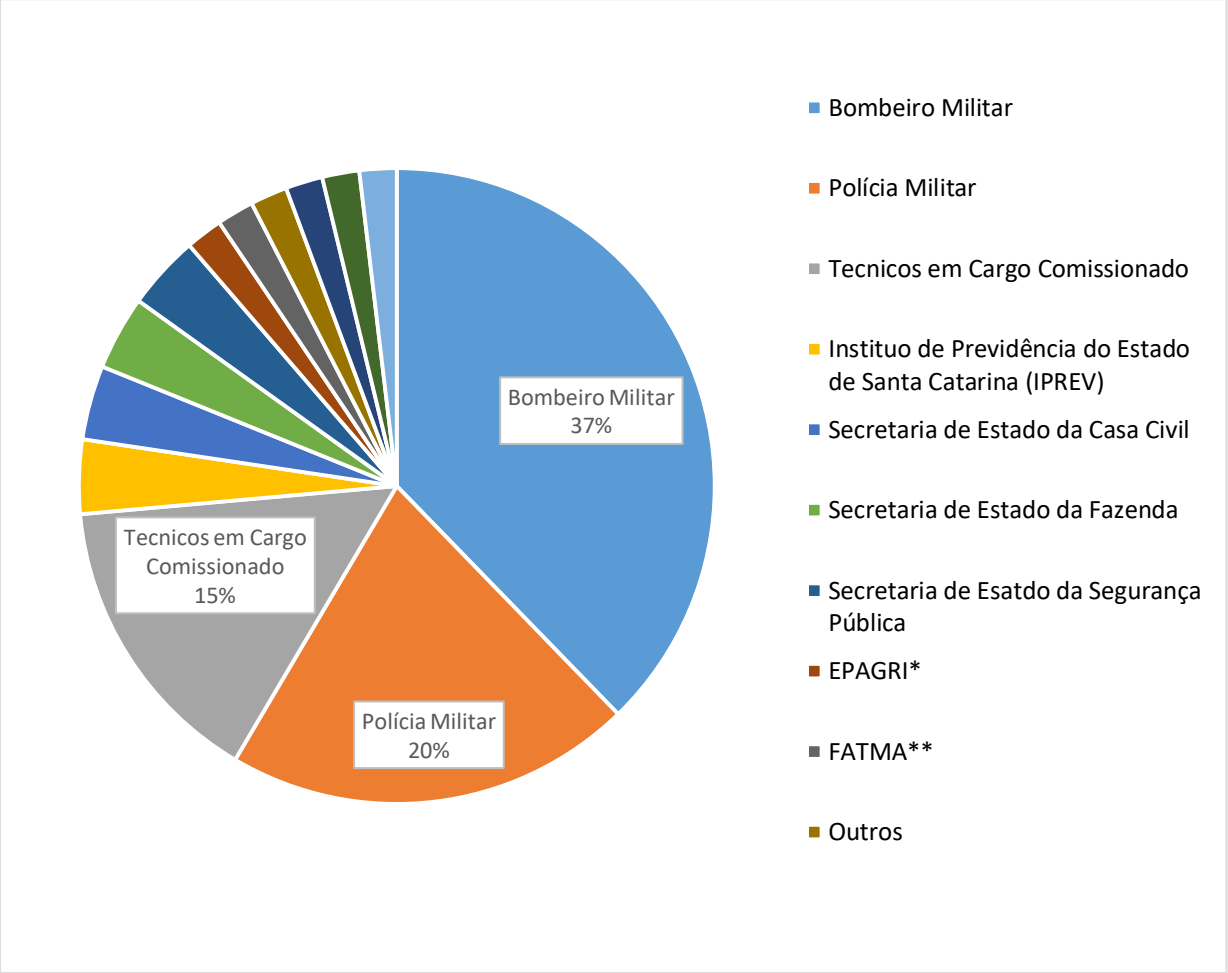
> [...] atores políticos não eleitos influenciam de forma decisiva no quesito Segurança Pública. No caso aqui em destaque, esses atores políticos são os militares. Encontramos ingerências dos militares na segurança pública, e isso fere os princípios básicos da democracia, pois são atores não eleitos que planejam, gerem e estruturam instituições de segurança no lugar dos atores civis [...]. (NÓBREGA JÚNIOR, 2010, p. 120)

Apesar das atribuições constitucionais não determinarem que a gestão política estivesse reservada aos militares, o conjunto constitucional de que trata a matéria manteve a legitimidade do seu protagonismo, o que promoveu a participação deles diretamente na gestão pública da defesa civil. Destacamos essa leitura porque possibilita compreender uma maneira muito particular de sua institucionalização, não apenas amparada pelo aparelho técnico-burocrático-militar, que ainda era o modelo da gestão administrativa predominante no período do seu surgimento, mas com os próprios militares como as principais referências sobre o tema.

De posse dessas informações podemos compreender a prevalência militar nos dados que encontramos no campo, correspondendo a 57% dos profissionais que hoje compõe a defesa civil estadual de Santa Catarina. (Gráfico 4)

[28] A sigla se refere ao Sistema Nacional de Defesa Civil que passou a ser denominado de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) pela nova política nacional publicada em abril de 2012.

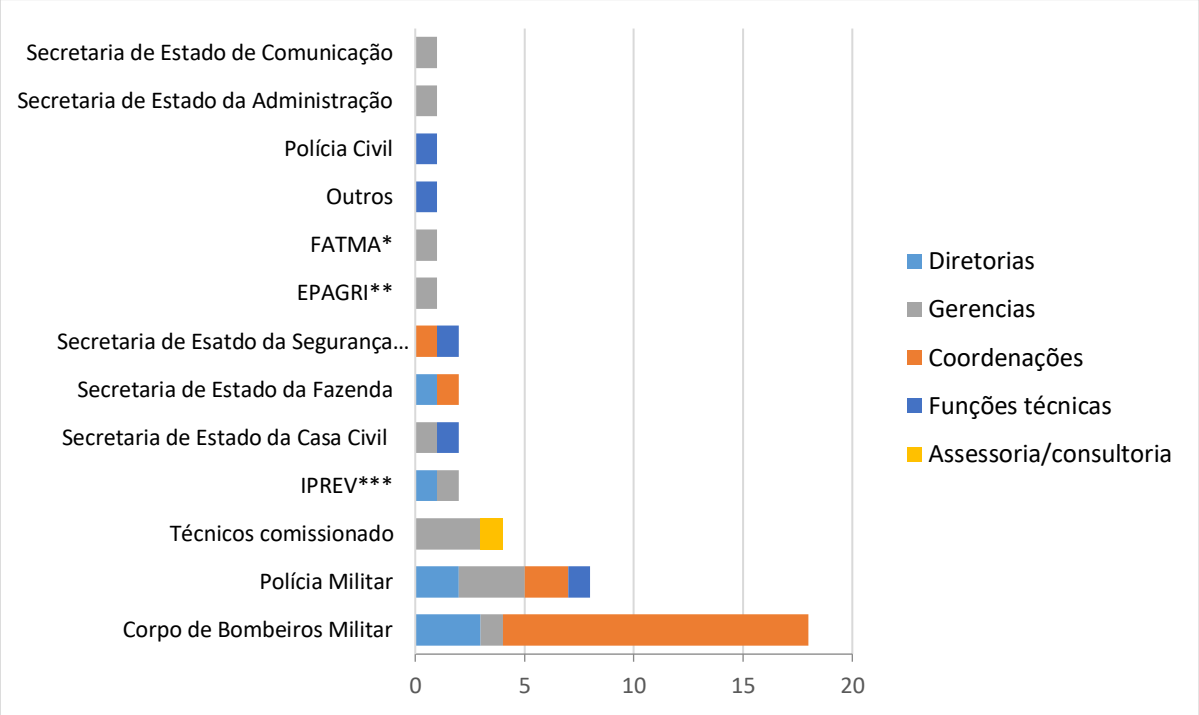
Gráfico 4 - Quadro técnico da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina de acordo com a secretaria de origem do servidor



Fonte: Produção do próprio autor com base na Relação do Servidores fornecido pela Gerência de Gestão Pessoal (GEPES) da Secretaria de Estado da Defesa Civil, 2014. * Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A; **Fundação do Meio Ambiente.

A concentração militar, conforme Gráfico 5, corresponde ao índice de 19% em cargos de direção, 15% em cargos de gerência, 63% em cargo de coordenação e 4% em funções técnicas. Não há a presença deles apenas nas estruturas de assessoria/consultoria.

Gráfico 5 - Distribuição dos Técnicos no Nível Institucional da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina



Fonte: Produção do próprio autor com base na Relação dos Servidores fornecido pela Gerência de Gestão Pessoal (GEPES) da Secretaria de Estado da Defesa Civil, 2014. * Fundação do Meio Ambiente; ** Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A; ***Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina.

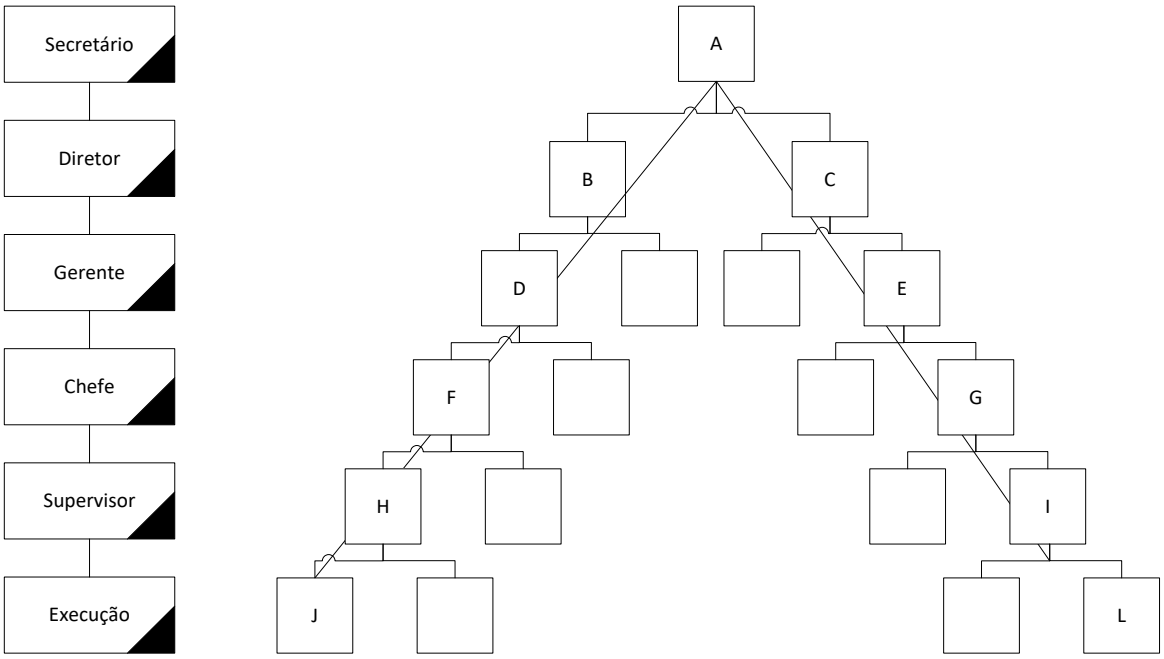
Assumimos em nosso trabalho a tese de que a cultura organizacional e a estrutura pública que se apresenta na defesa civil, tanto no nível nacional, como no nível estadual e local, correspondem, em seu aspecto geral, à produção de uma experiência militar, que, desde a década de 1930 têm construído seus próprios princípios de organização, inspirados na ideia da construção nacional através do desenvolvimento do capitalismo industrial. De uma maneira ou outra, eles tiveram a possibilidade de centralizar a defesa civil por meio de ilhas de autonomia que sempre mantiveram no cenário político nacional. Essa experiência, disseminada dentro do sistema de proteção e defesa civil, forja uma característica organizacional comum, onde a presença deles torna-se parte constitucional do processo.

3.2.2 A organização administrativa da defesa civil

O modelo administrativo da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina que encontramos pode ser compreendido dentro da Teoria Geral da Administração na Teoria Neoclássica, amplamente difundida nas décadas de 1960 e 1970. Nesse modelo a administração pode ser caracterizada pelo tipo *Linha-Staff*, que segundo Chiavenato (2003, p. 201) “tornou-se o formato estrutural típico das empresas no mundo todo”, prevalecendo ainda hoje na maioria das organizações.

A estrutura do tipo linha-staff corresponde ao resultado da combinação de dois tipos mais simples de estrutura organizacional, a *linear* e a *funcional*. A vantagem mais importante da estrutura linear é a centralização das funções administrativas que têm como características: 1) uma *Estrutura simples e de fácil compreensão*, a estrutura de comando apresenta apenas um órgão centralizador, do qual o órgão subordinado só se relaciona formalmente com o seu supervisor; 2) *Clara delimitação das responsabilidades*, onde nenhum cargo ou órgão intervém em área alheia, de modo que as responsabilidades são claramente definidas; 3) *Facilidade de implantação*, a organização linear oferece facilidade em seu funcionamento, controle e disciplina; 4*) Estabilidade*, permite o funcionamento graças a centralização do controle e decisões, ela exige a disciplina exercida pela unidade de comando; e 5) é um *Tipo de estrutura indicada para pequenas organizações*, pela facilidade de operacionalização e economia (CHIAVENATO, 2003, p. 188).

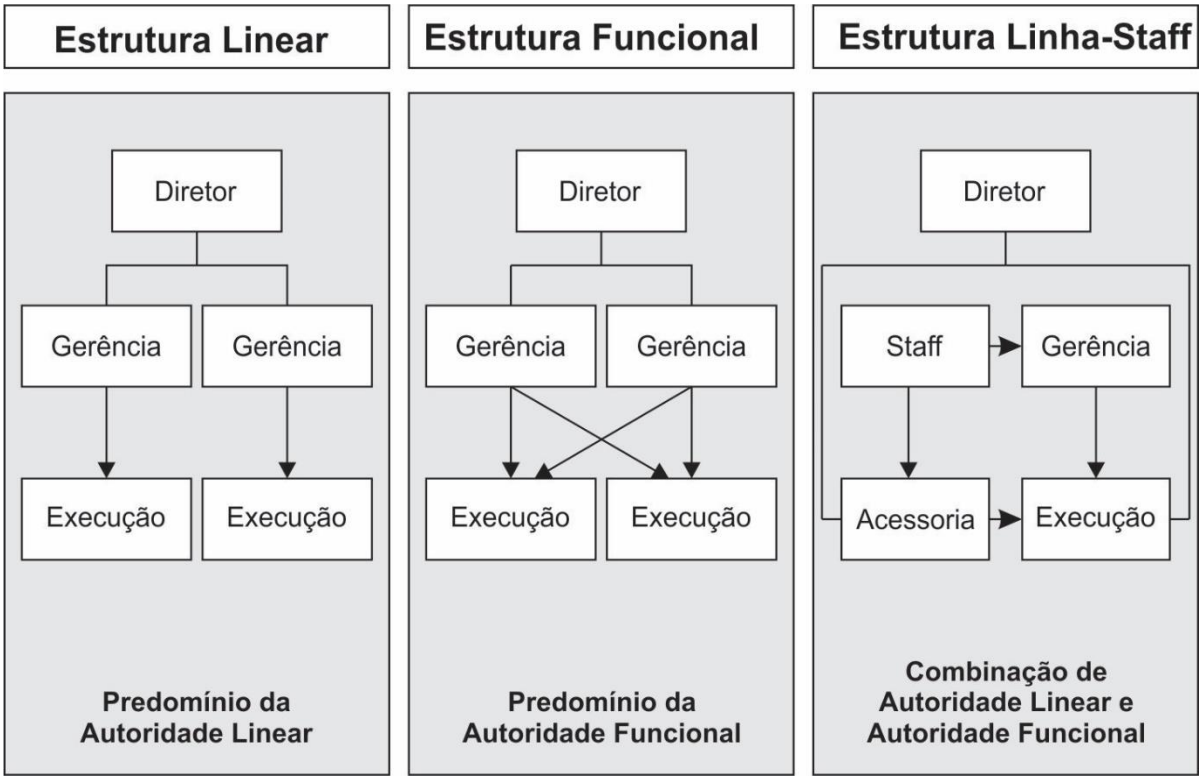
Ilustração 5 - Cadeia de comando e cadeia escalar de Fayol



Fonte: Ilustração adaptada de Chiavenato, 2003, p. 84.

