

## Em busca de uma gênese para a defesa civil no Brasil

### RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar as determinações históricas da defesa civil no Brasil, buscando seu sentido desde que surgiu. Considerando que a defesa civil reflete as determinações do Estado Moderno, cada mudança que sofreu representou um momento na sua organização. A leitura da formação do Estado em geral e do Estado brasileiro em especial apresenta muitos elementos de análise que permitem identificar alguns sentidos para esse surgimento como política pública. Ao todo consideramos a possibilidade de pensarmos três momentos dessa organização: defesa civil para defender o território nacional; como solução para as deficiências urbanas em expansão no pós-guerra; e para responder a ameaças globais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Defesa Civil; Estado; Organização Política; Brasil.

**Alexandre Evangelista Santos**

[alexandree.santos@yahoo.com.br](mailto:alexandree.santos@yahoo.com.br)

Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil

**Isa de Oliveira Rocha**

[isa@udesc.br](mailto:isa@udesc.br)

Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como base os estudos realizados para a elaboração da dissertação, quando foi investigado o processo de organização da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina com o objetivo de analisar seus principais limites e avanços. Na revisão da literatura verificou-se que os estudos sobre o processo de organização da defesa civil no Brasil não forneciam uma leitura consistente, havendo a necessidade de aprofundar a busca pela sua gênese e formação.

Parece curioso pensar que o conhecimento sobre esse tema normalmente é apresentado em resumos oriundos de registros legais do seu desenvolvimento, baseados principalmente em leis, resoluções, normativas etc. Mais curioso ainda é perceber a formação de uma compreensão linear do seu desenvolvimento histórico, que se tornou praticamente consensual dentro da política nacional nessa área, como fato claramente dado em sua história. Com o objetivo de questionar tal visão, este artigo revê esse histórico, buscando explicar o sentido que a defesa civil assumiu no Brasil.

## **A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO MODERNO COMO PALCO PARA EMERGIR A DEFESA CIVIL**

Para compreender a emergência da defesa civil no Brasil não basta justificá-la como simples consequência da Segunda Guerra Mundial, como aceitam naturalmente os profissionais da área da defesa civil. Os desastres não são uma novidade social recente, por isso as ações de confrontação poderiam ter surgido em seu sentido pleno antes da década de 1940, o que não ocorreu. Analisando atentamente a história brasileira, verificam-se vários desastres ocorridos antes de 1942, como as secas no Nordeste em 1563 registradas pelo Padre Eugênio Galdim, ou as inundações ocorridas no Rio de Janeiro em 1711 (RIO DE JANEIRO, 1999, p. 8). Esses dados suscitam um questionamento importante sobre a defesa civil: se não é a experiência direta com o sofrimento que mobiliza a sua institucionalização, então qual necessidade teria provocado seu surgimento?

A resposta que se abre no bojo da emergência da defesa civil parece ter mais razão na história da formação do Estado Moderno do que por acontecimentos pontuais, sejam naturais ou sociais. Quando algum interesse se generaliza pelo tecido social, o Estado se apropria de determinada política. E as pautas tratadas na modernidade giram em torno do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Por isso, é preciso seguir analisando o desenvolvimento do capitalismo como via de compreensão da emergência da defesa civil.

Desde o seu surgimento, o capitalismo vem sofrendo várias crises e empreendendo novas tentativas de reorganização produtiva e de acumulação, como a adoção do Estado de Bem-Estar Social em meados do século XX e do neoliberalismo a partir dos anos 1980/1990 (RANGEL, 2005; MAMIGONIAN, 2001). Para o capital, o movimento de superação de suas crises sempre seguiu o mesmo caminho: a busca de uma solução expansionista da produção, da acumulação e da mais valia. Esse movimento expansionista levou inevitavelmente a tensões internacionais, às guerras.

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 sócio-metabólico, o capital é absolutamente irreversível enquanto conseguir extrair e acumular trabalho excedente – seja na forma econômica direta seja na 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 bloqueios 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 crise 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)

Poder-se-ia dizer, sem problema algum, que a defesa civil surge em meio à Segunda Guerra Mundial pelo perigo de ataques antiaéreos, mas isso explicaria muito pouco, se não for aplicado um sentido mais preciso a essa visão, mostrando que a defesa civil surge na verdade quando se apresenta a face mais sangrenta do capitalismo: a capacidade de destruição em prol da acumulação. Mas não é propriamente isso que tenciona essa organização; pelas indicações de Mézáros, no modo de produção capitalista a emergência da defesa civil só pode ocorrer quando a lógica destrutiva do capital atinge níveis capazes de destruir suas próprias relações de produção, ou seja, quando for capaz de perceber a sua autodestruição. Assim, a consciência que se reflete diante desse cenário não será formada pelas consequentes fragilidades sociais que o desastre provoca enquanto certas condições não forem atingidas. O Estado se apropria da defesa civil apenas quando ocorrem perdas mais amplas do que os setores marginalizados da sociedade ou de setores produtivos que não interessam às relações de produção capitalista.

