

Roberto do Carmo – Norma Valencio
ORGANIZADORES

SEGURANÇA HUMANA NO CONTEXTO DOS DESASTRES

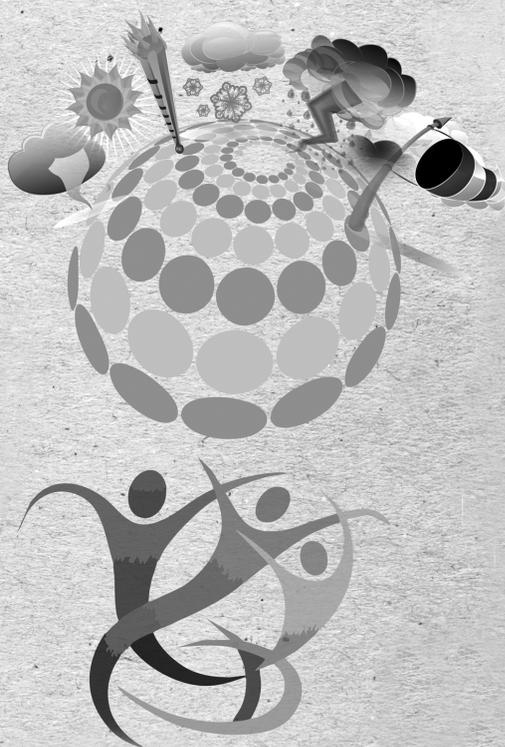


Fórum
Mudanças Climáticas
e Justiça Social

SEGURANÇA HUMANA
NO CONTEXTO DOS DESASTRES

Roberto do Carmo – Norma Valencio
ORGANIZADORES

SEGURANÇA HUMANA NO CONTEXTO DOS DESASTRES



RiMa

2014

© 2014 dos autores

Direitos reservados desta edição

RiMa Editora

Ilustração da capa

Priscila Marchiori Dal Gallo

S456s Segurança humana no contexto dos desastres / organizado por
Roberto do Carmo e Norma Valencio – São Carlos: RiMa Editora,
2014.

210 p. il.

ISBN – 978-85-7656-295-5 – e-book.

1. Sociologia dos desastres. 2. Segurança humana.
3. Vulnerabilidade. I. Autor. II. Título.

COMISSÃO EDITORIAL

Dirlene Ribeiro Martins

Paulo de Tarso Martins

Carlos Eduardo M. Bicudo (Instituto de Botânica - SP)

Evaldo L. G. Espíndola (USP - SP)

João Batista Martins (UEL - PR)

José Eduardo dos Santos (UFSCar - SP)

Michèle Sato (UFMT - MT)

RiMa

Rua Virgílio Pozzi, 213 – Santa Paula

13564-040 – São Carlos, SP

Fone/Fax: (16) 34111729

SOBRE OS AUTORES

ALINE SILVEIRA VIANA – Gerontóloga pela UFSCar. Mestranda em Ciências da Engenharia Ambiental pela USP. Membro do Grupo de Pesquisa Saúde e Envelhecimento. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres. E-mail: aline_geronto@hotmail.com.

ALVARO DE OLIVEIRA D'ANTONA – Bacharel em Ciências Econômicas, mestre em Antropologia, doutor em Ciências Sociais (Estudos de População), com pós-doutorado na área de População e Ambiente. Docente da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA-Unicamp) e do Programa de Pós-graduação de Demografia (IFCH-Unicamp). Pesquisador-colaborador do Núcleo de Estudos de População (NEPO-Unicamp). E-mail: alvaro.dantona@fcal.unicamp.br.

APARECIDA RODRIGUES DOS SANTOS – Assistente Social, especialista em Gestão Pública e Consultora da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República/OEI. E-mail: cyda13@uol.com.br.

CLÁUDIA SILVANA DA COSTA – Bacharel em Direito e Ciências Sociais. Mestre em Ciências Sociais e doutora em Sociologia. Pertence ao Centro Universitário Unifafibe, ocupando os cargos de professora e coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas. Avaliadora de Cursos de Graduação pelo INEP/MEC. E-mail: clausilcosta@yahoo.com.br.

CLECIR MARIA TROMBETTA – Graduada em Ciências Sociais pela UNISINOS, Pós-graduação em Gestão Ambiental pelo Centro Universitário Claretiano. Secretária Executiva do Fórum Mudanças Climáticas e Justiça Social. E-mail: clemari@hotmail.com.

CRISTÓVÃO OLIVEIRA – Membro da Pastoral da Moradia e dos Deficientes; Presidente da Associação da Casa da Irmã Idelfranca, ambos no município de São Paulo. E-mail: cristovao.dm@bol.com.br.

DENISE MUNIZ TARIN – Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Atuou como Promotora de Justiça do Meio Ambiente, por 12 (doze) anos, nas cidades de Petrópolis e Rio de Janeiro. Membro eleito do Conselho Superior do Ministério Público do Rio de Janeiro, para os biênios 2009/2010 e 2011/2012. E-mail: detarin@mp.rj.gov.br.

DIANA DELGADO – Assistente Social e especialista em Sociologia, Analista Executivo da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro. E-mail: dianadelgado30@gmail.com.