Já na estrutura do tipo funcional a principal vantagem é o seu princípio de especialização, que permite aos órgãos a centralização total e única de uma função administrativa. São características desse tipo de estrutura: 1) *Autoridade funcional ou dividida*, estabelecendo autoridade relativa apenas ao seu campo de conhecimento; 2) *Linhas diretas de comunicação*, sua relação ocorre diretamente aos órgãos da administração, sem a necessidade de intermediação, com o objetivo de alcançar rapidez entre os diferentes níveis da organização; 3) *Descentralização das informações*, as decisões são delegadas aos cargos que possuem melhor conhecimento para implantá-los, não é a hierarquia, mas as especialidades que promovem as decisões; e 4) *Ênfase na especialização*, há uma separação das funções de acordo com as especialidades envolvidas, cada órgão ou cargo contribui com suas especialidades para a organização (CHIAVENATO, 2003, p. 189-191).

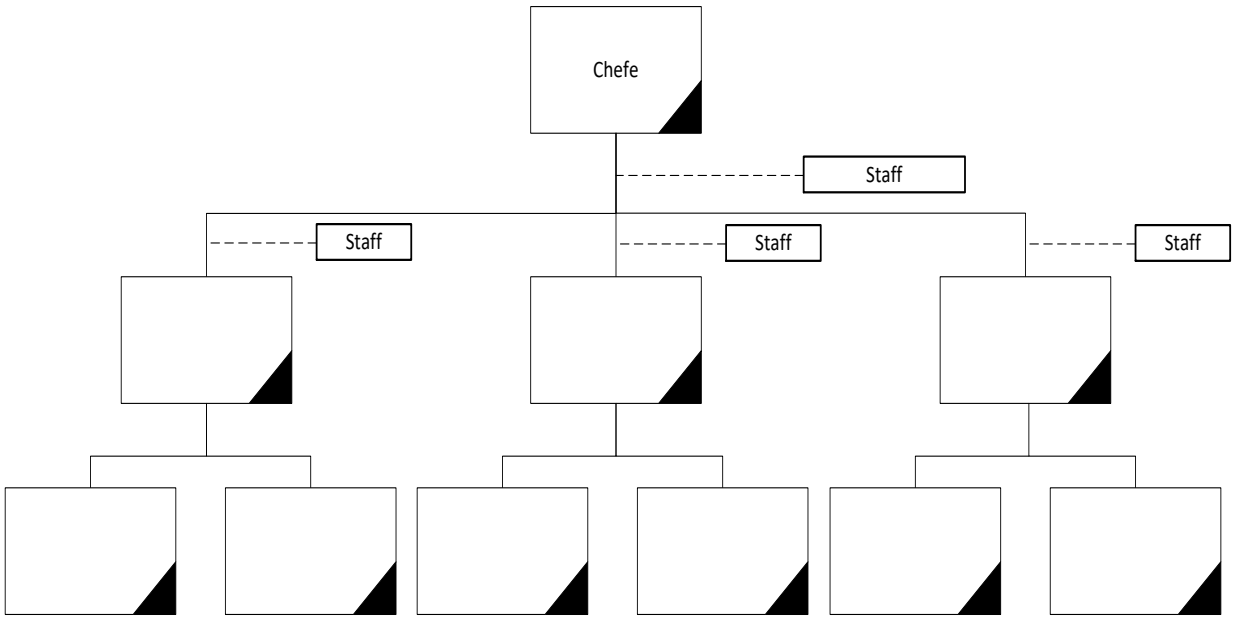
Ilustração 6 - Diferenças entre estrutura linear, funcional e linha-staff



Fonte: CHIAVENATO, 2003, p. 197.

A estrutura do tipo linha-*staff* define as atividades em linha de forma direta e intimamente ligadas aos objetivos básicos da organização ou do órgão ao qual fazem parte. Eles têm autoridade para decidir e executar as atividades principais ou vinculadas diretamente aos objetivos da organização (autoridade linear), enquanto as atividades de *staff* estão ligadas as estruturas organizacionais indiretamente. Os órgãos em *staff* têm apenas autoridades de assessoramento, planejamento e controle, de consultoria e recomendação (autoridade funcional). Esse modelo pode ser representado conforme Ilustração 7 que elaboramos a seguir:

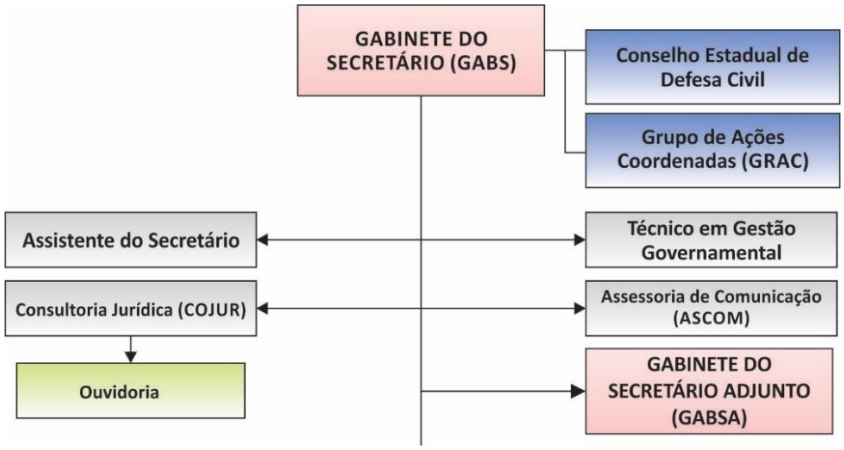
Ilustração 7 – Modelo de organograma linha-staff



Fonte: Produção do próprio autor com base no Manual de Gerenciamento de Desastres da Defesa Civil de Santa Catarina, 2010.

Recuperando o organograma da estrutura organizacional que está sendo implantada na Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil de Santa Catarina, podemos discriminar claramente as atividades de *staff* sendo representadas: 1) pelas estruturas ligadas ao Gabinete do Secretário, como o Conselho Estadual de Defesa Civil e o GRAC; e 2) pelas estruturas ligadas a sua linha de comando, formados pela Assistência do Secretário, a Consultoria Jurídica, o órgão Técnico em Gestão Governamental, a Assessoria de Comunicação e o Gabinete do Secretário Adjunto. (Ilustração 8)

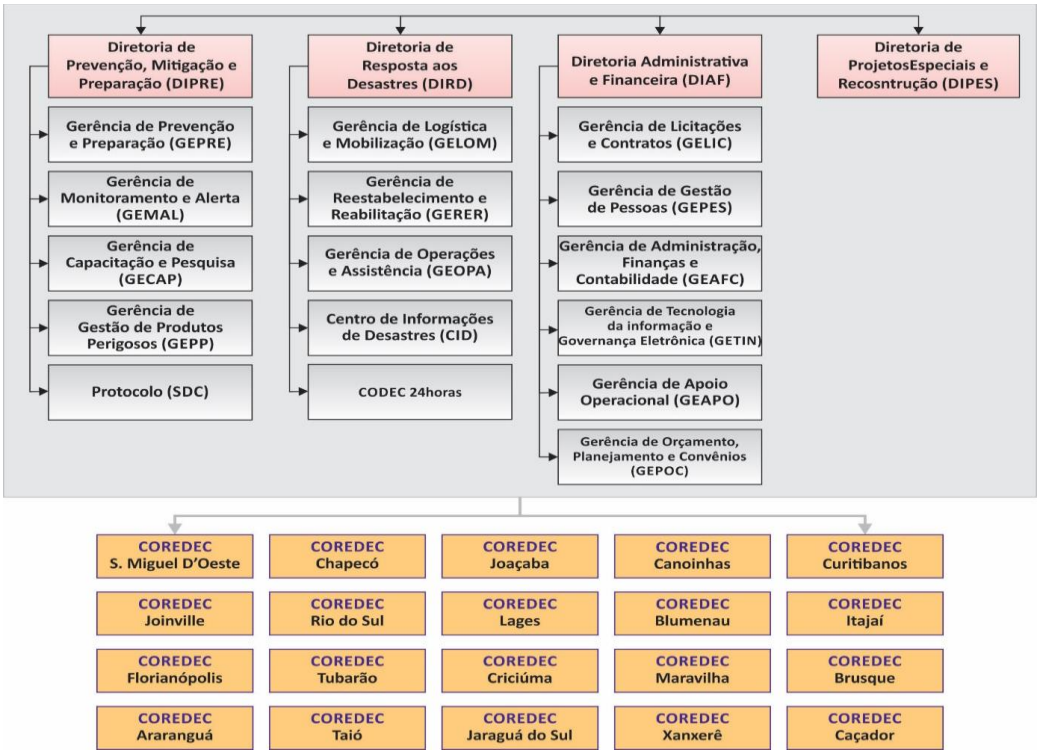
Ilustração 8 – Estruturas de staff ligadas ao Gabinete do Secretário



Fonte: Produção do próprio autor.

Classificamos como estruturas em linha de comando: 1) as COREDEC's, ligadas à estrutura geral da secretaria; 2) as diretorias, que estão ligadas diretamente ao Gabinete do Secretário; e 3) as gerências, que formam as estruturas ligadas às diretorias. (Ilustração 9)

Ilustração 9 – Estruturas em linha de comando da secretaria estadual de defesa civil de Santa Catarina



Fonte: Produção do próprio autor.

Tratando mais especificamente das funções das diretorias, temos a *Diretoria Administrativa e Financeira* (DIAF) que comporta as gerências de: licitações e contratos; a gestão de pessoas; a administração, finanças e contabilidade; a tecnologia da informação e governança eletrônica; o apoio operacional; e o orçamento, planejamento e convênio. Como função principal ela desenvolve a execução das atividades administrativas, financeiras e orçamentárias e apoia as ações de prevenção e minimização de desastres. Cabe também a esta diretoria a administração do Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil, que conforme o Art. 2º da Lei 16.418, de junho de 2014, "destina-se a captar, controlar e aplicar recursos financeiros com vistas a cobrir as despesas administrativas e operacionais [...]".

Entre as principais atividades destacadas dessa diretoria está a elaboração dos planos orçamentários, que correspondem a três importantes ferramentas de gestão: o *Plano Plurianual* (PPA), a *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO) e a *Lei Orçamentária Anual* (LOA). O PPA é uma ferramenta de planejamento de médio prazo, porque compõe o conjunto de diretrizes, metas fiscais e financeiras da administração pública organizadas em programas para o período de quatro anos. A LDO é o plano que define ajustes anuais ao Plano Plurianual, às prioridades organizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias serão concretizadas em atividades operacionais de curto prazo dispostas na LOA. A LDO tem como principal finalidade sintonizar o PPA e a LOA com vistas a alçar a execução das metas previstas.

As outras diretorias desenvolvem conjuntamente as atividades de Gerenciamento de Riscos e Desastres. No caso da *Diretoria de Prevenção, Mitigação e Preparação* encontramos em sua linha de comando as gerências de: prevenção e preparação; o monitoramento e alerta; a gestão de produtos perigosos; e o protocolo. A função predominante dessa diretoria destina-se claramente ao Gerenciamento de Riscos executando atividades de planejamento, organização, direção e controle dos recursos humanos e materiais, com o objetivo de minimizar os efeitos dos eventos adversos. Entre os trabalhos sob sua responsabilidade encontra-se a análise de riscos, que tem como atribuição a elaboração de três etapas de ação: 1) *Identificação das ameaças*; 2) *Avaliação dos riscos*; e a 3) *Hierarquização dos riscos*. O objetivo da análise é produzir dados sobre as características do risco e o grau de vulnerabilidade que ele incide. Isso significa analisar os fenômenos, acontecimentos, acidentes ou eventos adversos que podem ser causadores potenciais de desastres de maior prevalência em determinada região ou cenário estudado. A partir dele é possível

identificar os eventos adversos ou fenômenos (naturais ou provocados pelo homem) pelo levantamento de suas características intrínsecas e identificação do cenário que pode ser afetado por seus efeitos desfavoráveis. No caso do grau de vulnerabilidade está compreendido, mais detalhadamente, o estudo dos cenários e das populações em risco, com a finalidade de avaliar, por intermédio de estudos epidemiológicos e de modelos matemáticos, a proporção existente entre a magnitude dos eventos e a intensidade dos danos esperados, ou seja, a relação existente entre causa e efeito (SANTA CATARINA, p.56-57).

O resultado da avaliação do risco poderá ser projetado em documentos como os planos de contingências e mapas de riscos que servem de guias para orientar as ações de preparação e resposta a um determinado cenário de risco, caso o evento adverso venha a se concretizar. Portanto, ao ser realizado a avaliação de riscos é possível elaborar a hierarquia de prioridades para a tomada de decisões e assim, determinar quais propostas serão formuladas como medidas de prevenção e preparação.

As ações de redução e minimização de riscos são classificadas em dois conjuntos de medidas: *Medidas Estruturais* e *Não Estruturais*. As medidas estruturais englobam a execução de planos voltados para obras de engenharia, com a finalidade de aumento da segurança inerente às comunidades. As obras englobam barragens, açudes, melhoria de estradas, a construção de galerias de captação de águas pluviais, muros de arrimo, sistema de drenagens, revegetação, remoção de moradias etc. As medidas não estruturais compreendem o conjunto de ações estratégicas e educacionais voltados a reduzir o risco e que não envolvem obras de engenharia. Elas podem ser ferramentas de gestão com finalidade de mudança cultural e social. Entre essas ações podemos inserir a definição de parâmetros e normas técnicas que regulamentam medidas de segurança a exemplo do trabalho desenvolvido pela Gerencia de Produtos Perigosos, que de acordo com o Decreto Estadual 2.894 de 1998, busca o “aperfeiçoamento das condições de transporte de produtos perigosos”.

De forma mais sintética a Diretoria de Prevenção, Mitigação e Preparação desenvolve como função principal as medidas não estruturais, que são descritas como: o microzoneamento urbano e rural e o espaço geográfico; a implantação de legislação de segurança e de normas técnicas, relacionadas com a redução de riscos de desastres; a promoção de mudança cultural e comportamental e de educação pública, objetivando a redução das vulnerabilidades das comunidades em risco; a

promoção de apoio ao planejamento e gerenciamento de prevenção de desastres (análise e redução de risco de desastre) nos municípios com baixos níveis de capacitação técnica; campanhas educativas e distribuição de cartilhas relacionadas com a gestão de riscos; a garantia de monitoramento permanente das áreas de risco e a atualização sistemática de cadastros das famílias que ocupam esses setores; o fortalecimento da Defesa Civil através da ampliação e capacitação dos quadros técnicos, da melhoria das condições de infraestrutura e do respaldo político da gestão municipal; a promoção da redução de risco nos Planos Diretores Municipais; e o apoio à definição e implantação do modelo de gestão de risco que atenda aos problemas dos municípios. Essa diretoria também tem a tarefa de promover ações de aproximação com as comunidades, através de um processo contínuo de sua participação efetiva em todas as fases de atuação da proteção e defesa civil (SANTA CATARINA, p.66-67).