Esse argumento fica evidente na própria definição da *Política Nacional de Proteção e Defesa Civil* para classificar situação de emergência e estado de calamidade pública, expressos nos 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<sup>1</sup> [...] 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<sup>2</sup> [...] [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<sup>3</sup> [...] 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<sup>4</sup> [...] [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 determinantes que ensejaram o surgimento da defesa civil no Brasil, deve-se reconstruir muito mais do que a reprodução de um simples discurso cristalizado: é preciso rearticular o contexto histórico de sua origem.

### **A DEFESA CIVIL COMO NECESSIDADE DE DEFESA NACIONAL E COMO RESPOSTA A DEFICIÊNCIAS DE INFRAESTRUTURA URBANA NO PÓS-GUERRA**

Verifica-se que a primeira proposta de defesa civil no Brasil surgiu em meio à Segunda Guerra Mundial, no governo Vargas, quando o país definiu seu interesse político e econômico com o capital internacional apoiando os países Aliados. Ao adotar essa posição, o governo aceitou o risco de sofrer um ataque bélico nos moldes do ataque a Pearl Harbor. O reflexo desse risco foi correspondido com a aquisição de medidas parecidas com as que foram implantadas pelos Aliados. Seguindo o modelo britânico *Civil Defense Service*, o governo criou o *Serviço de Defesa Antiaérea*, supervisionado pelo Ministério da Aeronáutica (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 17) através do Decreto-Lei nº 4.098, de 06 de fevereiro de 1942 e obrigava o ensino da defesa passiva em todos os estabelecimentos de educação do país. Em 1943 esse serviço se transformava no *Serviço de Defesa Civil*, vinculado à Diretoria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Considerado desnecessário ao fim da guerra, foi desativado em 1946.

Como num movimento de continuação, o renascimento da defesa civil ocorreria novamente apenas na década de 1960, não mais pelos motivos iniciais, mas em consequência do mesmo momento histórico. Mais uma vez é interessante observar como os acontecimentos estão fortemente imbricados, pois, para analisar o ressurgimento da defesa civil, devem ser considerados

<sup>1</sup> Classificados como danos humanos, materiais e ambientais e detalhados no Art 4º, parágrafos 1º ao 3º.

<sup>2</sup> Relacionado com o colapso dos serviços públicos essenciais descritos no parágrafo 4º do Artigo 4º.

<sup>3</sup> Classificados como danos humanos, materiais e ambientais; e detalhados no Art 5º, parágrafos 1º ao 3º.

<sup>4</sup> Relacionado com o colapso dos serviços públicos essenciais descritos no parágrafo 4º do Artigo 5º.

novamente os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial e seus desdobramentos.

Partindo desse pressuposto, verificamos que o ingresso dos Estados Unidos na guerra abriu-lhes novos caminhos para sair da depressão, vivida mais intensamente a partir de 1929; com a guerra, os estadunidenses colocaram novamente todo o seu potencial produtivo em movimento, gerando condições muito especiais que precisam ser destacadas.

A primeira condição está relacionada com a organização social. Antes do ataque a Pearl Harbor, 76% da população achavam-se neutros em relação à guerra; após o acontecimento, o governo Roosevelt teve apoio maciço a 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 direcionaram o financiamento privado para o estado e coordenaram a população para integrar o processo produtivo da indústria da guerra. Em consequência, consolidava-se uma grande potência industrial bélica.

A segunda condição a destacar é em relação à forma como se processa o conhecimento, porquanto os Estados Unidos se deparariam com a realidade de que só a capacidade de produzir era insuficiente para vencer o inimigo. Mesmo produzindo grandes esquadras, os países aliados viram que a marinha norte-americana não conseguia superar os submarinos alemães e eram dizimadas. Como resultado desse desastre, Churchill e Roosevelt rapidamente firmaram um acordo (dez/1939) no qual os britânicos entregaram informações de sua defesa em troca do acesso à produção norte-americana. As demandas da guerra convertem-se em novos equipamentos, produtos e processos que igualmente são transferidos para as linhas de montagem do pós-guerra, desencadeando nova fase do crescimento econômico do capitalismo, paralelamente ao extraordinário avanço (econômico, bélico etc.) do comunismo soviético, principal protagonista da derrocada nazista.