DIANNE ARRAIS – Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Niterói e da Secretaria de Saúde de Itaboraí, gerente de Serviço Social da Caixa de Assistência dos Advogados do Estado do Rio de Janeiro. Ex-gestora de Assistência Social do município de Niterói no período da tragédia. E-mail: diannearrais@oi.com.br.

EDSON NEY BARBOSA – Tecnólogo em Gestão Ambiental, com especialização em Educação Ambiental e Análise Ambiental. Foi Diretor de Meio Ambiente e Coordenador Municipal da Defesa Civil no período de 2009/12, no Município da Estância Turística de Eldorado no Vale do Ribeira/SP. Coordenador pelo Município na Elaboração do Plano Municipal de Defesa Civil. Atualmente coordena projetos de Desenvolvimento Sustentável junto à Comunidade de Quilombos pela Centro de Educação, Profissionalização, Cidadania e Empreendedorismo (CEPCE). Atua também como Professor no curso de Técnico em Agroecologia pela Escola Técnica Paula Souza (ETEC). E-mail: enbarbosa@hotmail.com.

EDILSON ALVES DE MOURA – Membro da Comissão Nacional, Região Sudeste (Nova Friburgo/RJ), Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais (MONADES). E-mail: soedmoura@gmail.com.

EDUARDO MARANDOLA JR. – Geógrafo, Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp), em Limeira, onde coordena o Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas e o Laboratório de Geografia dos Riscos e Resiliência (LAGERR), do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (CHS). Investiga as interfaces e interações entre população e ambiente, especialmente relacionado à urbanização, riscos e vulnerabilidade, mobilidade espacial e mudanças ambientais. E-mail: ejmarandola@gmail.com.

FRANCINE MODESTO – Socióloga pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre e doutoranda em Demografia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP). As principais áreas de pesquisa em que atua são: População e Ambiente e as Dimensões Humanas das Mudanças Ambientais Globais, com interesse especial nos seguintes temas: riscos, vulnerabilidade e adaptação às mudanças ambientais, percepção ambiental e redistribuição espacial da população. E-mail: fran_modesto@yahoo.com.br.

GISELDA DOS SANTOS – Assistente Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR. Extensão Universitária na modalidade de Difusão em Integração de Competências no Desempenho da Atividade Judiciária com Usuários e Dependentes de Drogas, pela Universidade de São Paulo/USP – Faculdade de Medicina. Especialista em Violência Doméstica pela Universidade de São Paulo/USP. Gestora Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Cananéia/SP. E-mail: griseldajezebel@yahoo.com.br; adscananea@yahoo.com.br.

IVO POLETTO – Cientista Social e Educador Popular, assessor do Fórum Mudanças Climáticas e Justiça Social e da Cáritas Brasileira, organizador do livro *Solidário Mestre da Vida – Celebrando 90 anos de Dom Tomás Balduino* (Paulinas, 2012). E-mail: ivopoletto@uol.com.br; ivopoletto.blogspot.com.br.

IZAURA DE FATIMA MACHADO GAZEN – Psicóloga Clínica. Especialista em Psicoterapia Psicanalítica. Representante de Rede de Cuidados-RJ para a Região Serrana. Gestora do Arranjo Produtivo de Plantas Medicinais e Fitoterápicos para Atender a Usuários do SUS no Município e na Região Serrana do Rio de Janeiro. E-mail: izauragazen@gmail.com.

IGOR CAVALINI JOHANSEN – Mestrando em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), tem formação em Ciências Sociais (bacharelado Sociologia e Ciência Política) e estuda as inter-relações entre as dinâmicas populacional e ambiental, com foco específico nas condições de saúde da população. Atua principalmente nos seguintes temas: população e ambiente, determinantes sociais da saúde, saúde ambiental, urbanização e condições de vida. E-mail: igor@nepo.unicamp.br.

JANAÍNA GRALATO BATISTA – Professora, atua há mais de 15 anos no terceiro setor com gestão de projetos e de organizações sociais, facilitando processos de formação e trabalhando com articulação comunitária e institucional. Participou da fundação da ONG *Diálogo*, em Nova Friburgo, que vem realizando ações estratégicas desde o desastre, com comunicação popular, desenvolvimento de habilidades sociais e mobilização de mais de 45 bairros da cidade. E-mail: janagralato@gmail.com.

JOSÉ MAGALHÃES DE SOUSA – Advogado, Pós-Graduado em Ciência Política pela UFMG, especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Assessor da Cáritas Brasileira para Gestão de Riscos e Emergências. E-mail: magalhaes@caritas.org.br.

JÚLIA PESSÔA ALMEIDA – Assistente Social Especialista, Capitã de fragata (T) no Ministério da Defesa, Departamento de Saúde e Assistência Social, Divisão de Assistência Social-DIVAS. E-mail: julia.almeida@defesa.gov.br; julia.pa@gmail.com.

JULIANA SARTORI – Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos, Mestranda do Programa de Pós-graduação em Ciências da Engenharia Ambiental na Universidade de São Paulo (EESC/USP). É integrante do Grupo de Pesquisa “Sociedade e Recursos Hídricos” e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED/UFSCar). E-mail: sartori_ju@hotmail.com.