Com relação às medidas estruturais, desenvolvidas pela secretaria estadual de proteção e defesa civil, verificamos que estão atribuídas a *Diretoria de Projetos Especiais e Reconstrução*. Encontramos nesta diretoria a responsabilidade pela coordenação e execução de vários projetos e obras de engenharia destinadas a prevenção, mitigação e reconstrução derivados do financiamento público, que envolvem os orçamentos próprios do Governo do Estado de Santa Catarina, do Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil e de programas especiais de investimentos como o *Pacto por Santa Catarina*, lançado em julho de 2012 pelo governo Raimundo Colombo. O programa Pacto por Santa Catarina foi montado com o objetivo de unificar vários projetos em andamento em um único programa de gestão. Foram captados R$ 10 bilhões para investimentos em quatro áreas prioritárias. Destas, duas correspondem a gestão de riscos: a implantação do sistema de prevenção e mitigação de desastres na Bacia do Rio Itajaí e as ações de prevenção à seca no Oeste.[29] Esses projetos encontram-se em andamento e são divulgados em vários canais de comunicação como exemplo das grandes realizações assumidas pelo atual governo.

Às atividades atribuídas a *Diretoria de Repostas aos Desastres*, tem por função, o Gerenciamento de Desastres, que se subdivide, em sua linha de comando, nas gerencia de: logística e mobilização; restabelecimento e reabilitação; operações e assistência; no centro de informações de desastres; e no CODEC 24 horas. A sua

[29] Dados obtidos na página do Programa Pacto por Santa Catarina. Disponível em: <http://www.pactoporsc.sc.gov.br/index.php/sobre-o-pacto>. Acessado em: 18 abr. 2015.

principal função está ligada a área operacional que se desenvolvem no momento de anormalidade. São três os eixos de ação indicados pela secretaria de proteção e defesa civil de Santa Catarina: 1) o *Socorro*; 2) a *Assistência humanitária e Logística para desastres*; e 3) o *Restabelecimento e reabilitação de cenários atingidos*.

No primeiro eixo, o Socorro, verificamos quadro atividades operacionais: 1) a *instalação do Sistema de Comando em Operações*; 2) o *alerta e alarme para a comunidade*; 3) a *informação constante sobre o evento*; e 4) o *acolhimento e socorro a população vulnerável*. O objetivo do socorro visa às ações de atendimento e combate aos sinistros, que envolvem atividades como: a contenção dos efeitos do desastre, o isolamento das áreas de riscos, a atuação direta no evento, o estabelecimento da segurança nas áreas atingidas, o controlar do trânsito, etc.; e o auxílio às populações afetadas, que incluem: a busca e o salvamento, os primeiros socorros, o atendimento pré-hospitalar, o atendimento médico cirúrgico de urgência etc.

A instalação do Sistema de Comando em Operações (SCO) implica no arranjo institucional capaz de compreender e guiar os esforços governamentais, das organizações não governamentais, das atividades voluntárias e dos órgãos privados, de forma coordenada e integral para responder a todas as necessidades da emergência. Os arranjos são feitos com base em ações padronização de respostas.

O SCO discrimina a coordenação de seis ações: 1) a *padronização de condutas*; 2) o *comando de operações*; 3) a *estrutura de planejamento e organização das operações*; 4) as *estruturas de instalações, áreas de acesso e recursos operacionais e logísticos*; 5) o *gerenciamento de informações*; e 6) o *controle dos profissionais envolvidos*. Cada ação está conceituada e descrita no manual básico de gerenciamento de desastres distribuído eletronicamente pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED).[30] Esse sistema surgiu com base no *Incident Command System* (ICS) desenvolvido e utilizado pelos Estados Unidos a partir da década de 1970. Em Santa Catarina o sistema tem como base as diretrizes da *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) e do *Standardized Emergency Management System* (SEMS) (OLIVEIRA, 2010, p. 25-26).

[30] O CEPED foi em 2001 o resultado de uma cooperação técnica entre o Ministério da Integração Nacional, a Secretaria Estadual de Defesa Civil e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Instalado junto à UFSC o centro atua nas áreas de ensino, pesquisa e extensão relacionadas à redução de riscos de desastres. O Manual de Gerenciamento de Desastres pode ser acessado em: <http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/09/Manual-de-Gerenciamento-de-Desastres.pdf>

O alerta e alarme para a comunidade ocorrem no período pré-impacto e correspondem ao intervalo de tempo entre o prenúncio do evento e o desencadeamento do desastre. Como há poucas possibilidades de modificação das características dos eventos, o monitoramento, o alerta e o alarme são instrumentos fundamentais para reduzir o fator de surpresa, minimizar as vulnerabilidades da população em risco, reduzir os danos e prejuízos e otimizar as ações de resposta aos desastres. Em linhas gerais o sistema de monitoramento, e alerta é um instrumento utilizado para acompanhar a evolução dos sinais perceptíveis da probabilidade de acontecer algo que pode resultar em danos à comunidade. A informação constante sobre o evento define-se como uma atividade indispensável à gestão do desastre, ocorrendo antes, durante e depois do evento adverso. O acesso à informação permite a população ser capaz de formar opinião e interagir com as ações desenvolvidas pelo centro de comando de crises. Já no acolhimento e socorro a população vulnerável encontramos as normas mínimas relacionadas ao abrigo e aos locais de alojamento. O planejamento desses espaços deve garantir a vida e a dignidade das pessoas afetadas, seguindo os princípios da Carta Humanitária inspirada na Declaração Universal dos Direitos Humanos. São seus princípios, a humanidade, a neutralidade e a imparcialidade, dentre outros definidos pelo Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e das Organizações Não Governamentais de Assistência Humanitária (SANTA CATARINA, p.26-37).

No segundo eixo, a Assistência humanitária e Logística para desastres, encontramos o planejamento da armazenagem, circulação e distribuição de produtos e ajuda humanitária necessária às situações de emergência e calamidade pública.

> Em resumo, a logística humanitária envolve processos e sistemas capazes de mobilizar habilidades, conhecimentos, especialidades, recursos materiais e humanos com a finalidade de auxiliar as pessoas afetadas por desastres ou que vivem em áreas de conflitos. Destina-se ao uso efetivo dos conceitos de logística empresarial às causas de auxílio humanitário, tendo por intuito levar às áreas afetadas uma maior quantidade de itens de assistência, num curto e adequado espaço de tempo. (SANTA CATARINA, p.59)

No último eixo, Restabelecimento e reabilitação de cenários atingidos, estão envolvidas todas as ações para devolver o estado de normalidade. O restabelecimento/reabilitação tem caráter emergencial e visa dar condições de segurança e habitabilidade as áreas atingidas no prazo mais curto possível. Nesse eixo destacam-se as atividades de: distribuição e suprimento de energia elétrica; o

restabelecimento dos serviços de comunicação, transporte coletivo, esgotamento sanitário e limpeza urbana; a desobstrução e remoção de escombros e entulhos; o restabelecimento das condições de trafegabilidade; e a reabilitação da drenagem de águas pluviais. A principal característica do restabelecimento/reabilitação é a execução de obras em caráter provisório, onde os serviços são realizados a partir da data de ocorrência através da dispensa de licitação dentro do prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos.

Nas situações de anormalidade a Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil de Santa Catarina aciona os órgãos de apoio e cria um comando unificado para responder e reabilitar os cenários de crise. A coordenação e operação das ações de resposta e reabilitação são realizadas pelo GRAC, que atua no planejamento e realização de atividades integradas.

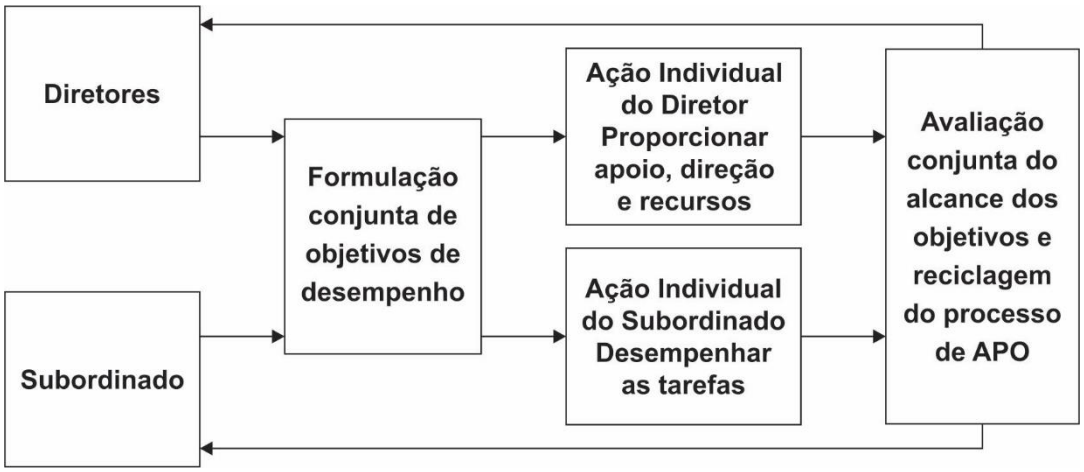
3.2.3 O processo administrativo e o modelo da gestão administrativa da defesa civil

Fazendo o resgate da função da secretaria estadual de proteção e defesa civil enquanto órgão central do sistema, sabemos em síntese que a sua responsabilidade está ligada a coordenação, articulação e execução de planejamentos, programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. Diante dessa característica e da forma como verificamos a execução de suas funções administrativas, o que incluem várias referências encontradas em suas cartilhas, tivemos a possibilidade de fazer outro enquadramento importante à Teoria da Administração Neoclássica, de identificar que as articulações entre as estruturas organizacionais da secretaria podem ser classificadas conforme o modelo da Administração por Objetivos (APO).

Esse modelo de funcionamento da administração teve início na década de 1950 quando a teoria neoclássica focou a sua preocupação nos processos administrativos, ligando as atividades funcionais aos objetivos e finalidades da organização. O trabalho passou de um fim em si mesmo para constituir-se em um meio de alcançar resultados. O modelo da APO constitui uma administração com o espírito pragmático e democrático da Teoria Neoclássica onde o supervisor e os subordinados identificam objetivos comuns, discriminando reponsabilidades de cada um em relação aos objetivos apresentados. O objetivo nesse caso é o guia para a elaboração das atividades que serão planejadas.

As principais características da APO são: 1) estabelecimento conjunto de objetivos entre os diretores e o seu superior; 2) estabelecimento de objetivos para cada departamento ou posição; 3) interligação entre os vários objetivos departamentais; 4) ênfase na mensuração e no controle dos resultados; 5) contínua avaliação, revisão e reciclagem dos planos; 6) participação atuante dos diretores e dos subordinados; e 7) apoio intensivo do staff (CHAVENATO, 2013, p. 229).

Ilustração 10 – Representação do processo participativo e democrático da APO

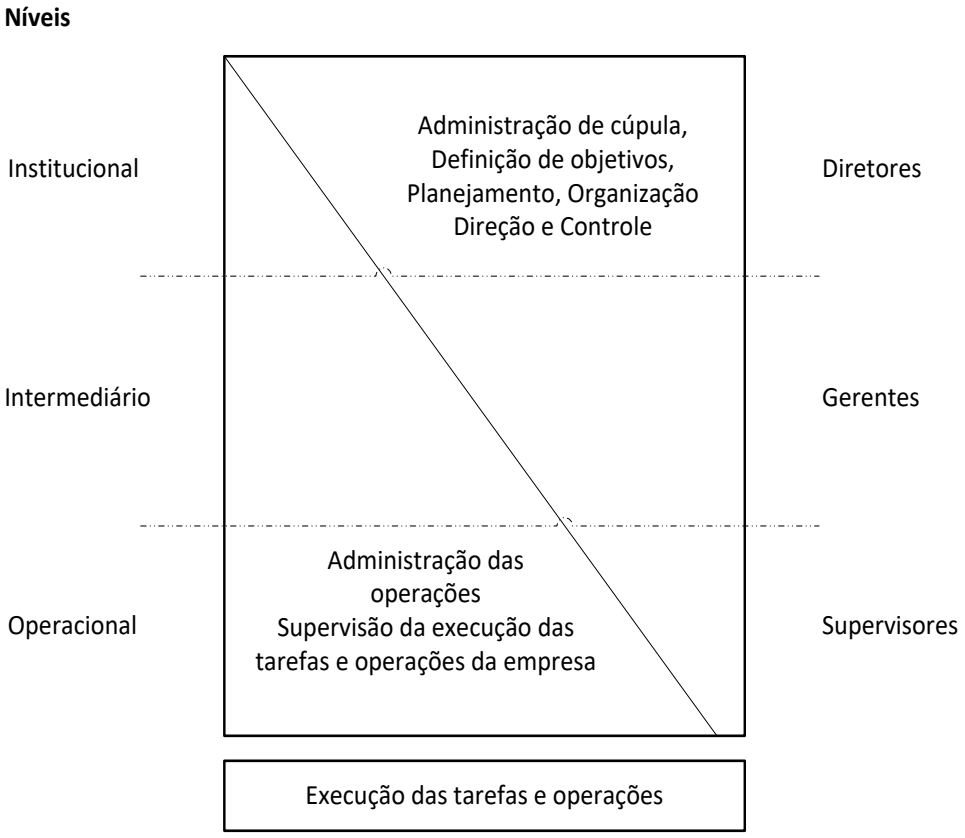


Fonte: Ilustração adaptada, Chiavenato, 2003, p. 229.

Em uma organização são encontrados vários objetivos e por isso eles precisam ser ordenados e escalonados de acordo com sua importância e relevância. A hierarquia dos objetivos será montada conforme três níveis: *Estratégicos*, *Táticos* e *Operacionais*. Os objetivos estratégicos são os objetivos organizacionais, ou seja, objetivos amplos e que abrangem a organização como uma totalidade, suas características básicas são a globalidade e o longo prazo; os objetivos táticos são os chamados objetivos departamentais, são aqueles objetivos referentes a cada departamento da organização, sua característica básicas está ligada com cada departamento em médio prazo; e os objetivos operacionais são objetivos referentes a cada atividade ou tarefa, sua característica básica é o detalhamento e o curto prazo (CHAVENATO, 2013, p. 233).

O planejamento desses objetivos dentro da APO torna-se o instrumento gerencial fundamental de todo o processo e a partir de sua importância podemos compreender a influência que ela traz na definição da hierarquia e divisão de tarefas na organização dentro da Teoria Neoclássica, conforme Chiavenato ilustra abaixo:

Ilustração 11 – Representação dos diferentes níveis da organização



Fonte: Chiavenato, 2003, p. 158.

Em relação à secretaria estadual de proteção e defesa civil de Santa Catarina podemos discriminar essas categorias mais adequadamente no modo como se estabelecem os seus planejamentos institucionais, do qual são descritos em quatro etapas: 1) *Estabelecimento dos objetivos a serem alcançados*; 1*) Tomada de decisões a respeito das ações futuras*; 3) *Elaboração de planos*; e 4) *Ação* (SANTA CATARINA, p. 74).

Direcionando nossa atenção mais precisamente na etapa da elaboração de planos, podemos perceber o uso de referências da APO pela secretaria. Os planos onde se desenvolvem suas ações são classificados em: *Planos Diretores de Proteção e Defesa Civil*, *Planos de Contingências* ou *Plano de Atendimento Emergencial* (PAE) e os *Planos Operacionais*. Os Planos Diretores de Proteção e Defesa Civil correspondem aos aspectos estratégicos da ação, formando os objetivos de longo prazo. Eles relacionam projetos e programas montados nas cinco fases da administração do desastre, prevenção, mitigação, preparação, resposta e

recuperação. Os Planos de Contingências respondem as situações específicas do desastre. Elas integram os planos diretores e abrangem o aspecto tático do planejamento. As montagens deles passam por quatro atividades: 1) *Elaboração*; 2) *Implantação*; 3) *Operação*; e 4) *Avaliação*. São exemplos de planos de contingencias o Plano de contingências para deslizamentos e o Plano de Contingências para enchentes, entre outros. Caso não se tenha condições de montar um plano de contingências específico pode ser elaborado o Plano de atendimento de Emergência (PAE), ou *Plano de Atendimento Padrão*, que serve para atender diferentes ocorrências. Os Planos operacionais respondem diretamente as situações de crises, portanto, correspondem ao nível tático. Neles devem estar presentes o detalhamento dos recursos necessários para o desenvolvimento e implantação das ações, os procedimentos básicos a serem adotados, os produtos ou resultados finais esperados, os prazos estabelecidos e os responsáveis pela execução e implantação das ações.