O avanço da ideologia produtiva estadunidense se generaliza no mundo capitalista da segunda metade do século XX, provocando alterações, dentre as quais se destaca a crescente urbanização de países periféricos, o então Terceiro Mundo. Expressivos êxodos populacionais afluíram para as cidades, em busca de melhores condições de vida e de trabalho. Por exemplo, a partir da década de 1950 percebem-se as marcas desse processo no Sudeste brasileiro, cujo desenvolvimento econômico e incremento urbano atraíram grande fluxo migratório, notadamente às cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

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 seria o cenário para a problematização da defesa civil, pelas consequências que acarretaram a expansão da urbanização. No Brasil, mais especificamente no estado do Rio de Janeiro, essas consequências podem ser vistas como fatores decisivos para a retomada da defesa civil, porque ali ocorreram

situações muito particulares que expõem mais claramente os problemas advindos com a expansão do capitalismo.

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 crescimento para fortalecer a industrialização e a integração nacional. Para isso, formulou a sua estratégia de desenvolvimento econômico com a publicação do Plano de Metas, 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 em cinco”.

Na verdade, Brasília acabou deflagrando outros problemas sociais e econômicos de difícil solução para o Rio de Janeiro. Diante de tal situação surge a figura de Carlos Lacerda, personagem que desempenharia papel central para o final trágico de Vargas em 1954. Lacerda acusava o governo federal de ter abandonado o antigo distrito federal, que em abril de 1960 passara a denominar-se Estado da Guanabara. A sua campanha eleitoral, que representava os interesses da elite conservadora, para o governo estadual explorou as questões sociais, inclusive nas pautas dos jornais, relacionadas às carências do serviço público. Para acabar com os problemas urbanos, como a falta de água, esgoto, escolas, habitação etc., prometia uma gestão que conjugasse sobriedade com competência técnica e moralização político-administrativa. (PEREZ, 2005)

Dados do censo de 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<sup>2</sup> – sendo que na zona sul esse índice subia para 26,14 mil hab. p/Km<sup>2</sup> -, 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 estrutura pública não suportava mais as novas necessidades sociais e econômicas e precisava avançar assumindo reformas administrativas, pois não comportava mais os padrões de desenvolvimento das forças produtivas colocadas pelo capital. Os avanços produzidos não podiam ficar limitados ao ritmo de crescimento da infraestrutura nacional, expressando no plano político um conjunto de grandes deficiências incapazes de suportá-lo.

O crescimento do capital instava o Estado a assumir suas necessidades e iniciar um processo de reformas para investir recursos públicos em melhorias da infraestrutura social, com a finalidade de ampliar o mercado. Essa reforma seria enquadrada nas práticas internacionais, sob a gerência econômica dos Estados Unidos, que utiliza as agências de fomento, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como condutoras de mudanças políticas no mundo.

O novo modelo administrativo que se buscava para substituir o já degradado modelo vigente teria sua base nos estudos sistemáticos da administração, que passava 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.

As tentativas de Vargas de modernizar a administração pública foram, ao longo do tempo, distorcidas e abandonadas. JK e Lacerda perceberam o desgaste em que a estrutura pública se encontrava naquele momento e entenderam que o Estado se alheava às demandas do capital e da sociedade, pois não representava mais o anseio deles. Assim, não é difícil considerar as inundações e os deslizamentos em janeiro de 1966, causando mais de 140 mortes nas favelas da Guanabara e prejudicando o seu sistema de transporte rodoviário, fornecimento de gás, água, energia elétrica etc., como um momento que exigia uma nova postura do Estado.

Nesse contexto, são lançados novos determinantes sociais e históricos para o resgate da defesa civil, pois havia a possibilidade de articular os interesses sociais com 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 econômica provocadas pela emergência e calamidade pública, porque fazia parte do sentido social que se formava naquele momento.

Registra-se que Lacerda, que não era mais governador, na época da catastrófica chuva no Rio de Janeiro, realizou manipulação política ligada aos interesses das classes dominantes e conservadoras, que ele representava. Lacerda colocou-se na oposição do novo governador da Guanabara, 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 governo de seu adversário político, Lacerda fez a opinião pública voltar-se contra ele. Sua influência sobre os jornais cariocas era forte: promoveu manchetes que repercutiram calorosos debates sobre a responsabilidade do governo em prevenir desastres e remediar suas consequências. O que agravou ainda mais a situação foi o fato de Negrão de Lima ser opositor do regime militar, o que dificultava ainda mais a dissipação das tensões que sofria. (SEDREZ, 2007)