JULIANO COSTA GONÇALVES – Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos e doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo. Professor adjunto do Departamento de Ciências Ambientais, Campus de São Carlos da Universidade Federal de São Carlos. Desenvolve pesquisas nas áreas de ambiente, sociedade e desastres. Membro do NEPED/UFSCar. E-mail: julianogon@yahoo.com.br.

LAYLA STASSUM ANTONIO – Cientista Social (UFSCar), pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED) do Departamento de Sociologia da UFSCar. Email: stassun.layla@gmail.com.

LUIZ HENRIQUE DE SÁ – Psicólogo, Psicoterapeuta, Supervisor Técnico da Atenção Básica e Coordenador do Caps AD III – Fênix do município de Petrópolis – RJ. Gerente Executivo da ONG Rede de Cuidados-RJ/Psicologia das Emergências e Desastres. Especialista em transdisciplinariedade e Pós-graduando em Gerenciamento de Crises. E-mail: femeando@yahoo.com.br.

LUIZ TIAGO DE PAULA – Geógrafo pela Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências da UNICAMP. Desenvolve atividades de pesquisa na Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp (FCA), Centro de Estudos de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (CHS) e Laboratório de Geografia dos Riscos e Resiliência (LAGERR). Atualmente, tem se interessado em áreas interdisciplinares relacionadas à dinâmica metropolitana, vulnerabilidade, riscos e perigos do lugar, mobilidade, cartografia e experiência urbana. E-mail: luiztiago.paula@gmail.com.

MARCELLA RODRIGUES DE JESUS – Geógrafa formada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Em Teresópolis/RJ, foi chefe da Divisão de Operações e Chefe da Divisão de Planejamento da Defesa Civil. Atualmente é Analista Geotécnica da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: marcellageografia@yahoo.com.br.

MARCO ANTÔNIO DOS SANTOS – Técnico em Edificações, graduando em Biologia pelo consórcio CEDERJ/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em Angra dos Reis/RJ, foi Piloto de Lanchas de Emergência, Chefe de Equipe de Emergência, Subcoordenador do Grupo de Busca e Salvamento e Coordenador de Operações da Secretaria Especial de Defesa Civil e Trânsito de Angra dos Reis. Atualmente é Coordenador de Capacitação e Logística também em Angra dos Reis/RJ. E-mail: santosmar3@gmail.com.

MARIANA SIENA – Socióloga, mestre e doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos/UFSCar. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres/NEPED, vinculado ao departamento de Sociologia da UFSCar. Professora de Sociologia e Filosofia do Instituto Atlântico de Ensino de Piracicaba/SP. E-mail: mari_siena@yahoo.com.br.

NATÁLIA MARINHO DA SILVA – Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Campinas, Campus da cidade de Limeira-SP da Faculdade de Ciências Aplicadas – FCA. Atualmente desenvolve atividades relacionadas a desastres naturais partindo de uma ótica institucional da cidade de Limeira-SP.
E-mail: natalia.silva@fca.unicamp.br.

NORMA VALENCIO – Economista, mestre em Educação e doutora em Ciências Humanas. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED-UFSCar) e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (EESC/USP), onde leciona e orienta (Mestrado e Doutorado) na subárea de Sociologia dos Desastres. Bolsista Produtividade do CNPq. E-mail: normaf@terra.com.br.

PAULO RENATO MARTINS VAZ – Tenente-Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ, diretor da Escola de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro (ESDEC/RJ), da Secretaria de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, autor da obra: Mapa de Ameaças Naturais do Estado do Rio de Janeiro.
E-mail: paulorenato@defesacivil.rj.gov.br.

RAQUEL DUARTE VENTURATO – Bolsista CNPq do curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciências da Engenharia Ambiental da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (PPGSEA-EESC/USP), e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED) do Departamento de Sociologia da UFSCar. E-mail: quelvento@yahoo.com.br.

REIJANE SALAZAR COSTA – Gerontóloga pela UFSCar. Mestranda em Educação pela UFSCar. Membro do Grupo de Pesquisa Saúde e Envelhecimento. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres. E-mail: reijane_costa@hotmail.com.

ROBERTO LUIZ DO CARMO – Sociólogo, mestre em Sociologia e doutor em Demografia, com Pós-doutorado na área de População, Ambiente e Distribuição Espacial. Professor do Departamento de Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP) e pesquisador do Núcleo de Estudos de População (NEPO/UNICAMP), Bolsista produtividade do CNPq.
E-mail: roberto@nepo.unicamp.br.

RONALDO DELFINO DE SOUZA – Graduando em Pedagogia, participante do MULP (Movimento de Urbanização e Legalização do Pantanal ZL) e da coordenação do Terra Livre – Campo e Cidade. Militante do LSR – Liberdade Socialismo e Revolução e do Comitê Estadual CIT – Comitê por uma Internacional dos Trabalhadores. É um dos fundadores e militante do PSOL, Partido Socialismo e Liberdade:
E-mail: ronpantanal@gmail.com.