Lembramos que na questão orçamentária também encontramos as mesmas referências da hierarquia de planificação, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), descritos anteriormente. A referência mais direta da APO pode ser encontrada nos manuais do gerenciamento de desastres onde

> O SCO vale-se de uma linha da administração de negócios denominada de administração por objetivos ou APO, pois, ao responder um desastre, o comando não pode trabalhar na base da improvisação e nem funcionar ao acaso. O principal apelo da APO está em converter prioridades e objetivos comuns em metas específicas para cada indivíduo dentro do sistema. (OLIVEIRA, 2010, p. 31)

A Teoria Neoclássica postula na verdade uma reafirmação dos princípios da Teoria Clássica onde podemos ver a aplicação do racionalismo à gestão para alcançar a máxima eficiência. Os autores neoclássicos buscam redimensionar os conceitos clássicos dentro do contexto contemporâneo. Para isso assumem as contribuições do espírito pragmático norte-americano em busca de resultados concretos e palpáveis. O racionalismo tem a finalidade de viabilizar a eficiência técnica e econômica. “A organização consiste em um conjunto de posições funcionais e hierárquicas orientada para objetivo econômico de produzir bens e serviços” (CHIAVENATO, 2003, p. 157).

O problema que encontramos ao estudar a secretaria de defesa civil é que ela não se trata de uma organização empresarial e por isso precisamos identificar a forma

da gestão da administração pública, que em geral pode ser dividir em três categorias distintas. A *Administração Patrimonialista*, típica do Estado Absolutista onde o poder é centralização e torna-se uma extensão do soberano. A função pública não serve a coletividade, o seu caráter é personalista e voltado aos interesses pessoais, de grupos políticos e de segmentos privados. Nesse modelo a corrupção e o nepotismo são considerados normas administrativas. A *Administração Burocrática* nasce com o Estado Liberal Burguês que estabelece formas de limitar o poder absoluto do rei, como é o caso da tripartição do poder. A burocracia torna-se uma ferramenta para a gestão porque estabelece a tentativa de controlar a ação governamental contra a sua tendência de atender aos interesses particulares. A reforma da administração pública ocorre sob o paradigma da racionalidade e da impessoalidade com base no princípio da meritocracia. O desenvolvimento da gestão implica no estabelecimento da hierarquia funcional e a especialização dos serviços públicos, há uma separação entre Estado e a Sociedade. Por último está a *Administração Gerencial*, que tem se apresentado como uma tentativa de superar o modelo burocrático, onde o controle se tornou a própria razão do Estado. Ele responde a "crise" do Estado Social Burocrático que corresponde ao Estado de bem-estar social, ao Estado Desenvolvimentista e ao Estado Socialista. A partir da década de 1970 eles são acusados de pouca efetividade e agilidade. O Estado Social Burocrático era um projeto que procurou dar vigor e capacidade de expansão capitalista após o período de guerras, sendo estabelecido entre 1940 e 1960. O momento de desenvolvimento econômico experimentado fez o Estado assumir uma administração intervencionista estabelecendo a garantia de manter padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social, além da saúde política e econômica da nação. A administração gerencial busca dar conta do Estado Neoliberal, chamado na Teoria da Gestão da administração Pública de Estado Social Democrático que passa pela mundialização do mercado com a globalização. O serviço público passa a ser identificado como bens econômicos, o cidadão qualificado como cliente, usuário, consumidor é protegido. A administração desconcentra sua ênfase nos procedimentos (legalidade burocrática) e busca resultados, estabelecendo como princípio a eficiência, que se traduz em redução de custos e aumentar a qualidade ao serviço público. Algumas características desse modelo são a flexibilidade, a descentralização financeira e administrativa, a organização com poucos níveis hierárquicos, o incentivo a criatividade e inovação etc.

(SANÁBIO et al, 2013; HELAL et al., 2009; AMORIN, 2009; VICENTE, 2009; MARTINS, 2006; BRESSER-PEREIRA, 1996).

A secretaria estadual pode ser identificada dentro do paradigma burocrático gerencial porque busca como objetivo o controle dos resultados com atenção a máxima eficiência e porque responde a adoção da Emenda Constitucional 19 de 1998 que foi o momento onde se instalou o princípio da eficiência na Constituição Federal. O modo como vemos o desenvolvimento da administração pública corresponde historicamente ao mesmo padrão iniciado na década de 1950 por JK, Carlos Lacerda e Celso Ramos com a produção de ferramentas de planejamento público na gestão porque implica na organização institucional voltado para uma finalidade determinada. O germe da administração gerencial praticada pode ser identificado mais adequadamente pelo processo de *Insulamento Burocrático* de Juscelino Kubitschek. A institucionalização dessa experiência teve sua primeira tentativa de implantação em 1967 com a reforma administrativa adotada pelos militares com o Decreto Lei 200, que inicia o processo de descentralização burocrática do Estado por meio a administração pública indireta. O modelo de administração gerencial praticada pelos militares é revertido com a constituição de 1988 que retoma novamente o modelo o paradigma burocrático. Apenas com a Emenda Constitucional de 1998 o Estado brasileiro volta à experiência de implantar a administração gerencial definindo no Artigo 37, que descreve que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* [...]” (grifo nosso).

A questão principal desse processo de implantação de modelos administrativos é a complexidade da realidade brasileira que entre outros fatores institucionais e políticas tem uma forte herança patrimonialista do favoritismo e o clientelismo que ainda estão profundamente arreigadas na cultura social. Isso pode explicar a manutenção de estruturas conservadores na defesa civil, tais como sua formação militarizada, a sua estrutura burocrática-tecnicista e a suas ações públicas fortemente vinculadas as necessidades específicas de determinados interesses manifestados pelo capital, assim como sua dificuldade em se tonar uma política pública permanente, como servir de meio de troca de favores eleitorais.

Muitas das ações governamentais são apoiadas em iniciativas reducionistas, limitando o fenômeno dos desastres a uma situação de entrave ao desenvolvimento

do capital. Apesar dos avanços conceituais da proteção e defesa civil percebemos que as muitas práticas inovadoras são enquadradas dentro dessa estrutura conservadora, o que nos leva a perceber que apesar da abertura que se tem feito para a participação social na gestão da defesa civil fato é que mecanismos de orientação e funcionamento institucional quase que exclusivamente de origem militar, interesses eleitoreiros ou o domínio de uma determinada classe social organizada força o enquadramento da sociedade civil nas doutrinas do *Status quo*.

Para reforçar a nossa análise principalmente no que diz respeito à tendência da política de proteção e defesa civil atender aos interesses específicos do capital representada pela burguesia industrial faremos um resgate da lógica do financiamento público em relação as medidas de proteção e defesa civil no estado catarinense.

3.3 O ESTADO FRENTE AOS DESASTRES E A LÓGICA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO

As medidas de redução, minimização e reconstrução dos desastres não iniciaram em Santa Catarina como propostas governamentais. Por muito tempo o governo catarinense adotou medidas assistencialistas de respostas aos desastres, seguindo a prática desempenhada pelo Estado até a década de 1960. Essa tradição se confronta com o desenvolvimento das regiões do Vale do Itajaí e Norte, que a partir da década de 1930 tornavam-se o centro econômico do estado. O espírito empreendedor e a expansão industrial e comercial dessas regiões desencadearam impasses políticos e sociais que refletiram na discussão sobre as consequências das cheias que ocorriam na região. Principalmente no Vale do Itajaí, o convívio com os problemas das enchentes formou uma experiência longa e dolorosa. Frank (1995, p. 33) apresenta uma série histórica de registro de enchentes na cidade de Blumenau, por exemplo, que se inicia em 1852, esta cidade juntamente com a cidade de Itajaí tornou-se regiões frequentemente afetadas por esse tipo de adversidade. Esse processo deu início no século XX ao surgimento de debates intensos acerca dos procedimentos de confrontação que poderiam ser adotados para reduzir o problema das enchentes. Como o Estado não responde adequadamente as ansiedades sociais surge nesse momento, além de provocações para o reconhecimento do problema pelo aparato governamental, proposições locais de solução. Nesse sentido Mattedi (1999, p. 3) destaca com especial atenção as formulações apresentadas por Otto Rohkohl,

que havia percebido a relação entre a ampliação das enchentes e o crescimento das cidades de Santa Catarina em geral e em particular no Vale do Itajaí.

Rohkohl era um imigrante alemão que passou a viver no Brasil em 1907 para dirigir a implantação da Estrada de Ferro de Santa Catarina. Ele foi cônsul alemão entre 1913 e 1938, trabalhou ao longo de sua vida em várias empresas de destaque em Blumenau, sendo diretor da Empresa Força e Luz Santa Catarina e um dos fundadores da Eletro Aço Altona e da fábrica de gazes Cremer S/A.[31] Rohkohl percebeu em sua época que as perdas provocadas pelas enchentes comprometiam o padrão de crescimento das regiões atingidas e diante disto, em 1929, sugeriu uma proposta de gestão ao problema das cheias. Para ele a situação poderia ser resolvida através da construção de barragens e reservatórios de contenção, que consistiam em medidas estruturais de retenção aos afluentes no Alto Vale do Itajaí, de forma a diminuir as cheias nas regiões a jusante do Rio Itajaí-Açu[32]. No entanto, segundo Mattedi (1999, p. 4), o ponto mais original de sua proposta residia na concepção do modelo político-institucional de implantação. Rohkohl argumentava que o padrão de desenvolvimento da região não poderia depender das descontinuidades de inversão de recursos do poder público, sugerindo que a própria comunidade implantasse um meio alternativo para gerenciar o problema. Ele buscava como referência os princípios de autoajuda que caracterizavam o início do processo de industrialização da região, essas ideias deram origem a *S/A Contra Enchentes*.

Apesar da boa repercussão a proposta foi rejeitada, porque tocava em questões políticas e técnicas de difícil resolução.

> Os argumentos contrapostos podem ser sistematizados em dois conjuntos de considerações: um socioeconômico, segundo o qual a proposta acabaria inviabilizando grandes extensões de terras e, portanto, a atividade agrícola, base da economia regional na época; o outro, do ponto de vista técnico, em que foram destacados os riscos relativos à possibilidade de ruptura do sistema de retenção e também a ineficiência das medidas em casos de enchentes sucessivas, num curto espaço de tempo. (MATTEDI, 1999, p. 4)

[31] Informações obtida do trabalho de Mattedi (1999, p.3) e da página do Centro Cultural 25 de Julho. Disponível em: http://www.25dejulho.org.br/2013/01/um-pouco-de-historiaentrevista-do-sr.html. Acessado em: 26 de abril de 2015.

[32] O rio Itajaí-açu é o maior curso de água da Bacia Hidrográfica do Itajaí formado pela junção dos rios Itajaí do Oeste e Itajaí do Sul em Rio do Sul. Entre sua nascente principal e a foz ele percorre praticamente 200 km de distância, possui grande importância econômica por comportar o principal porto do estado e o segundo maio porto em movimentação de contêineres do país. (SCHETTINI, 2002; ZUMACH, 2003; FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ, 2010)

Na verdade, partes das áreas consideradas para a construção das barragens de contenção estavam previstas em áreas de interesse das frentes de colonização e por isso geravam grandes tensões, o governo federal reagiu a esse momento e contratou o engenheiro Adolfo Odebrecht para avaliar a situação. Preservando os interesses econômicos da região Odebrecht se colocou contra a proposta de Rohkhol e fez uma contraproposta de implantar quatro canais de escoamento a jusante de Blumenau para melhorar o fluxo fluvial do rio e acelerar a sua vazão.

O progressivo fortalecimento do poder político do Vale do Itajaí nos anos seguintes oportunizou na década de 1950 a retomada da proposta de Rohkohl e o início do “ciclo das barragens”. O momento mais importante de deflagração desse período foi à enchente de 1957, que mobilizou o apelo social para a solução do problema. Casagrande Júnior (2008, p. 1) relata que nesse mesmo ano radialistas criaram a *Associação de Imprensa e Rádio do Vale do Itajaí* (AIRVI) com a finalidade de elaborar um documento que seria enviado ao presidente Juscelino Kubitschek. Esse documento serviu de guia para o decreto presidencial de janeiro de 1957 que nomeou o *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico e Defesa Contra Enchentes do Vale do Itajaí*, que teria a tarefa avaliar a situação econômica da bacia hidrográfica do Rio Itajaí-Açu. A proposta adotou medidas que viabilizassem a situação econômica para o desenvolvimento, inserindo entre seus estudos geoeconômicos a discussão da construção de barragens para a contenção das cheias. Envolvidos com a lógica desenvolvimentista os projetistas incorporaram às barragens não apenas a finalidade de minimização das enchentes, mas também, o aproveitamento da infraestrutura para solucionar situações como a produção de energia elétrica local e o aproveitamento para a irrigação.

Os levantamentos do grupo se arrastaram por anos e tomaram uma definição mais consistente apenas quando houve a enchente de 1961, que ocasionou novas mortes e perdas materiais. O então presidente João Goulart sobrevoou a região inundada e deu início a implantação dos projetos das barragens. Foram iniciadas três obras de armazenagem das águas das enchentes em 1964, nas cidades de Taió, Ituporanga e José Boiteux, e finalizadas apenas em 1974, isso porque ocorreram novos impasses socioeconômicos.

Esses impasses foram gerados primeiro devido ao conflito que a proposta estabeleceu entre os municípios beneficiados e os impactados, onde a instalação de barragens provocava novos problemas em regiões que antes não sofriam com as

enchentes. Os municípios de Taió e Rio do Campo solicitaram embargos às obras por falta de estradas que contornassem as áreas alagadas e Ibirama movimentou uma ação na justiça quando teve o rompimento das suas ensecadeiras[33], o que provocou inundação no centro da cidade. O segundo impasse foi decorrente da forma como se deu a desocupação das regiões onde seriam realizadas as obras. O Posto Indígena de Ibirama, onde vivem os índios Xokleng, Kaigang e Guarani, foram forçados a aceitarem as barragens porque o governo simplesmente considerou as áreas indígenas como disponíveis, realizando algumas indenizações parciais apenas aos prejuízos diretos sofridos pela população não indígena. Surge o início da mobilização desses povos por medidas compensatórias, que se estendem até hoje. Para completar os fatos históricos é preciso destacar que as barragens construídas se basearam em informações relativas às enchentes ocorridas entre 1931 e 1975, o que revelou uma referência insuficiente para o que viria a acontecer no começo da década de 1980 (MATTEDI, 1999, p. 162; CASAGRANDE JÚNIOR, 2008, p. 2).