A pressão sobre o governo de Negrão de Lima 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 criou um grupo de trabalho com a finalidade de estudar a mobilização de diversos órgãos estaduais em casos de novas catástrofes. Nascia, assim, o primeiro plano diretor de Defesa Civil no Estado da Guanabara, definindo atribuições a cada órgão componente do Sistema Estadual de Defesa Civil, que em dezembro de 1966 seria oficializado com o Decreto Estadual que aprovou o plano e, subsequentemente, seriam organizadas as primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (REDEC) no Brasil. (NUNES, 2013)

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

### **OS LIMITES DO CAPITAL E OS DETERMINANTES DA AGENDA INTERNACIONAL**

A década de 1960 também foi marcada por uma releitura dos fundamentos do conceito de desenvolvimento. O relatório *Limites do Crescimento*<sup>5</sup> abalou as convicções vigentes sobre a importância do desenvolvimento econômico, passando a sociedade a fazer mais pressão sobre a questão ambiental no mundo (SANTOS, 2004, p. 18). As limitações percebidas a partir da crise de 1929 pelo capital forçaram a necessidade de uma nova reestruturação produtiva.

Durante a Segunda Guerra Mundial, tinha-se a visão de que a humanidade estava em risco, impondo a adoção de medidas para que seus horrores não se repetissem. No mês de junho de 1945, representantes de diversos países assinaram a *Carta das Nações Unidas*, que deu origem à Organização das Nações Unidas (ONU). Seus princípios: manter a paz e a segurança internacional; desenvolver relações amistosas entre as nações; e realizar cooperação 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 – Tribunal de Nuremberg – para julgar os crimes de guerra. Até aquele momento as ameaças à vida estavam calcadas apenas na possibilidade de novos conflitos armados.

O período pós-guerra foi determinado por uma nova fase de crescimento econômico capitalista mundial, inclusive caracterizado pela consolidação da industrialização e da urbanização nos países periféricos. No Brasil

a industrialização deu origem a um vigoroso modo de produção capitalista no interior da economia agroexportadora com forte setor natural, que desde a década de 20 gerava seus próprios ciclos médios, com fase expansiva seguida de fase recessiva. Tais ciclos levavam à expansão industrial dos investimentos, que se tornam ociosos nos momentos de insuficiência do consumo. A capacidade ociosa recém-instalada constituía poupança potencial, que podia dispensar a poupança externa para a retomada do desenvolvimento

---

<sup>5</sup>Documento final da reunião do Clube de Roma, 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 Aurelio 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.



econômico no ciclo seguinte. O capitalismo brasileiro estava em condições de se expandir internamente mesmo quando eram desfavoráveis as relações externas, como ficou evidente na década de 30. (MAMIGONIAN, 2000, p. 18)

A estratégia do capital foi impor uma nova divisão internacional de trabalho e, a partir daí, 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, Mézáros (2011) argumenta que há um longo caminho que pode ser percorrido entre ambos, como alocar grandes recursos com rápido consumo, ou, sem serem propriamente consumidos, como a obsolescência programada, os estoques da produção militar, entre outras mercadorias que não precisam mais cumprir sua finalidade. Começa-se a perceber que a produção não precisará mais estar orientada para a satisfação das necessidades humanas, valor de uso, sendo reorientada para a destruição.

Pode-se entender o impacto do relatório *Os Limites do Crescimento* do Clube de Roma, lançado em 1972, que alertou a comunidade internacional, repercutindo numa série de debates travados até hoje sobre os reflexos do capital. Esse debate tem como desdobramento a reorientação do serviço de defesa civil de modo geral, derivando a sua visão inicial de ameaças, restrita às situações de guerra, para a situação das crises ambientais e urbanas globais, como o problema das mudanças climáticas.

Castro (2004, p. 19) afirma que a partir das “Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro ficou claramente concertado, em nível internacional, que a segurança global desta e de futuras gerações depende de estreitas relações interativas entre: desenvolvimento sustentável e responsável; redução de desastres; proteção ambiental; bem-estar social.” Essa visão deu base a uma nova perspectiva sobre a concepção do gerenciamento dos desastres, incluindo os efeitos dos modos de produção dentro da concepção dos desastres naturais. Fenômenos como a seca de rios e lagos, ilhas de calor e inversão térmica são pensados agora como efeitos do desenvolvimento produtivo que compromete progressivamente as gerações futuras. O resultado dessa concepção foi disseminada na forma da necessidade de promover um desenvolvimento mais “sustentável” (conceito bastante polêmico), o que refletiu na consideração de mais elementos de ação em relação aos desastres, antes restritos apenas a resposta e reconstrução. Essas conferências recomendam que ações de minimização de desastres, como prevenção e preparação, sejam prioritárias sobre as atividades para restabelecer a situação de normalidade.