SAMIRA YOUNES IBRAHIM: Psicóloga. Psicoterapeuta Humanista-Transpessoal. Coordenadora da Rede de Cuidados-RJ/Psicologia das Emergências e Desastres. Facilitadora de Grupos. Consultora na área hospitalar. Docente de Pós-graduação de Enfermagem em Nefrologia. Pós-graduanda em Gerenciamento de Crises.
E-mail: samirayounes@gmail.com.

SUMÁRIO

Prefácio	xi
<i>Estela María García de Pinto da Cunha</i>	
Apresentação	xv
<i>Roberto do Carmo; Norma Valencio</i>	
Capítulo 1 – Urbanização e Desastres: Desafios para a Segurança Humana no Brasil	1
<i>Roberto Luiz do Carmo</i>	
Capítulo 2 – Desastre como Prática Sociopolítica de Solapamento da Segurança Humana	15
<i>Norma Valencio</i>	
Capítulo 3 – Vulnerabilidade: Problematizando e Operacionalizando o Conceito	45
<i>Eduardo Marandola Jr.; Álvaro de Oliveira D’Antona</i>	
Capítulo 4 – A Intervenção Estatal em Situações de Desastres Naturais: Uma Análise do Papel da Política de Assistência Social	63
<i>Aparecida Rodrigues dos Santos; Diana Delgado; Dianne Figueiredo Arrais; Giselda dos Santos; Francine Modesto</i>	
Capítulo 5 – Tecnologias de Prevenção de Riscos, Cartografias e Participação Social	77
<i>Luiz Tiago de Paula; Natália Marinho da Silva; Paulo Renato Martins Vaz; Edson Ney Barbosa</i>	
Capítulo 6 – Os Desafios da Atuação dos Agentes de Defesa Civil em Desastres: uma reflexão a partir das experiências do município de Teresópolis (RJ) e Angra dos Reis (RJ)	93
<i>Mariana Siena; Marcella Rodrigues de Jesus; Marco Antônio Santos</i>	
Capítulo 7 – Saúde Humana e Saúde Ambiental em Contexto de Desastre	109
<i>Aline Silveira Viana; Reijane Salazar Costa; Clecir Maria Trombetta; Ivo Poletto; Samira Younes Ibrahim; Izaura de Fatima Machado Gazen; Luiz Henrique de Sá</i>	
Capítulo 8 – Desafios de um Planejamento Integrado para Prevenção de Desastres	127
<i>Juliano Costa Gonçalves; Ronaldo Delfino de Sousa</i>	
Capítulo 9 – Desastres como Oportunidade de Articulação, Diálogo e Fortalecimento de Fóruns	141
<i>Juliana Sartori; Janaína Gralato Batista; Denise Muniz de Tarin; Júlia Pessôa de Almeida</i>	

Capítulo 10 – Organização Comunitária no Contexto dos Riscos: prevenção e desafios da reconstrução local	159
<i>Raquel Duarte Venturato; Layla Stassun Antonio; Cristóvão Oliveira; Edílson Moura</i>	
Os Direitos Sociais em Situações de Vulnerabilidade e Condições Extremas de Presença (?) do Agente Público: O Contexto de Cooperação Humanitária	177
<i>Igor Cavallini Johansen; Cláudia Silvana da Costa; José Magalhães de Sousa</i>	

PREFÁCIO

O “IV Programa de Estudos População, Ambiente e Desenvolvimento”, organizado pelo Núcleo de Estudos de População (NEPO) da UNICAMP, em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED) da UFSCar, realizado em outubro de 2012, propiciou o encontro de vários especialistas para refletir sobre temas de extrema atualidade e importância no mundo e no Brasil. Nessa oportunidade foram compartilhados conhecimentos e experiências sobre a temática de segurança humana em contextos de desastres, que vem se apresentando em patamares cada vez mais altos de ocorrência e com maior impacto populacional.

A coletânea, composta por onze artigos, aborda várias perspectivas disciplinares, teóricas, metodológicas e empíricas, um espectro muito rico e amplo de temas. Assim, questionam-se quais seriam as relações sociais e políticas que induzem discursos de inevitabilidade dos desastres “naturais”, que levaria à sociedade a tão somente impedir suas consequências em vez de compreendê-los em toda a sua complexidade, focalizando tanto as dinâmicas econômicas quanto as sócio-políticas-culturais, institucionais e psicossociais. Assim, propõe-se que, como processos multidimensionais e multicausais, os desastres devem ser estudados em função dos riscos histórico e socialmente determinados.

Dentre a gama de temas tratados nesta obra destaca-se também o processo de urbanização do Brasil, ressaltando-se a necessidade de compreender as dinâmicas socioeconômicas, culturais, políticas e ambientais que estabelecem parâmetros para a vida humana. A partir dessa contextualização em nível macro, entende-se que a dinâmica populacional, fundamentalmente por meio do processo de ocupação desigual dos espaços, provoca efeitos que potencializariam os problemas de segurança humana, acentuando a ocorrência de desastres, estes compreendidos de maneira multifacetada.