A região do Vale do Itajaí sofreu em 1983 e 1984 a marca mais emblemática da capacidade destrutiva provocada pelas enchentes, foram dias de sofrimento onde 68% da população do estado estavam prejudicadas, com 65 mortes e 353 mil desabrigados/desalojados. A profunda repercussão e comoção nacional se enraizaram na memória social, reabrindo a discussão sobre a necessidade de se tomar novas medidas de redução e minimização dos desastres. Inevitavelmente são provocadas várias discussões e iniciativas de adequação de procedimentos técnicos e políticos de confrontação as enchentes. Foram lançados vários projetos a partir desse momento, tais como: 1) o *Projeto Nova Blumenau*, que partiu de uma assembleia de cidadãos locais e que durou apenas um ano pela falta de apoio da prefeitura para viabilizar as propostas elaboradas pelas comissões e uso político da mesma; 2) o *Projeto Crise*, da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), com o objetivo de desenvolver as chamadas medidas não estruturais para proteção de enchentes, englobando o monitoramento do tempo, dos níveis do rio, a formulação de modelos de previsão hidrológica e cartas de risco de inundação, que buscavam formar uma espécie de sistema de alerta, envolvendo as Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC); 3) o *Plano Global e Integrado de Defesa contra Enchentes* (PLADE), que partiu dos governos estadual e municipal, prevendo a instalação de

[33] Ensecadeiras são barragens de terra que foram feitas na região para o desvio do curso do rio.

comitês de bacia, a começar pela bacia do Itajaí, também teve o apoio da FURB na formação do estatuto dos comitês; e 4) o estudo realizado entre 1986 e 1990 pela *Japan International Cooporation Agency* (Jica), em parceria com o extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), que previa a retificação e alargamento da calha do Rio Itajaí-Açu, de forma a facilitar o escoamento das águas e a construção de um canal artificial de 10 quilômetros ligando a cidade de Itajaí à praia de Navegantes (CASAGRANDE JÚNIOR, 2008, p. 2).

Concentrando nosso propósito em analisar as ações governamentais, principalmente no que tange o governo de Santa Catarina, verificamos que a reação adotada depois das enchentes de 1983 começou com o lançamento do *Programa Especial de Reconstrução do Estado de Santa Catarina*. Com este programa o estado catarinense implantou o *Conselho Estadual de Reconstrução* de caráter transitório e deliberativo com a finalidade de apoiar a sua definição em políticas e prioridades para a confrontação das adversidades. Para a gestão do programa foi montada a *Secretaria Extraordinária de Reconstrução*.

O conselho foi composto por membros dos poderes executivo, judiciário e legislativo e alguns segmentos sociais como as federações da indústria, comércio e agricultura, as universidades, e as associações profissionais como a OAB, CREA e o CEM. A secretaria cumpria com os esforços de reabilitação e reconstrução que não eram desenvolvidos pelos governos municipal e federal, sendo a maioria dos investimentos estaduais voltados para áreas que pudessem reativar a socioeconômica das regiões atingidas. Portanto, foi apenas a partir de 1983 que o governo do estado começou a assumir pela primeira vez as funções políticas de redução, minimização e recuperação dos desastres, antes essas medidas ficavam restritas aos governos federal e municipal, pois, o estado reservava para si apenas a articulação entre essas esferas.

Após a enchente de 1984 a Secretaria Extraordinária de Reconstrução elaborou vários Seminários de Avaliação e Projeção de Reconstrução como forma de prestar contas à população, foi dessa iniciativa que surgiu a elaboração em 1985 o Plano Global e Integrado de Defesa contra Enchentes (PLADE). Segundo Mattedi (1999), a diferença fundamental deste plano em relação a proposta anterior, realizada pelo grupo de trabalho formado pelo decreto federal de 1957, foi a incorporação da dimensão ambiental e o questionamento ao padrão desenvolvimentista.

Apesar de todos os esforços e a repercussão das enchentes de 1983 e 1984 nenhuma das iniciativas se consolidou definitivamente e as proposições levantadas não se transformavam em decisões políticas. A mobilização social também perdeu força e logo dissipou sua a atenção em relação aos problemas enfrentados pelos desastres. Completando esse processo o PMDB após a vitória de Pedro Ivo Campos, em 1986, ao governo do estado, abandonou todas as iniciativas anteriores com o objetivo de assumir suas próprias características de governo. A continuação da construção de qualquer medida de redução, minimização e reconstrução das consequências dos desastres só voltaria à pauta governamental com o ex-prefeito de Blumenau, Vilson Kleinübing, eleito governador de Santa Catarina entre 1990 e 1994, pela coligação União por Santa Catarina (PFL, PDS e PTB).

No seu governo o PLADE foi retomado, sofrendo reformulações em 1991. Para esse processo a equipe técnica estadual resgatou a cooperação com a Japan International Cooporation Agency (Jica), incorporando o projeto com os estudos levantados do *The Itajaí River Basin Flood Control Project*, que foi o resultado do primeiro levantamento feito pela agencia em Santa Catarina. Como vimos a cooperação com a Jica começou em 1986, após as enchentes de 1983 e 1984, por meio de convênio estabelecido pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS). Esse convênio foi realizado porque o DNOS percebeu naquele momento a carência dos recursos técnicos, necessários para a elaboração de uma ação governamental de confrontação as adversidades ocorridas em Santa Catarina.

Os estudos da Jica apontaram necessidades como o melhoramento fluvial através de medidas estruturais e o planejamento hidrográfico como medidas não estruturais. Foram selecionados para a implantação dessas medidas os trechos entre Blumenau, Gaspar, Ilhota, Itajaí, Ascurra, Rio do Sul, Lontras, Ituporanga e Brusque. A Jica recomendou naquela época, para a implantação das medidas estruturais, principalmente em relação a melhoria fluvial, a contratação de empréstimos na casa dos 190 milhões de dólares. Essa cooperação fundamentou em Santa Catarina a adoção de um complexo de medidas que formariam um plano diretor de controle das enchentes no Vale do Itajaí, chamado de *Master Plan*. Em 1992 a iniciativa acabou reforçada por novos desastres onde as situações de emergência

> [...] desempenharam um papel importante neste processo, pois geraram um sentimento generalizado de insatisfação com o conjunto de medidas

> destinadas ao tratamento do problema e sua execução, abrindo novamente espaço na agenda de decisões governamentais. (MATTEDI, 1999, p. 218)

A reformulação do PLADE seguiu duas direções: 1) o *Programa de Controle de Cheias e Proteção de Vales e Cidades*, baseado no Projeto da Jica; e 2) no *Programa de Recuperação Ambiental*, organizado pelo Programa Micro Bacia, desenvolvido pela Secretaria da Agricultura, no Programa de Recuperação Ambiental, desenvolvido pela FATMA, e no Projeto Ecoitajaí. A execução do plano acabou direcionada prioridade ao levantamento de recursos para a realização de medidas estruturais de recuperação e controle das enchentes no Vale do Itajaí, deixando as medidas não estruturais para outro momento. O PLADE na verdade seguiu a proposta da Jica, descartando algumas medidas estruturais e todo o complexo de medidas não estruturais recomendados. A partir dessa revisão foi montado uma nova previsão orçamentária que chegou em 490,2 milhões de dólares, dos quais metade precisaria ser arrecadado em forma de empréstimos. O valor colocou em risco a capacidade orçamentária do governo, que precisou recuar da proposta. Esse recuo foi reforçado pela pressão de associações ambientalistas e do corpo técnico-científico estadual que criticaram tal medida. Sem muitas alternativas o governo cedeu a proposição e fez uma nova reformulação a partir de 1994, chamando a proposta final apenas de *Projeto Jica*. Ou seja, houve um recorte do plano original para reduzir o orçamento e viabilizar a execução do projeto, com isto o governo assumiu publicamente o seu interesse em desenvolver o Programa de Controle de Cheias e Proteção de Vales e Cidades, mas teve que se contentar em concentrar seus esforços na execução de medidas estruturais de melhoramento do fluxo do rio, limitando sua ação aos trechos entre as cidades de Blumenau e Gaspar, e a cidade de Itajaí (MATTEDI, 1999, p. 227-228).

O que vemos ao longo dessa história é o embotamento e a limitação governamental em relação a análise real da situação social da população. A ânsia pela manutenção do controle político dos setores organizados da indústria e do comércio logrou o uso político das enchentes como mais uma medida para centralizar recursos públicos e aplica-los ao desenvolvimento exclusivo do capital regional, o que Fraga e Köhler (1999) qualificaram como a *Industria da Enchente*. O resultado dessa ação reducionista, unilateral e privada[34] de resposta aos desastres mostrou sua verdadeira face em 2008, com a maior tragédia sentida pelo estado. Ela colocou em

[34] Usado aqui no sentido de privilegiar setores da burguesia industrial e comercial.

evidência a ignorância e a fragilidade costuradas através de uma série de equívocos elaborados pela política de proteção e defesa civil em todas as esferas governamentais. Entre elas a centralização da gestão estrutural de contenção e controle dos recursos hídricos como medida única de redução e minimização dos desastres. Comparativamente, a enchente de 2008 não sofreu tanto pelo pico de cota das águas, pois, entre 1983 e 1984 esses valores chegaram na cidade de Blumenau em 15,34 e 15,46 metros respectivamente, enquanto naquele ano a cota atingiu o valor máximo de 11,52 metros. O principal fator de destruição registrado foi a movimentação de massas, que resultou no número de 85 municípios em situação de emergência e outros 14 em estado de calamidade pública. Foram 1,5 milhão de pessoas afetadas, com 135 pessoas mortas, principalmente por soterramento e 78 mil desabrigados/desalojados.

3.3.1 A reafirmação do Projeto Jica como a principal medida de confrontação dos desastres no Vale do Itajaí e a análise da defesa civil como mercadoria

Aparentemente os acontecimentos de 2008 surtiram um efeito crítico, para a avaliação de equívocos históricos praticados na formulação de estratégias de confrontação aos desastres no Vale do Itajaí. Para superar suas limitações o governo estadual se mobilizou novamente em mais uma tentativa de refletir sobre os problemas sofridos por essa região, para isso formou naquele ano o *Grupo de Reação*. A tarefa principal deste grupo era buscar convergência entre as três esferas de governo, para a elaboração de planejamentos e execuções de intervenções de socorro e reconstrução. Após dissipar o seu caráter emergencial o grupo direcionou seu trabalho na construção de projetos de médio e longo prazo com o propósito de criar novas estratégias prevenção. Para fazer uma avaliação das causas e efeitos dos acontecimentos ocorridos e traçar medidas de redução e minimização de desastres o Grupo de Reação criou um Grupo Técnico Científico, que ficou vinculado a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica de Santa Catarina (Fapesc) e teve apoio estratégico da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). O grupo técnico liberou uma linha de crédito para projetos associados aos sistemas de alertas e radares, à elaboração de planos de ocupação territorial e recurso para eventos e publicações. O principal produto desse trabalho foi o *Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Riscos de Desastres Naturais na*

Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí. Com base na Política Nacional de Defesa Civil esse plano reuniu programas como: o desenvolvimento institucional com vistas à preparação para emergências e desastres; o monitoramento, alerta e alarme; a preparação, comunicação, motivação, mobilização para resiliência e diminuição da vulnerabilidade; a avaliação de redução de riscos de desastres; a redução dos riscos de desastres; e a recuperação de áreas afetadas por desastres. Novamente a Jica é chamado para auxiliar na operacionalização das ideias (GUIMARÃES, 2012, p. 10-12).

Como historicamente ocorreu, a proposta do Grupo de Reação gerou impasses, o plano integrado de prevenção que a sua equipe técnica elaborou esbarrou nos *Planos de Recursos Hídricos da Bacia do Itajaí* que estavam sendo formulados desde de 2004 pelo Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, conhecido como Comitê do Itajaí. O Comitê havia sido criado pelo Decreto Estadual 2.109 de 1997, em conformidade com a Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei 9.433 de 1997, e pela Política Estadual de Recursos Hídricos equivalente, na Lei 9.748 de 1994, sendo o seu objetivo a promoção e a articulação de ações de defesa contra secas e inundações e garantir o fornecimento de água em quantidade e qualidade adequadas na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí. Como forma de conciliação entre as propostas o plano do Grupo de Reação foi entregue ao comitê para integrar o seu programa. A articulação das duas propostas e a finalização do projeto ficou a cargo da Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí[35], que corresponde ao seu braço técnico.

O plano elaborado pelo governo do estado em cooperação com a Jica foi entregue ao Comitê do Itajaí que constatou na verdade que não se tratava de um estudo preparatório para a elaboração de medidas de redução e minimização de desastres, antes era um roteiro de ações que deveria ser seguido, o que nos remete a considerar que a proposta se trata de uma atualização do Projeto Jica. No documento entregue foi verificado a permanência da tônica das obras estruturais, que segundo Guimarães (2012, p. 13), gerou preocupação com relação aos impactos ambientais e sociais que poderiam ser deflagrados.

[35] A Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí foi instituída em 2001 como uma entidade privada, comunitária e sem fins lucrativos. A sua finalidade é a atividade caráter técnico e administrativo destinada principalmente no que diz respeito à operacionalização do Comitê do Itajaí, exercendo o papel de sua secretaria executiva. Em 2011 ela adotou o nome fantasia de Fundação Piava, decorrente da repercussão positiva do Projeto Piava, executado entre 2005 e 2010.

> Segundo o parecer das comissões técnicas do Comitê, aprovado pela Resolução nº 41, de fevereiro de 2011, a cooperação internacional trilhou caminhos equivocados, quando não compreendeu a real problemática dos desastres naturais no Vale do Itajaí e, também, ao se desviar de pontos discutidos e acordados nas discussões anteriores. Sobre a percepção da gênese dos desastres naturais, o argumento é que a Jica não distinguiu inundações graduais das bruscas. Ao se adotar essa metodologia, as médias de precipitação camuflam os extremos, os quais são relevantes, seja pela violência, seja por acarretarem os deslizamentos. Ao não considerarem pontos consensuados nos inúmeros debates públicos, as propostas contidas no relatório da Jica poderiam levar a conflitos já superados. (GUIMARÃES, 2012, p. 13)

Apesar da crítica, o comitê reconheceu a importância do trabalho do grupo técnico do estado e recomendou a revisão das propostas de maneira a ficarem compatíveis com os instrumentos de planejamento dos setores de meio ambiente, hídricos e da defesa civil. A nova proposta estadual elaborada com a Jica foi divulgada em janeiro de 2012, sendo pressionada principalmente pela ocorrência de novas catástrofes sofridas em 2011. Segundo Guimarães (2012, p. 17) os novos acontecimentos impulsionaram a relevância desse projeto e a urgência na adoção de novas medidas. O agente principal dessa tensão foi o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) que laçou resolução em 2011, reforçando a necessidade de apresentar os resultados levantados pela Jica. Nesse sentido Guimarães deixa em suspensa sua dúvida, de que não houve tempo hábil para as alterações sugeridas pela Comitê do Itajaí.