Embora a defesa civil nacional, num período embrionário, tenha orientado o seu serviço para questões específicas de calamidade pública, podemos observar que gradualmente a sua evolução tem-se aproximado do 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 às deformidades da expansão urbana; e 3) como efeito do impacto ambiental e social global. Podemos compreender também a tendência do aparato técnico-instrumental, que têm como forte influência os modelos dos países do centro do sistema capitalista, como Estados Unidos, Japão e os países da Europa Ocidental.

A defesa civil não teria seu valor social enquanto não estivesse atrelada ao capital. Em termos gerais, isso significa que o processo de seu desenvolvimento e organização deve estar submetido a essa forma de produção e de reprodução

social. Nesse caso, considera-se 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).

No período pós-guerra a defesa civil não se limita apenas a um reflexo da intensidade dos desastres ocorridos, ela também materializa uma oportunidade que o parque industrial bélico teve para redirecionar seus produtos para o consumo civil, redefinindo o consumo mundial. O mercado ficou interdependente e ampliou a política comercial para produzir novas mercadorias e serviços, entre as quais surgem os modelos de defesa civil, que cada vez mais se têm mostrado, antes de qualquer coisa, como bens de capital. 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, ficando atrelada 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 das 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).

Esse paradigma está enraizado e é recorrente, embora, ao contrário do que ocorreu na década de 1940, a política da defesa civil não tenha sido considerada mais desnecessária, ampliando sua institucionalização no Estado. Em 1970 o governo federal criou o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades (GEACAP), que em 1979 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)

---

Em 1988 essa organização daria origem a um Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sendo reformado em 2014 pela Política Nacional de Proteção e Defesa, passando a chamar-se Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A principal proposição deste estudo residiu na tentativa de buscar uma avaliação crítica da gênese no Brasil daquilo que se vem consolidando enquanto ação de confrontação dos eventos de emergência e calamidades públicas, decorrentes de qualquer desastre: a defesa civil.

A base analítica apresentada partiu da análise do Estado, por compreender que a ação de confrontação dos desastres avança na medida em que este se apropria dessa tarefa e que as mesmas questões encontradas no Estado estão refletidas na organização da defesa civil.

Para compreender essa organização abordou-se a formação do Estado brasileiro como uma particularidade desse processo, verificando-se que cada mudança se refletiu num momento do desenvolvimento de novas organizações produtivas do capital. A formação do Estado brasileiro indicou alguns elementos para o surgimento da defesa civil como política pública, 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; e 3) a defesa civil como forma de responder a ameaças globais, como aquelas pautadas pelo capitalismo imperialista internacional, caso do polêmico aquecimento climático.

---

## Looking for the genesis of civil defense in Brazil

### ABSTRACT

The article aims to analyze the historical determinations of civil defense in Brazil found what meaning it acquires from its inception. The work found that the civil defense reflects the provisions of the Modern State and therefore every change it represented a moment in the civil defense organization. Reading the formation of the state in general and the Brazilian state contains a lot of elements of analysis that enable some senses to perceive this arising as a public policy. We consider the possibility to think that organization how: civil defense to defend the country; as a solution to urban deficiencies booming post-war; and to respond to global threats.

**KEY WORDS:** Civil Defense; State; Political Organization; Brazil.

## REFERÊNCIAS

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

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.

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

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. *Apostila sobre implantação e operacionalização de COMDEC*. 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 civil*. Brasília, 2007.

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-dae395a52d1&groupId=301094](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=822a4d42-970b-4e80-93f8-dae395a52d1&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.

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

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

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

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

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. Tradução: Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 2010.

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.

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

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. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

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

\_\_\_\_\_. Capitalismo e Socialismo em fins do século XX. *Ciência Geográfica*. Bauru/São Paulo, v. 7, n. 18, p. 4-9, 2001.

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, *Cadernos ENAP*, n. 8, 1997.

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

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

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

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.

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

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

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.



RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

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

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

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

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

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](http://www.uel.br/prograd/maquinacoes/art_5.html). Acesso em: 09 jan. 2015.

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

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

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.

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

**Recebido:** 01 out. 2017.

**Aprovado:** 19 dez. 2017.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v7n1.5674

**Como citar:** SANTOS, A. E.; ROCHA, I. O. Em busca de uma gênese para a defesa civil no Brasil. **R. bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 128-144, jan./abr. 2018. Disponível em:

<<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Alexandre Evangelista Santos

Av. Me. Benvenuta, 2007 - Itacorubi, Florianópolis - SC

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