Discute-se a relevância do conceito polissêmico, multidimensional e multivariado de vulnerabilidade (diferente de exposição ao risco) que permitiria compreender a dinâmica de exposição, enfrentamento, resposta e risco, considerando as condições materiais e simbólicas do ambiente físico, da estrutura social e da experiência do perigo em cada caso particular. Assinalam-se desafios para a operacionalização desse conceito, como a impossibilidade de medição direta e a não disponibilidade de dados que permitam a construção de indicadores que possibilitem comparações. Indicadores que sejam sintéticos e que se ajustem aos contextos locais. Entretanto, os autores apresentam a vulnerabilidade como um conceito promissor, que por ser heurístico amplia as concepções de segurança e de proteção da sociedade, e apontam a necessidade de promover investigações que, utilizando *mixel methods* e análises multiníveis, sirvam de subsídios para a tomada de decisões no enfrentamento dos desastres.

A obra também traz aspectos importantes da complexidade do processo de assistência social, sinalizando a necessidade de articulação, qualificação e eficácia no atendimento da demanda perante desastres, que evidenciam as desigualdades sociais, expondo diferencialmente a população. Comenta-se como, historicamente, a Política de Assistência Social foi marcada pela ausência de compromisso do Estado, ausência de regulação pública, ausência do direito ao acesso no contexto nacional no enfrentamento dos “desastres naturais”, e sinalizam-se alguns aspectos que se acredita sejam essenciais para que ela se constitua e se instrumentalize como uma política integrada de provisão de proteção social.

O leitor encontrará neste livro uma discussão sobre a necessidade de avançar na formação de sistemas ambientais e sociais mais resilientes, mesmo reconhecendo o avanço científico sobre os fenômenos biofísicos altamente tecnicizados. A possibilidade de utilizar ferramentas cartográficas (mapa técnico, participativo e comunitário) de prevenção e monitoramento de riscos sofridos pelas populações mais vulneráveis as transforma em importantes subsídios para as ações políticas. Os autores apresentam a experiência em dois municípios para ilustrar formas de gestão de estratégias de mitigação aos riscos e desastres socioambientais mediante a utilização de cartografia.

Desde a perspectiva de quem cumpre a missão institucional de coordenar ações em cenários de desastres, a Defesa Civil, os autores utilizam o ocorrido em dois municípios do Estado de Rio de Janeiro para apresentar as possibilidades e dificuldades de atuação dos agentes, seja no momento ou na pós-deflagração do desastre, apontando a urgência de preveni-los com estratégias multidimensionais e treinando equipes multidisciplinares.

O capítulo sobre saúde humana parte do princípio da totalidade e, conseqüentemente, da interdependência da saúde humana e ambiental, procurando a harmonia mediante o equilíbrio dessas duas dimensões. Utilizam-se três enfoques diferentes, ressaltando-se: a responsabilidade humana nos desastres; a importância da saúde mental da população exposta ao risco; e a importância do aporte social para a manutenção da saúde dos idosos afetados. Discutem-se também os padrões atuais das ações de reconhecimento e de resolução, as quais se mostram ineficientes em situações de desastre. Salienta-se a necessidade de um trabalho integrado entre diversos atores com uma mudança no processo de formação e atuação das equipes para um atendimento mais integral e humanístico.

Outro trabalho que integra esta coletânea discute, desde a perspectiva legal, a urgência em se debater a construção, conjunta e articulada, de alternativas para lidar com a conflitualidade provocada pelo acesso à territorialidade, que, por sua vez, está vinculada às crises socioambientais. Reconhecendo o caráter multidimensional dos desastres, os autores salientam que as ações para mitigá-los sejam integradas em todos os níveis do corpo social, dando destaque ao papel do controle social sobre as políticas públicas, legitimando-as e garantindo a efetividade das mesmas. Relatam a atuação do Ministério Público do Rio de Janeiro, que não se restringe ao poder judiciário, mas também sua atuação direta e conjunta com diversos grupos da sociedade civil no gerenciamento das crises, propondo como meta e grande desafio a gestão participativa em prol da defesa de seus direitos.

Estão colocados também os desafios que se apresentam ao planejar, de forma integrada, a prevenção de desastres, tomando em consideração os processos sociais como elementos centrais. Partindo do modelo de desenvolvimento praticado no país, com seus efeitos sociais e ambientais, ressalta-se a urgência em conceber soluções que integrem esse modelo, preservando os princípios da ecologia e de justiça social. Destaca-se a importância das políticas públicas, fundamentalmente as políticas referentes à proteção social implementadas pelo Estado para atender às várias dimensões das vulnerabilidades que vivenciam a população.

Diante dos contextos de riscos que se evidenciam na sociedade brasileira, num outro capítulo se salienta a importância central da participação social na tomada de decisões de políticas públicas relativas à segurança humana no contexto de desastres. Identificam-se as convergências e divergências entre os discursos científicos, a perspectiva técnico-perito-institucional e a da sociedade civil, relativos às orientações das ações de prevenção e resposta diante dos graves problemas que enfrenta a população afetada pelos desastres, nas várias dimensões da vida social.