Nos dados que coletamos junto a Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil de Santa Catarina encontramos evidências que mostram que as suspeitas de Guimarães parecem ser verdadeiras. A primeira informação que corresponde a essa análise vem da Diretoria de Projetos Especiais e Reconstrução (DIPES) relatando que a linha de ação adotada atualmente pela secretaria estadual tem como matriz o Projeto Jica, cujo, resultados já haviam sido entregues em junho de 2011. É este projeto que sustenta a proposta do *Projeto de Prevenção e Mitigação de Desastres na Bacia do Rio Itajaí*, que tem como destaques três ações governamentais: 1) Medidas estruturais de contenção do rio; 2) Medidas estruturais de melhoramento do fluxo do rio; e 3) a Instalação do Sistema de Monitoramento, Alerta e Alarme, considerada a única medida não estrutural do projeto. Foi esta a proposta que se

lançou em 2012, vinculando como estimativa investimentos no valor de 1,5 bilhões de reais.[36]

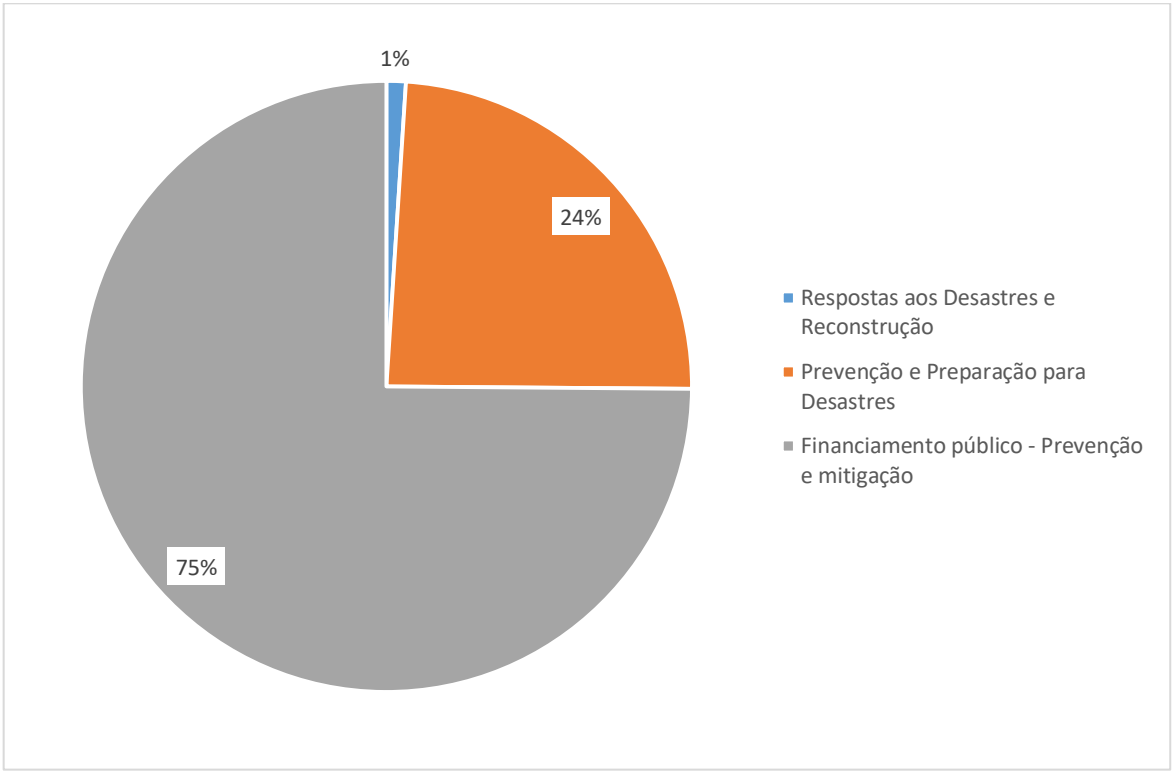
Com o projeto de prevenção e mitigação pronto o governo formou uma comissão que viajou até o Japão para buscar recursos para a implantação do novo plano diretor. Os japoneses já haviam sinalizado interesse em financiar o estado como desdobramento da relação técnica estabelecida. A comissão fez uma visita ao governo japonês para verificar os termos do acordo, porém, a proposta não foi aceita. Os japoneses queriam que os valores fossem devolvidos com juros destinados aos países emergentes e não como pretendia o governo catarinense, que queria juros correspondentes aos pagos pelos países subdesenvolvidos. Isso fez o governo recuar da proposta inicial e voltar sua atenção ao governo federal. Ao levar o mesmo projeto a Brasília foi firmado o financiamento da primeira fase do projeto, que tem como orçamento o investimento de mais de 600 milhões de reais.

A segunda evidência encontrada está disponível no Plano Plurianual relativo ao período 2012-2015. Nele encontramos a previsão orçamentária de investimentos no valor de 200 milhões de reais, derivados do Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil, para a realização da primeira fase do Projeto Jica. No total os investimentos chegam a 800 milhões de reais e estão vinculados ao Programa Pacto por Santa Catarina, como já vimos em outra passagem.

Ao analisar o plano plurianual podemos verificar que o percentual de 86% dos investimentos apresentados é direcionado as fases de prevenção, mitigação e preparação, sendo apenas 4% dos investimentos destinados as fases de resposta e reconstrução. Se somarmos os valores disponíveis nos cofres públicos com os valores que estão sendo financiados veremos que este percentual aumenta, conforme o Gráfico 6:

[36] A tabela completa com a descrição das medidas e dos valores estimados podem ser verificadas no Anexo III ao final deste trabalho.

Gráfico 6 – Distribuição do orçamentária de acordo com o ciclo de gestão em defesa civil



Fonte: Produção do próprio autor.

Os dados por si só mostram o total desequilíbrio nos planos governamentais. As consequências dessa disparidade podem ser sentidas diante de recentes informações publicadas e que são mostradas em três reportagens veiculadas pelo Jornal do Almoço da Rede Brasil Sul de Televisão (RBS TV), filial de Blumenau. Elas foram apresentadas respectivamente nos dias 27 e 28 de abril, e no dia 01 de maio de 2015.[37] Na primeira reportagem soubemos que a prestação de contas da prefeitura municipal da cidade de Ilhota foi recusada e os parcos recursos destinados a reconstrução de 2008 precisaram ser devolvidos aos cofres públicos. Com a reprovação das contas o município perdeu a capacidade de investir R$ 4,5 milhões de reais em medidas de recuperação. Na segunda reportagem assistimos à situação de 70 famílias que foram desabrigadas em 2008 e que vivem na cidade de Gaspar. Elas encontram-se reunidos num loteamento as margens da BR 470 conhecido como

[37] Elas estão disponíveis em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/jornal-do-almoco/videos/> sob os títulos: *Moradores de loteamento de Gaspar sofrem com falta de estrutura há seis anos*; *Moradores de ruas danificadas na tragédia de 2008 ainda sofrem com problemas, em Blumenau*; e *Índios acampados em barragem de José Boiteux pedem ajuda há quase um ano*. As reportagens foram acessadas em: 10 maio. 2015.

Loteamento das Arábias, o nome é uma referência a doação das casas feita pelo consulado da Arábia Saudita. Essas famílias falam da sua situação atual e reivindicam a infraestrutura básica de moradia, mostrado que convivem com a falta de saneamento básico, calçamento, serviços públicos de saúde, educação, transporte etc. Nessa mesma reportagem foi mostrada a situação de Blumenau, onde pôde ser constatada que a cidade ainda não tinha sido totalmente recuperada em relação aos desastres de 2008. Foram várias as áreas danificadas que precisavam de investimentos para a recuperação total de sua infraestrutura. Em resposta ao jornal do almoço o secretário de obras de Blumenau, Paulo França, declarou publicamente que o processo de reconstrução de 2008 está legalmente encerrado e que por isso não seria mais possível finalizar a reconstrução dos danos em relação àquela tragédia. O motivo mencionado foi a falta de recursos do município e o fechamento de novas linhas de crédito do governo estadual e federal destinados a esta finalidade. Na última reportagem selecionada, são mostradas imagens das famílias indígenas que continuam lutando por seus direitos. Como forma de pressionar o governo estadual elas estavam acampadas a seis meses na barragem de José Boiteux. A ocupação foi uma tentativa de deflagrar a sua carência e reivindicar as reparações que lhes foram tiradas durante o ciclo das barragens. Em resumo, os governos municipais, estadual e federal praticamente apagaram dos seus orçamentos qualquer medida, linha de crédito, ou mesmo programas que possam ser destinados as populações marginalizadas por desastres que não sejam aqueles ocorridos recentemente.

A disparidade não para por aí, ao estratificarmos todos os valores relacionado as ações de prevenção, mitigação e preparação projetados pelo governo estadual, veremos que a tônica das medidas estruturais, principalmente em obras de engenharia, que haviam sido criticadas em outro momento pelo Comitê do Itajaí, permanece a mesma. As propostas governamentais precisam apenas aguardar novas tragédias, para então, serem legitimadas com maior ênfase, ao terem como vantagem a comoção social.

A relação das ações que retiramos do plano plurianual ilustra bem essa tendência, conforme Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Lista de ações previsto no Plano Plurianual 2012-1015

Descrição	Valores	%
Projeto de medidas para prevenção dos desastres na Bacia do Rio Itajaí - JICA1 (primeira fase)	884.800.000[38]	98%
Estruturação das Unidades de Proteção Civil	15.000.000	2%
Promoção da educação continuada em proteção e defesa civil	1.600.000	0%
Apoio financeiro e custeio de despesas de unidades municipais de proteção civil	1.600.000	0%
Contratação de consultoria de apoio institucional, estudos e projetos para PPD	1.200.000	0%
Implantação do sistema de inteligência em proteção e defesa civil	400.000	0%
Apoio técnico e financeiro na estruturação das Defesas Civis nos municípios - SDR - Timbó	400.000	0%
Implantação do Sistema de Monitoramento e Alerta	140.000	0%
Apoio às ações da gestão de produtos perigosos	80.000	0%
Total	**905.220.000,00**	**100%**

Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina.

A primeira fase descrita pelo plano como *Projeto de medidas de prevenção dos desastres na Bacia do Rio Itajaí – JICA 1* corresponde a sete medidas, dos quais seis são estruturais e uma considerada não estrutural, que se trata na verdade da instalação do Sistema de monitoramento, alerta e alarme. Apresentamos mais detalhes dessa medida no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Parte do Projeto de Prevenção e Mitigação de Desastres na Bacia do Rio Itajaí apresentando em fevereiro de 2012 pelo governo do estado de Santa Catarina (continua)

ORDEM	PRIORIDADE	DESCRIÇÃO	OBJETIVO
Medida 1	1	Sistema de monitoramento, alerta e alarme	Controle 24 horas das áreas de risco através de radar meteorológico, mapeamento e planos de contingências
Medida 2	1	Sobrelevação de 2 Barragens	Reduzir o escoamento, ampliando o armazenamento de água e retardando elevação dos rios

[38]O valor apresentado refere-se a soma total orçada no Plano Plurianual 2012-2015, mais a proposta de investimentos levantados pelo Programa Pacto por Santa Catarina.

Medida 3	1	Construção de 2 comportas e diques no canal antigo do Rio Itajaí-Mirim	Retardar e possibilitar o escoamento das águas com segurança
Medida 4	1	Melhoria no Rio Itajaí-Mirim	Intervenções com 1km de extensão para prevenção de enchentes e inundações
Medida 5	1	Prevenção de deslizamento em rodovias	Obras estruturais de contenção, garantindo acessibilidade à região em casos de desastres
Medida 6	1	Construção de 7 barragens de pequeno porte	Redução do escoamento e utilização da água para irrigação
Medida 7	1	Construção de 2 barragens de médio porte em Botuverá	Contenção das enchentes e utilização de água para irrigação

Fonte: Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina, 2012.

Verificamos, portanto, conforme a primeira tabela, que 98% dos valores destinados a prevenção e mitigação estão relacionadas com as propostas do plano diretor definidas nos estudos da Jica e que tratam de um complexo estrutural de contenção e melhoramento fluvial no Vale do Itajaí.

Juntando os dados de entrevistas, documentos orçamentários e notícias, apresentadas pela Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil de Santa Catarina, podemos montar a seguinte análise, segundo a qual, o governo catarinense segue em linhas gerais três eixos de organização de confrontação dos desastres: *o primeiro* relacionado com a execução do Projeto de Prevenção e Mitigação de Desastres na Bacia do Rio Itajaí; *o segundo* com a construção de um plano diretor de mesma envergadura para formar o *Plano Diretor da Estiagem*, divulgado em março de 2015, que está em sua primeira fase, com a elaboração de um diagnóstico sobre as estiagens no grande oeste catarinense; e *o terceiro* com a construção de um centro de gestão de risco e desastre, a partir da implantação do Sistema de Monitoramento, Alerta e Alarme.

Antes do encerramento deste trabalho houve, durante o mês de abril de 2015, houve o registro de um tornado na cidade de Xanxerê, região do oeste catarinense. Curiosamente este incidente não tratou de enchentes, movimentação de massas ou mesmo de estiagem. O que acompanhamos foi um vendaval, que segundo estimativa da Epagri/Ciram[39], deve ter alcançado a velocidade de 200 km/h. No último relatório

[39] Informação disponível em: <https://www.facebook.com/defesacivilsc/posts/572301286244830>. Acessado em 17 maio. 2015.

divulgado pela secretaria de proteção e defesa civil este acontecimento provocou, nas cidades de Xanxerê e Ponte Serrada, duas mortes, 616 desabrigados e aproximadamente 113,4 milhões de reais em danos financeiros.[40]

Outro fato marcante deste acontecimento foram as características do fenômeno. Por ser de formação rápida, é de difícil previsão, sendo que a Epagri/Ciram, caso já estivesse o radar meteorológica instalado, teriam previsibilidade de tal acontecimento apenas com duas horas de antecedência. O que nos mostra novamente a fragilidade das medidas de redução e mitigação adotadas pelo Estado.

Mattedi (1999) abre um caminho importante para analisarmos todos esses acontecimentos, quando mostra o processo de centralização das decisões políticas no aparelho do Estado, em detrimento da participação social no processo de enfretamento dos seus problemas. Nós diríamos mais, que há, além da centralização, uma despolitização social programática que preserva o controle e o poder de setores específicos da sociedade, que por estarem organizados, integram suas necessidades nos processos políticos. A estrutura do Estado reflete a articulação desse interesse através da produção e reprodução cada vez mais refinada do aparelho técno-burocrático estatal, criando como resultado a industrias dos desastres, aproveitando aqui a ideia de Fraga e Köhler (1999) sobre a indústria das enchentes. Como Marx já revelava o Estado expressa a imagem e semelhança da burguesia, representados por setores organizados do capital industrial e comercial. São seus pares que financiam ou mesma representam diretamente as ansiedades da população, que neste sentido, participa subjugada à produção e reprodução institucional do aparato estatal, por meio de uma exclusão ética e política que lhe expropria o centro de decisão sobre sua vida. No final desse processo a solução das necessidades passa pelas engrenagens da indústria do desastre, apresentado como resultado sua mercadoria mais importante: a *Defesa Civil*. O que resta para se finalizar neste processo é a mercantilização da defesa civil através da sua apropriação pela iniciativa privada, como um novo bem de capital. Do qual percebemos, segundo indicações de Beck, já encontra-se em curso.

[40] Informações disponíveis em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3551-relatorio-oeste-atualizado.html>. Acessado em 17 maio. 2015.

4 CONSIDERAÇÕE FINAIS: LIMITES E POSSIBILIDADES DA DEFESA CIVIL EM SANTA CATARINA

Desde o início da proposição deste trabalho a nossa preocupação se fez na tentativa de buscar muito mais do que os avanços conceituais e legais sobre o tema da defesa civil. Buscamos abordar o desenvolvimento de uma prática política em torno dos seus conceitos e principalmente de suas determinações históricas. A razão pela qual abordamos a temática desta maneira, coloca-se diante de um cenário ainda carente de análises críticas daquilo que vem se consolidando enquanto ação de confrontação dos eventos de emergências e calamidades públicas, decorrentes de qualquer desastre. Essa carência nos leva a um conjunto teórico e prático imerso em várias limitações e no desenvolvimento de políticas incapazes de apresentarem a resposta necessária de uma sociedade que sofre em consequência dos desastres. Para dar conta da nossa tarefa situamos inicialmente uma base analítica onde pudéssemos apoiar a nossa reflexão e que nos permitisse compreender o objeto da pesquisa definida, a organização da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

Em busca dessa base analítica sugerimos o debate em torno do Estado como o conjunto teórico capaz de nos apresentar os elementos de compreensão para a nossa problemática, por entender que a ação de confrontação dos desastres avança na medida em que este se apropria da tarefa. Defendemos que no momento em que o Estado assumi a iniciativa de confrontação dos desastres há o início de uma organização articulada de problematização e respostas aos problemas enfrentados: a Defesa Civil. Por essa origem fica evidente que as mesmas questões encontradas no Estado são refletidas na organização da defesa civil. Portando a compreensão da Defesa Civil enquanto política pública ligado ao Estado não pode se dar apenas num debate unilateral e isolada a partir dos seus elementos mais específicos. É preciso mais, resgatar a conexão com a análise social e suas determinações históricas mais gerais. Essas determinações colocam em movimento a necessidade de compreender a formação da defesa civil a partir dos interesses e conflitos de classes em disputa dentro e fora do Estado.

Para justificar tal ideia apresentamos, usando como referência a teoria marxista, um resgate sobre a definição do Estado revelando que a sua expressão institucional é o resultado do poder político de uma determinada classe social

dominante, que neste período histórico é constituído pela burguesia liberal. A organização do Estado Liberal Burguês tem em seu sentido pleno a defesa dos interesses da classe que a originou, ou seja, a defesa da produção e reprodução do modo de produção capitalista. Essa compreensão nos ofereceu um importante sistema analítico para quebrar uma aparente unidade em torno do debate, sobre a possibilidade de uma “utopia da sociedade mundial”. Os interesses da burguesia não se apresentam aparentemente em oposição aos interesses de outras classes sociais, isto porque, eles encontram-se diluídos enquanto universal para toda a sociedade, sendo em sua expressão mais refinada numa perspectiva a-histórica e neutra das particularidades sociais. Nesses termos o capitalismo não se constitui como um modo de organização social determinado, mas como a própria organização social para toda a humanidade.

Para compreender como esses interesses se instalam e se universalizam abordamos a formação do Estado brasileiro como uma particularidade desse processo. Nela verificamos a constituição da classe burguesa e o reflexo da sua organização enquanto poder político. A instalação desse poder não ocorreu como um processo democrático em busca da liberdade social como almejada na Revolução Francesa, o Estado Moderno foi precedido antes pela constituição de regimes autoritários, como o caso da ditadura varguista de 1937 no Brasil. Foram tais regimes totalitários que instituíram o sentido do Estado Moderno no modo de produção capitalista. E cada mudança vista no Estado refletiu um momento do desenvolvimento da reorganização produtiva do capital, seja como aparelho burocrático-militar ou a gestão administrativa gerencial.

O conceito de Estado e a leitura da formação do Estado brasileiro nos indicou importantes elementares contextuais para percebermos alguns sentidos de produção que a defesa civil adquire, expressos em três momentos distintos: 1) a defesa civil como necessidade de defesa do território nacional; 2) a defesa civil como necessidade de solução da deficiência urbana em expansão no pós-guerra; e 3) a defesa civil como forma de responder a ameaças globais, pautado pelos órgãos internacionais. Assim, como as mudanças do Estado, a compreensão da defesa civil se alterou diante de cada momento no desenvolvimento de novas organizações produtiva do capital, produzindo novos sentidos e trazendo ao debate novos referenciais teóricos e técnicos. O contexto atual demostra um desses momentos destacados em que

acompanhamos uma ampliação do universo conceitual da defesa civil na direção de novos paradigmas, contidos principalmente no universo da Gestão de Risco.

A formulação desses paradigmas tem apresentado o risco como uma dimensão social relacionado a vulnerabilidade social e a ameaça. Nessa concepção a intensidade dos desastres é o produto do próprio modelo de desenvolvimento social adotado, do qual têm apresentado a sua forma mais destrutiva: a nossa capacidade de autodestruição. Nessa construção observamos que o debate internacional se aproxima da nossa reflexão, na medida em que discute as problemáticas do modelo de organização social em que nos encontramos. Porém, ainda se encontra longe do debate que propomos ao não colocar em evidência os determinantes ligados a perspectiva da disputa de classes.

Ao entrarmos na análise específica da defesa civil de Santa Catarina verificamos um amplo processo de reformas e organização que buscaram incorporar as novas práticas apontadas pelas concepções atuais. O que percebemos foi um órgão com suas estruturas em transição.

Na prática, apesar dos seus avanços, consideramos que a cultura organizacional e a estrutura política da defesa civil correspondem a uma experiência militar, que, centralizou deste a década de 1930 a sua própria doutrina e prática organizacional. Essa experiência sempre esteve ligada a interesses próprios e das classes dominantes. Com o levantamento histórico dos investimentos públicos essa relação ficou mais evidente e revelou ao final o surgimento da indústria dos desastres e a mercantilização da defesa civil, que tem como produto de suas ações as obras estruturais, as novas tecnologias eletrônicas e os avanços das engenharias.

E pudemos acompanhar a cada momento da reorganização produtiva um processo de desencadeamento de novas dimensões políticas e administrativa. Vimos ela se expressar na defesa civil através da incorporação da administração técno-burocrática-militar e finalmente a sua adaptação a administração gerencial, que tem como propósito maior centralização de poder e concentração de recursos para novos patamares do desenvolvimento do capital.

Nos estudos da defesa civil catarinense percebemos uma característica particular em relação ao enfretamento dos desastres. As primeiras ações de proteção e defesa das comunidades flageladas pelos desastres não partiu de uma iniciativa pública, foi proveniente de um protagonismo endógeno de segmentos mais organizados da própria população atingida. Isto nos revelou uma perspectiva

inovadora da participação social, mas, como era de se esperar, dentro de um complexo jogo político na disputa de classes. Com o tempo o aparelho estatal deslocou o interesse público para o seu interior e esse processo centralizou o poder de decisões a um determinado corpo técnico-político do Estado.

Consideramos que a superação dos limites da defesa civil estadual vai na contramão do processo histórico de centralidade das decisões políticas no poder técnico do Estado. Há que se considerar o investimento na mudança da cultura social, que não reconhece o seu processo histórico e por isso não reivindica a própria capacidade de compreender e lidar com os próprios problemas. Assim precisamos deslocar o eixo do poder, diluindo a centralização do Estado frente as decisões que não estejam alinhadas aos interesses mais gerais da população.

Na prática esse deslocamento poderia iniciar com quatro processos simples, como: a desconcentração militar, inserindo um corpo técnico próprio e diversificado dentro da estrutura da defesa civil; a desconcentração das ciências naturais como principal campo de conhecimento adotado, sendo incorporado as Ciências Humanas e Sociais Aplicadas que apresentam importantes contribuições que poderiam ser exploradas; e a desconcentração financeira, que deveria ser mais equilibrada em relação a todas as fases da administração dos desastres, em especial a reconstrução e a prevenção de ações não estruturais; e por último com a desconcentração das decisões políticas, com o aprimoramento de mecanismo de participação social como eixo condutor de uma ampla mudança da cultura estabelecida.

O processo de transformação do Estado e a organização de um órgão mais voltado as necessidades dos afetados pelos desastres estão colocados no conjunto social. A participação deste não pode ser encarado como uma mera formalidade porque é nela que reside a possibilidade de um verdadeiro sistema de proteção e defesa civil. De fato, verificamos que a pouca inserção das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas nesse contexto faz parte de um conjunto de fatores que busca eliminar da defesa civil um exame social mais profundo da realidade social em que nos encontramos.

REFERÊNCIAS

1º FÓRUM da rede cooperativa de comunicação para cultura de prevenção de desastres. Florianópolis, 2008.

2ª GUERRA mundial vista do espaço, A. Direção: Simon George. Produção: History Channel. Documentário, 2013. (117min), son., color.

AB-SABER, Aziz Nacib. **Os domínios de Natureza no Brasil:** Potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ALBUQUERQUE, Francisco José Batista de. **A psicologia social dos desastres**: Existe um Lugar para ela no Brasil? In: ZANELLA, Andréa Vieira (Org.) et al. **Psicologia e práticas sociais**. Porto Alegre, 2008.

ALMEIDA PINTO, José Roberto de; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da; SILVA, Roberto Doring Pinho da (org.). **As forças armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Série Pensamento Brasileiro sobre segurança e defesa. Brasília: Ministério da Defesa; Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. 310 p. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, 3)

ALVES, Márcio Luís. Ocupação de área de risco e desastre natural: Intervenção necessária. In: **Seminário sobre ações de regularização fundiária urbana e de redução de risco de desastre**: Uma abordagem interdisciplinar. Florianópolis: Ministério Público de Santa Catarina, 2011.

AMORIM, Andrêssa Gomes Carvalho de. Para uma crítica marxista do Estado e da administração pública. **Revista em Pauta**: Teoria social e realidade contemporânea. Rio de Janeiro: UERJ/FSS, v. 1, n. 1. 2009.

ANDRADE, Carlos Lindomar. **Evolução política do Estado brasileiro: 1961-1990**. Florianópolis: Insular, 2013.

BARBOSA, Walmir. Estado e poder político em Marx. **Humanidades em Foco**, v. 3, p. 13, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** Para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. 173 p.

BOYLE, David. **O manifesto comunista de Marx e Engels**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Livro-texto do curso formação em defesa civil**: Construindo comunidades mais seguras. 2. ed. Florianópolis: Lagoa editora, 2005. 135 p.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Apostila sobre implantação e operacionalização de COMDEC**. 4. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Conferência geral sobre desastres**: Para prefeitos, dirigentes de instituições públicas e privadas e líderes comunitários. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política nacional de defesa civi**l. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Relatório de gestão 2011 - Ano base 2010**. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Capacitação básica em defesa civil**. Florianópolis: CAD UFSC, 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Instrução Normativa n. 1**, 24 ago. 2012. Diário Oficial da União, n. 169, 30 ago. 2012. Seção 1. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=822a4d42-970b-4e80-93f8-daee395a52d1&groupId=301094> Acesso em: 12 jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política de desenvolvimento urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Social Público**, jan. 1996.

CARMO, Sonia Irene do; COUTO, Eliane. **História do Brasil**: Brasil Império e República. São Paulo: Atual, 1992. p. 150. v. 2.

CASAGRANDE JÚNIOR, Eloy. **Morter e Prejuízos do Vale do Itajaí**: Tragégia anunciada há mais de 150 anos. 2008. Disponível em: <http://www.agr.feis.unesp.br/defers/noticias/index.php?idnoticia=1228131497>. Acesso em: abr. 2015.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra. **Glossário de defesa civil**: Estudos de risco e medicina dos desastres. 5. ed. Brasília: SEDEC/MI, 2009.

CASTRO. Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de Planejamento em Defesa Civil**. Brasília. Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2004. v. 1.

CERRI NETO, Mauro. **Aspectos jurídicos das atividades de defesa civil**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: Uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, 2008, v. 42, n. 5, p. 829-874.

COSTA, José Mauro da. **Sistema de defesa civil do estado de Santa Catarina**. 2006. 126 f. Dissertação (Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

COTRIM, Gilberto. **História e consciência do mundo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

CRESWEL, John W. **Projeto de Pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de Métodos Mistos**. Tradução: Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

DAVIS, Mike**. Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2008.

DREIFUSS, René Armand. **1964**: A Conquista do Estado: Ação política, poder e golpe de classe. Tradução: Ayeska Branca de Oliveira Farias et al. 3. Ed. Petrópolis: Vozes. 1981. 814 p.

ELALI, Gleice; PELUSO, Marília Luiza. Interdisciplinaridade. In: CAVALCANTE, Sylvia; ELALI, Gleice Azambuja (Org.). **Temas básicos em psicologia ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2011.

FERREIRA, Leila da Costa; MARTINS, Rafael D'Almeida. Desafios para pesquisa sobre as dimensões humanas das mudanças ambientais globais: Um olhar latino americano. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: UFPR, n. 23 p. 95-108, Jan.-Jun. 2011.

FRAGA, Nilson Cesar; KÖHLER, Vera Beatriz. As enchentes no Vale do Itajaí-Açu/SC: das obras de contenção à indústria da enchente. **Boletim de Geografia,** v. 17, p. 81-92, 1999.

FRANK, Beate. **Uma abordagem para o Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, com Ênfase no Problema das Enchentes**. 1995. 326 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Engenharia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995.

FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ. **Plano de recursos hídricos da bacia do Itajaí**: Caderno síntese. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí, 2010.

GONZÁLES REY, Fernando Luís. **Pesquisa qualitativa em psicologia:** Caminhos e desafios. Tradução: Marcel Aristides Ferrada Silva. Revisão Técnica: Fernando Luís Gonzáles Rey. São Paulo: Thomson Learning: 2002.

GONZÁLES REY, Fernando Luís. **Sujeito e subjetividade:** Uma aproximação histórico-cultural. São Paulo: Thomson Learning: 2003.

GONZÁLES REY, Fernando Luís. **O social na psicologia e a psicologia no social**: A emergência do sujeito. Tradução: Vera Lúcia Mello Josceline. Petrópolis: Vozes. 2004.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. Tradução: Geraldo Gerson de Souza. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2010. 1ª reimpressão. 310 p.

GOULART FILHO, Alcides. **Formação Econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução: Dario Canali. Porto Alegre: LPM, 1980. 143 p.

GUARESCH, Pedrinho**.** O que é mesmo psicologia social: Uma perspectiva crítica de sua história e seu estado hoje. In: VILLELA, Ana Maria Jacó; SATO, Leny. (Org.). **Diálogos em Psicologia Social**. Porto Alegre: Evan Graf, 2007.

GUIMARÃES, Paulo Cesar Vaz. As enchentes em Santa Catarina e o aprendizado em políticas públicas**. ENAP - Casoteca de Gestão Pública**, 2012.

HELAL, Diogo Henrique; DIEGUES, Geraldo César. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: Paradoxos na administração pública municipal de Caeté – MG. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 23-45, jan.-mar. 2009.

HEWITT, Kenneth. **Regions of risk**: a geographical introduction to disasters. Harlow: Longman, 1997.

IASI, Mauro Luis. **As metamorfoses da consciência de Classe:** O PT entre a negação e o consentimento. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

IASI, Mauro Luis. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Capacidades estatais e democracia:** Arranjos institucionais de políticas. Brasília: IPEA, 2014. 385 p.

KONDER, Leandro. **Marxismo e alienação:** Contribuição para um estudo do conceito de alienação. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 256 p.

LANE, Silvia Tatiana Maurer; CODO, Wanderley (Org.). **Psicologia social:** O homem em movimento. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LAPOLLI, Aderbal Vicente. **O plano diretor e o plano de gerenciamento de enchentes do município de Rio do Sul – SC:** A construção de um território seguro? 2013. 207 f. Monografia (Mestrado em Planejamento Territorial) – Mestrado Profissional, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

LATOUR, Bruno. **A esperança de pandora:** Ensaio sobre a realidade dos estudos científicos. Tradução: Gilson César Cardoso de Souza. Bauru, São Paulo: EDUSC, 2001. 372 p. (Coleção Filosofia e Política)

LATOUR, Bruno. **Jamais Fomos Modernos**: Ensaio de antropologia simétrica. Tradução: Carlos Irineu da Costa. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora 34, 2009. 152 p. (Coleção Trans)

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução: Heloisa Monteiro; Francisco Settineri. Adaptação da Obra: Lana Mara Siman. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEME, Marisa Saenz. **A ideologia dos industriais brasileiros 1919-1945**. Petrópolis: Vozes, 1978. 188 p. (Coleção História Brasileira, 2).

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução:** O que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LESSA, Sérgio. Tudo ou nada: Para além do capital de István Mészáros. **Revista Raízes.** Campina Grande: UFPB, v. 19, n. XVIII, p. 75-87. 1999. Disponível em <http://www.sergiolessa.com/Novaartigos_etallil.html>. Acesso em: 09 jan. 2015.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa**.** A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: Avanços, obstáculos e contradições. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: UFPR, n. 23. p. 121-132, Jan.-Jul. 2011.

LOBO, Carlos; MATOS, Ralfo. Migrações e a dispersão espacial da população nas regiões de influência das principais metrópoles brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**. São Paulo: ABEP, v. 28, n. 1, p.81-101, Jan.-Jun. 2011.