O último capítulo discute como os atores institucionais atuam em prol da proteção dos direitos sociais e das pessoas em condição de vulnerabilidade e como o Estado, as ONGs e a sociedade civil as representam nos processos de reivindicação de mudanças. Partindo do modelo de desenvolvimento e do contexto de vulnerabilidade contemporânea no país, comentam os novos desafios para aumentar a competência do Estado em assegurar a essas populações os direitos fundamentais e sociais, garantindo-lhes a inclusão social e condições mínimas de sobrevivência com dignidade. Desde esse prisma, a partir da análise da atuação da Cáritas no Brasil, fica evidente que não há um modelo fechado de ações, por parte das instituições não estatais, que garanta os direitos em contextos de catástrofes que possa ser expandido para todo o país. Porém, chama-se a atenção para que tais ações de adaptem às especificidades de cada evento e às diversidades locais.

Valorizo como importante a contribuição desta obra ao oferecer ao leitor explicações abrangentes que cobrem lacunas do conhecimento das questões sobre segurança humana em contextos de desastres socioambientais, desde várias perspectivas analíticas e por vários atores sociais – academia, sociedade civil, órgãos governamentais, agentes públicos, etc.

Recomendo a leitura deste livro, que com uma perspectiva crítica e propositiva enriquecerá os debates sobre a conceptualização e o planejamento da prevenção e da mitigação dos impactos multifacetados dos desastres socioambientais.

Estela María García de Pinto da Cunha
Coordenadora do Núcleo de Estudos de População (NEPO)
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

APRESENTAÇÃO

O Brasil contemporâneo passa por um grande desafio em relação à forma de abordagem dos temas da vulnerabilidade e dos desastres, tanto no que concerne aos rumos da produção científica quanto ao que tange à elaboração de políticas públicas e à efetividade daquelas que são postas em curso. Buscar acertar o caminho interpretativo desse processo complexo que caracteriza as múltiplas dimensões da vulnerabilidade e as diferentes facetas dos recorrentes desastres que o país enfrenta – e que são, em sua quase totalidade, desastres relacionados à água – é *conditio sine qua non* para que as políticas públicas no tema se coadunem progressivamente com as aspirações e demandas dos grupos sociais que mais sofrem nessas circunstâncias.

A constatação de que o número de ocorrências de desastres oficialmente reconhecidos, desde a esfera de governo local à federal, não está regredindo, mas, ao contrário, tende a crescer em virtude da desproteção social histórica de amplos segmentos da sociedade, que padecem em sua espacialidade precária, causando intranquilidade. As comunidades que, pelo país afora, ainda seguem desprovidas de acesso aos recursos tecnológicos e à infraestrutura apropriados para enfrentar os eventos severos e extremos do clima torna imperiosa a tarefa de experimentação de novos olhares sobre o problema. Não é vão jogar luzes sobre concepções alternativas desse problema – e, por vezes, a partir de vertentes científicas, técnicas e politicamente ainda pouco visíveis, pouco valorizadas e/ou claramente desprestigiadas –, pois tal esforço contribui para a ampliação do repertório de informações que adensam o entendimento daquilo que a nação precisa urgentemente enfrentar. Sobretudo, se o fulcro da discussão estiver nos embates subjacentes às insuficiências das ações – e omissões – do ente público, bem como o apontamento dos limites das soluções ora empregadas e o alcance daquelas que possam futuramente vir a sê-lo para constituir uma trajetória mais alvissareira para os grupos sociais em desvantagem.

A nosso ver, não há como pensar dimensões alternativas e socialmente inclusivas para a redução da vulnerabilidade e dos desastres no país senão a partir daquilo que Boaventura Sousa Santos concebe como sendo uma *hermenêutica diatópica*, isto é, uma prática discursiva na qual os vários lugares de verdade se predisponham ao encontro com o diferente e ao respeito diante do mesmo. Ou seja, suscitar debates nos quais uma tessitura de sujeitos situados em distintas posições de poder – no quadro institucional governamental, acadêmico e comunitário – se interpelam mutuamente; por vezes, colaborando para fazer convergir seu novo ponto de vista sobre o problema, por vezes, demarcando suas divergências, sem, contudo, deixar de reconhecer que é na constituição de ambientes de contraposição de visões distintas que as ideias ficam sujeitas

à validação ou refutação. Sobretudo sabendo que precisam ser arejadas para corresponder a um mundo em movimento e em sucessivas crises.

Esta coletânea não nasceu como um somatório de reflexões redigidas por seus respectivos autores, mas como fruto de uma interação presencial e intensa oriunda do “IV Programa de Estudos População, Ambiente e Desenvolvimento”, cujo mote, no ano de 2012, foi o subtema “Segurança Humana em Contextos de Desastres”. Nas três edições anteriores foram abordados temas relacionados com mudanças climáticas, seja em termos de suas dimensões humanas, seja em suas conexões com os processos de urbanização. Para a organização dessa quarta edição, o NEPO/UNICAMP propôs uma parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) a fim de que os temas da “vulnerabilidade” e do “desastre”, que caracterizam os respectivos esforços científicos desses Núcleos, se integrassem numa abordagem predominantemente humanística e crítica. Essa parceria propiciou que os docentes e os pesquisadores pós-graduandos vinculados a ambos os Núcleos de pesquisa tivessem o privilégio de compartilhar suas visões e inquietações científicas sobre tais temas com um elenco de seletos convidados, os quais, por seu turno, puderam debater com a Academia e colocar em seus próprios termos a forma como a vulnerabilidade e os desastres eram por si interpretados. Ao final, a maioria dos participantes comprometeu-se com a produção coletiva da presente publicação, que consolida as discussões empreendidas na ocasião e lança novos desafios à reflexão do público leitor.