LOBO, Carlos Eduardo Riberi. **Internacionalização e Americanização dos Corpos de Bombeiros e da Defesa Civil entre 1972 e 2008: Uma análise comparativa entre os Corpos de Bombeiros Brasileiros e os Corpos de Bombeiros do Cone Sul**. 2009. 300 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

LOPES, Daniela da Cunha. **Psicologia das emergências e desastres no Brasil**. (s/d).

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**: Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MAMIGONIAN, Armen. Teorias sobre a industrialização brasileira e latino-americana. In: **Cadernos geográficos**. Florianópolis, GCN/CFH/UFSC, maio 2000.

MARGARIDA, Caroline et al. **Manual de defesa civil**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: A persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, n. 6, jun.-ago. 2006.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: Uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997. 61 p. (Cadernos ENAP; n.8).

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução: Rubens Enderle; Leonardo de Deus. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010. 175 p.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução: Maria Helena Barreiro Alves. 4. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. 405 p. (Coleção Clássicos WMF)

MARX, Karl. **O capital**: Crítica de economia política. Livro I: O processo de produção do capital. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 113.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. Tradução de Maria Lucia Como. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. 67 p. (Coleção Leitura)

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: Critica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. São Paulo: Boitempo, 2007. v. 3.

MATTEDI, Marcos Antônio. **As enchentes como tragédias anunciadas**: Impactos da problemática ambiental nas situações de emergência em Santa Catarina. 1999. 284 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

MATTEDI, Marcos Antônio. A abordagem psicológica da problemática dos desastres: Um desafio cognitivo e profissional para a psicologia. **Revista Psicologia Ciência e Profissão**, v. 28, p. 162-173, 2008.

_____ et. al. O Desastre se Tornou Rotina. In: FRANK, Beate; SEVEGNANI, Lucia (Org.). **Desastres de 2008 no Vale do Itajaí:** Água, gente e política. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí; FURB, 2009.

MATTEDI, Marcos Antônio; BUTZKE, Ivani Cristina. A relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e de desastres. **Ambiente & Sociedade**, n. 9, p. 1-22. 2001.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: Rumo a uma teoria de transição. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011. 1112 p.

MORIN, Edgar. **Rumo ao abismo:** Ensaio sobre o destino da humanidade. Tradução: Edgard de Assis Carvalho; Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

MOTOYAMA, Shozo (org.). **Prelúdio para uma história**: Ciência e tecnologia no Brasil. São Paulo: EDUSP, 2004. 518 p.

NEGREDO, José Correia de. A defesa civil que não se conhece ou que não se vê. In: FRANK, Beate; SEVEGNANI, Lucia (Org.). **Desastres de 2008 no Vale do Itajaí**: Água, gente e política. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí; FURB, 2009.

NEGREDO, José Correia de. Defesa Civil: A ação necessária e possível. In: FRANK, Beate; SEVEGNANI, Lucia (Org.). **Desastres de 2008 no Vale do Itajaí**: Água, gente e política. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí; FURB, 2009.

NÉLSIS, Camila Magalhães. **Desastres e intersetorialidade das políticas públicas no estado de Santa Catarina**. 2012. 206 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Serviço Social) - Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2012.

NÓBREGA JÚNIOR; José Maria Pereira da. A militarização da Segurança Pública: Um entrave para a democracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010.

NÚMERO de desabrigados chega a 100 em Florianópolis. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&section=Geral&newsID=a1753769.htm>. Acessado em: 29 dez. 2012.

NUNES, Denise Figueira. **Defesa civil**: Ações estruturantes frente a desastres. Rio de Janeiro: ESG, 2013.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil**: Clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2003.

OLIVEIRA, Marcos de. **Manual gerenciamento de desastre**: Sistema de comando em operações. Florianópolis: MI; SEDEC; UFSC; CEPED, 2010. 82 p.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política:** Uma introdução crítica. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PAULO NETTO, José (Org.). **O Leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

PEREZ, Mauricio Dominguez. **Estado da Guanabara:** Gestão e estrutura administrativa do governo Carlos Lacerda. Tese (Doutorado) Programa de Pós-graduação em História Social, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

PRADO, Eleutério Fernando da Silva. A ortodoxia neoclássica. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, p. 9-20, 2001.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 762 p. v. 2.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro:** Formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado da Defesa Civil. **História e evolução da defesa civil no Brasil**. Rio de Janeiro, 1999.

ROCHA, Isa de Oliveira. **O dinamismo industrial e exportador de Santa Catarina**. 2004. 416 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Geografia Humana) Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2004.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e defesa nacional: Conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 5-24, 2010.

SANÁBIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID. Marcus Vinicius (Org.). **Administração pública contemporânea:** Política, democracia e gestão. 1. ed. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Defesa Civil. **Gestão de desastres**. Secretaria de Estado de Santa Catarina.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Defesa Civil. **Gestão de riscos de desastres**. Secretaria de Estado de Santa Catarina.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Defesa Civil. **Procedimentos administrativos e jurídicos em defesa civil**. Secretaria de Estado de Santa Catarina.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Defesa Civil. **Ações de Defesa Civil**. 2013. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/institucional/acoes-de-defesa-civil.html>. Acessado em: 19 jun. 2013.

SANTA Catarina: Relembra um ano da maior Tragédia do Estado. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/ultimas-noticias/705-santa-catarina-relembra-um-ano-da-maior-tragedia-do-estado.html>. Acessado em: 29 dez. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. **Planejamento Ambiental**: Teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. 184p.

SCHETTINI, Carlos Augusto França. Caracterização física do estuário do Rio Itajaí-Açu. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**. Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 123-142, 2002.

SCHIOCHET, Valmor. A ação governamental frente aos desastres. In: FRANK, Beate; SEVEGNANI, Lucia (Org.). **Desastres de 2008 no Vale do Itajaí:** Água, gente e política. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí; FURB, 2009.

SEBRAE. **Santa Catarina em Números**. Florianópolis: SEBRAE, Brasil, 2013.

SEDREZ, Lise Fernanda. Cidade alagada: Chuvas de verão, classe e estado no Rio de Janeiro 1966-1967. **Maquinações**, v. 1, p. 14-15, 2007. Disponível em <http://www.uel.br/prograd/maquinacoes/art_5.html>. Acesso em: 09 jan. 2015.

SEMINÁRIO nacional de psicologia das emergências e dos desastres: Contribuições para comunidades mais seguras. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2006.

SILVA, Sheyla Suely de Souza; NÓBREGA, Mônica Barros da; FONSECA, Cleomar Campos da. Hegel: Suas contribuições ao conhecimento, sua discussão sobre o estado e a (im)pertinência de suas análises para o estudo do estado contemporâneo. **Qualit@s Revista Eletrônica**, v. 1, n.1, 2011. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/1030/585>. Acesso em: 04 fev. 2014.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio a Castello 1930-1964. Tradução: Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 483.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História Militar do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 576 p.

SOFFIATI, Arthur. Algumas palavras sobre a teoria da eco-história. **Revista desenvolvimento e meio ambiente**. Curitiba: UFPR, n. 18, p. 13-26, Jul-Dez. 2008.

SPINK, Peter. Processos organizativos e ações públicas: As possibilidades emancipatórias do lugar. In: VILLELA, Ana Maria Jacó; SATO, Leny (Org.). **Diálogos em psicologia social**. Porto Alegre: Evan Graf, 2007.

SWEEZY, Paul (Org.). **A transição do Feudalismo para o Capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

TOMAIK, Eduardo Augusto; CHAVES FILHO, Manuel Moacir de Farias; LUCAS, Suzana Maria. Ocupação do espaço, exclusão e representações: Uma contribuição da psicologia social aos estudos ambientais. In: ZANELLA, Andréa Vieira (Org.) et al. **Psicologia e práticas sociais**. Porto Alegre, 2008.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos da UDESC:** Tese, dissertação, trabalho de conclusão de curso e relatório de estágio. 3. ed. Florianópolis: UDESC, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010**: Volume Santa Catarina. Florianópolis: CEDEP UFSC, 2011.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. Da morte da Quimera à procura de Pégaso: A importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. In: _____ (Org.). **Sociologia dos Desastres**: Construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima, 2009.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: O contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 748-762, 2010.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VICENTE, Maximiliano Martin. A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: Um balanço. In: _____. **História e comunicação na ordem internacional**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009. 214 p.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010.

ZANELLA, Andréa Vieira; SAIS, Almir Pedro. Reflexões sobre o processo de pesquisa em psicologia como processo de criação ético, estético e político. **Análise Psicológica**, v. 26, n. 4, p. 679-687, out. 2008.

ANEXO I

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:
Função:
Cargo:
Formação:
Profissional de carreira da Defesa Civil? Caso não, qual a origem? Quanto tempo atua?

DIMENSÃO HISTÓRICA/POLÍTICA
Conhece a história da defesa civil? Pode contar um pouco?
Há diferença na defesa civil antes e depois da constituição de 1988? Qual seria?
Qual a relação entre militares e defesa civil? Como essa relação desenvolve essa política e até onde ela permanece?
Como o debate internacional influencia o debate nacional? Quando são estabelecidas as relações internacionais de cooperação e discussão sobre os desastres?
Como é a relação política governamental e a organização da defesa civil? O período eleitoral influencia a sua organização?

DIMENSÃO ORGANIZACIONAL/FINANCEIRA
O que é o que faz a Defesa Civil?
Como Funciona a Defesa Civil?
Como é a estrutura de funcionamento da Defesa Civil?
Quais são as Prioridades do investimento na defesa civil?
Quais são os profissionais essenciais na defesa civil?
Há uma estrutura básica da defesa civil?

DIMENSÃO PRÁTICA/OPERACIONAL
Esteve em algum momento a frete de uma situação de desastre? Como foi o trabalho? Qual a avaliação? O que se aprendeu? O que deveria ter sido mudado? Houve mudanças?
Existe cooperação técnica com outras instituições? O que seria o Projeto JICA?
Quais as principais mudanças que houve entre 2008 e 2013?
Como são organizados planos e planejamentos estratégicos?
A mesma estrutura funciona em todos as fases dos desastres?
Como você vê a defesa civil hoje?
Existe algum perfil técnico para atuar na estrutura da defesa civil?
Quais as principais dificuldades que você vê hoje na defesa civil? O que você mudaria?
Qual avaliação você faria para a defesa civil hoje? O que você mudaria?
O que acha da política nacional? Como você vê a defesa civil nesse debate?
Qual a diferença entre Defesa Civil e Proteção Civil? Qual a importância desse debate?

ANEXO II

Relação Coordenadorias Regionais de Proteção e Defesa Civil (COREDECs) conforme Anexo Único do Decreto Nº 1.879, de 29 de novembro De 2013 (continua)

Nº	COREDEC	*STATUS*	SDRs	CIRCUNSCRIÇÃO
1	Araranguá	A instalar	Araranguá	Araranguá
				Balneário Arroio do Silva
				Balneário Gaivota
				Ermo
				Jacinto Machado
				Maracajá
				Meleiro
				Morro Grande
				Passo de Torres
				Praia Grande
				Santa Rosa do Sul
				São João do Sul
				Sombrio
				Timbé do Sul
				Turvo
2	Blumenau	Existente	Blumenau	Blumenau
				Gaspar
				Ilhota
				Luiz Alves
				Pomerode
			Timbó	Ascurra
				Benedito Novo
				Doutor Pedrinho
				Indaial
				Rio dos Cedros
				Rodeio
				Timbó
3	Brusque	A instalar	Brusque	Botuverá
				Brusque
				Canelinha
				Guabiruba
				Major Gercino
				Nova Trento
				São João Batista
				Tijucas
4	Caçador	A instalar	Caçador	Caçador
				Calmon
				Lebon Régis
				Macieira
				Matos Costa
				Rio das Antas
				Timbó Grande

			Videira	Arroio Trinta
				Fraiburgo
				Iomerê
				Pinheiro Preto
				Salto Veloso
				Tangará
				Videira
5	Canoinhas	Existente	Canoinhas	Bela Vista do Toldo
				Canoinhas
				Irineópolis
				Major Vieira
				Porto União
				Três Barras
			Mafra	Monte Castelo
				Campo Alegre
				Itaiópolis
				Mafra
				Papanduva
				Rio Negrinho
				São Bento do Sul
6	Chapecó	Existente	Chapecó	Águas Frias
				Caxambu do Sul
				Chapecó
				Cordilheira Alta
				Coronel Freitas
				Guatambu
				Nova Erechim
				Nova Itaberaba
				Planalto Alegre
			Quilombo	Formosa do Sul
				Irati
				Jardinópolis
				Quilombo
				Santiago do Sul
				União do Oeste
7	Criciúma	Existente	Criciúma	Cocal do Sul
				Criciúma
				Forquilhinha
				Içara
				Lauro Müller
				Morro da Fumaça
				Nova Veneza
				Orleans
				Siderópolis
				Treviso
				Urussanga
				Balneário Rincão

ANEXO III

Resumo do Projeto de Prevenção e Mitigação de Desastres na Bacia do Rio Itajaí apresentando em fevereiro de 2012 pelo governo do estado de Santa Catarina. (continua)

ORDEM	PRIORIDADE	DESCRIÇÃO	OBJETIVO	VALOR ESTIMADO (R$)	MESES
Medida 1	1	Sistema de monitoramento, alerta e alarme	Controle 24 horas das áreas de risco através de radar meteorológico, mapeamento e planos de contingências	25.000.000,00	18
Medida 2	1	Sobrelevação de 2 Barragens	Reduzir o escoamento, ampliando o armazenamento de água e retardando elevação dos rios	33.000.000,00	36
Medida 3	1	Construção de 2 comportas e diques no canal antigo do Rio Itajaí-Mirim	Retardar e possibilitar o escoamento das águas com segurança	44.000.000,00	36
Medida 4	1	Melhoria no Rio Itajaí-Mirim	Intervenções com 1km de extensão para prevenção de enchentes e inundações	50.000.000,00	36
Medida 5	1	Prevenção de deslizamento em rodovias	Obras estruturais de contenção, garantindo acessibilidade à região em casos de desastres	54.000.000,00	36
Medida 6	1	Construção de 7 barragens de pequeno porte	Redução do escoamento e utilização da água para irrigação	211.000.000,00	42
Medida 7	1	Construção de 2 barragens de médio porte em Botuverá	Contenção das enchentes e utilização de água para irrigação	95.000.000,00	42

Medida 8	2	Obras no canal em Taió	Alargamento da calha, construção de diques e de 5 pontes para melhoramento fluvial	114.000.000,00	42
Medida 9	2	Obras no canal em Rio do Sul	Alargamento da calha, construção de diques e reconstrução de pontes para melhoramento fluvial	268.000.000,00	42
Medida 10	2	Obras no canal em Timbó	Alargamento da calha, construção de diques e reconstrução de pontes para o melhoramento fluvial	22.000.000,00	42
Medida 11	2	Obras nos canais dos Ribeirões Garcia e Velha em Blumenau	Intervenção para escoamento das águas com segurança, evitando inundações/enchentes	196.000.000,00	42
Medida 12	2	Obras no canal em Blumenau	Melhoramento do escoamento fluvial com obras em 15,8 km no canal do Rio Itajaí-Açu, e reconstrução de uma ponte	267.000.000,00	42
Medida 13	2	Obras no canal em Ilhota	Construção de um dique em anel rodeando a cidade, prevenindo inundações	70.000.000,00	42
Medida 14	3	Melhoria na operação das hidrelétricas de Rio Bonito e Pinhal	Uso eficiente das instalações hidráulicas como dispositivos de controle de enchentes	A definir	A definir

Previsão total de investimento e prazo para realização	**1.449.000.000,00**	**60**