Não foi tarefa fácil viabilizar esta coletânea. Tratava-se de articular 32 pessoas oriundas de diferentes circunscrições geográficas e institucionais para, em subgrupos, produzirem seus respectivos capítulos. Nem todas tinham agenda disponível para dar fluência à interação. E, quando sujeitos diferentes se propõem a construir uma redação conjunta, vão na direção oposta à do discurso especializado tão valorizado nos dias atuais. Os docentes e pesquisadores pós-graduandos à frente da organização da coletânea, inseridos, respectivamente, em Campinas (na UNICAMP) e em São Carlos (da UFSCar e USP/São Carlos), foram animando-se e animando os convidados, procedentes de diferentes municípios do Estado de São Paulo (da capital, de Limeira, de Cananéia, de Eldorado, entre outros) e do Rio de Janeiro (da capital, de Nova Friburgo, de Petrópolis, de Angra dos Reis, de Teresópolis, de Niterói, dentre outros), além do Distrito Federal, para que o grupo não perdesse a oportunidade de compor uma obra dialógica. E essa tentativa logrou sucesso, irmanando representantes de diferentes segmentos da sociedade – como lideranças comunitárias e de movimentos sociais, ONGs, representantes de instituições municipais, estaduais e federais, além de áreas de conhecimento diversificadas.

Para ilustrar a empreitada, basta dizer que estiveram conosco, confiando na proposta e da parte da sociedade civil, o Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social (FMCJS), a Pastoral de Moradia e Deficientes de São Paulo, a Cáritas Brasileira, o Movimento Nacional dos Afetados por Desastres Socioambientais (MONADES), a ONG Diálogo (Nova Friburgo/RJ), a Rede de Cuidados-Psi Vermelho (Região Serrana do Rio de Janeiro) e o Movimento de

Urbanização e Legalização do Pantanal/Zona Leste de São Paulo. Do meio governamental municipal, a Defesa Civil de Eldorado/SP, de Teresópolis/RJ e de Angra dos Reis/RJ, além da representação da Atenção em Saúde de Petrópolis/RJ e da Assistência Social de Cananéia/SP. No âmbito estadual do Rio de Janeiro, pudemos contar, respectivamente, com a representação do Ministério Público, da Defesa Civil e da Assistência Social e, em nível federal, com a representação do Ministério da Defesa. Além dos conhecimentos provenientes das trajetórias de vida e de luta dos integrantes dos movimentos sociais e populares aqui representados, bem como da experiência na atuação profissional que caracteriza a visão da instituição governamental, pudemos contar com os diferentes pontos de vista que as áreas de formação dos acadêmicos e dos convidados possibilitaram, tais como a demografia, a sociologia, as ciências ambientais, a geografia, o direito, a educação, a assistência social, a psicologia, dentre outras.

Este livro é resultado desse trabalho conjunto, construído a partir desse esforço coletivo de discussão e que reflete, em sua composição, a heterogeneidade dos atores envolvidos e atuantes nos contextos de desastre.

Cabe nossos agradecimentos a todos os participantes desse processo e às suas instituições de origem, que colaboraram para o sucesso do Programa. Em especial fica o agradecimento ao NEPO/UNICAMP e ao NEPED/UFSCar, pelo apoio institucional irrestrito que viabilizou todo o processo. Agradecemos à Rede Clima e ao INCT Mudanças Climáticas, que viabilizaram a participação de vários dos autores deste livro no IV Programa de Estudos. Agradecemos também à colaboração eficiente e engajada da Tatiane Alberton, que foi a grande articuladora de todas as etapas dessa empreitada.

Ao divulgar este trabalho, esperamos que seu conteúdo possa trazer mais conhecimento para o enfrentamento dos desastres, que já são importantes atualmente e tendem a ser ainda mais no futuro próximo.

Roberto do Carmo (NEPO/UNICAMP)

Norma Valencio (NEPED/UFSCar)

Organizadores

URBANIZAÇÃO E DESASTRES: DESAFIOS PARA A SEGURANÇA HUMANA NO BRASIL

ROBERTO LUIZ DO CARMO

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização foi impulsionado de maneira decisiva ao longo da segunda metade do século XX em todo o mundo, e de maneira acentuada no Brasil. Mais do que a concentração da população em áreas definidas como urbanas, esse processo foi marcado por uma dinâmica social e econômica que trouxe novas características para as relações sociais.

O urbano, tanto em suas dimensões espaciais e ambientais quanto nas culturais e políticas, passou a estabelecer os parâmetros da vida humana. Em termos econômicos, redefinindo os padrões de consumo e de produção, por meio da industrialização com a qual estabelece uma relação dialética, uma vez que a urbanização é impulsionada pela industrialização, e vice-versa. Em termos sociais, constituindo novos atores sociais e políticos.

O processo de urbanização ocorreu de maneira diferenciada nas diversas partes do planeta, refletindo diferenças existentes entre países e entre grupos sociais em localidades dentro dos países. Na América Latina, a urbanização não foi apenas resultante de desenvolvimento econômico ou do processo de industrialização, tendo ocorrido em muitas localidades de maneira externa a essas dinâmicas. E mesmo onde o crescimento econômico foi significativo, este acabou sendo apropriado por grupos sociais específicos, sem que houvesse distribuição equitativa dos ganhos econômicos auferidos.

O Brasil talvez seja o caso mais emblemático de como a industrialização, em sua relação com o desenvolvimento econômico, gerou distribuição desigual de ganhos e de custos sociais e ambientais, refletidos na constituição de uma rede urbana e de malhas urbanas caracterizadas pela desigualdade.

Essa desigualdade revela-se em sua plenitude quando abordamos as situações de desastre. Os desastres, assim como as cidades, são socialmente construídos. Os desastres, em sua maioria, são reveladores de quais espaços, econômico e social, estão reservados para os diferentes grupos sociais. E em que medida cada um desses grupos sociais está exposto aos riscos de desastres.

O objetivo deste texto é discutir brevemente como a dinâmica populacional, manifesta principalmente pela concentração em espaços urbanos específicos, se relaciona com as situações de desastre, considerando os contextos de desenvolvimento econômico e de questões ambientais. Pretende-se evidenciar que o processo de urbanização brasileiro implicou a potencialização de dificuldades para a segurança humana, tendo em vista que acentua as possibilidades de desastres.

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Embora não possa ser restrita apenas à concepção de concentração de populações humanas em espaços específicos, a urbanização, com o crescimento das cidades, está diretamente relacionada ao aumento da densidade de ocupação do espaço, além da concentração de um leque significativo de serviços e atividades essenciais.

A urbanização aconteceu de maneira acelerada no Brasil, conforme já apontamos em textos anteriores, nos quais discutimos também a transição demográfica e suas decorrências (CARMO; D'ANTONA, 2011; CARMO et al., 2012). A velocidade do crescimento populacional diminuiu em décadas recentes, e as projeções mais atualizadas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013) indicam que a população brasileira deverá atingir seu volume máximo na década de 2040, com um total de 228,4 milhões de habitantes. Ou seja, a população brasileira continuará crescendo em termos de volume, embora de maneira cada vez mais lenta, nas próximas três décadas, até atingir seu número máximo, a partir do qual haverá uma tendência de diminuição do volume populacional, sendo que no ano de 2060 a população brasileira deverá ser da ordem de 218,2 milhões de pessoas.

Ao vislumbrar o final do processo de crescimento populacional do país, é importante tecer algumas considerações sobre qual será o total de habitantes das áreas urbanas considerando essas projeções. Assim, no ano de 2010, o número de pessoas residindo em áreas definidas como urbanas no Brasil era de 142 milhões (84,4% da população). Supondo que essa proporção próxima a 85% da população residindo em áreas urbanas se mantenha, teremos, no ano de 2042, um total aproximado de 194 milhões de residentes urbanos, o que significa um acréscimo de 52 milhões de pessoas às áreas urbanas em relação ao volume existente no ano de 2010. Caso a população urbana prossiga em sua tendência de crescimento e aumente para 90% do total da população, teríamos, em 2042, um volume de 205 milhões de pessoas residindo em áreas urbanas, o que implicaria um acréscimo de 63 milhões de pessoas às áreas urbanas. E caso o grau de urbanização do país atinja 95%, o que já acontece em algumas Unidades da Federação como São Paulo, teríamos um total de 217 milhões de pessoas residindo em áreas urbanas, o que se traduziria em um acréscimo de 75 milhões de pessoas nas cidades brasileiras.

Com esse exercício bastante simples, a partir de estimativas oficiais, é possível depreender que as cidades passarão a abrigar pelo menos 50 milhões a mais de pessoas nas próximas três décadas, podendo esse número atingir até 75 milhões de pessoas. É um volume bastante considerável, principalmente quando, a título de comparação, consideramos que o volume populacional da Argentina, o segundo país mais populoso da América do Sul, era de 40 milhões de pessoas no ano de 2010 (UNITED NATIONS, 2013). Ou seja, nas próximas três décadas, as cidades brasileiras devem receber (via crescimento vegetativo e migrações) uma população maior do que a população da Argentina. Compreender a dimensão desses volumes é fundamental para o direcionamento de políticas públicas.

Importante destacar que a discussão que realizamos aqui não está calçada na consideração de uma perspectiva neomalthusiana, da pressão dos volumes populacionais sobre os recursos, que apontaria para a necessidade de controle do crescimento populacional. Em vez disso, salientamos que há um conjunto de variáveis complexas que se encontram em interação durante o processo de urbanização, e é esta interação que procuramos entender.

Em síntese, o Brasil já se encontra em um momento adiantado de sua transição demográfica, com taxas de fecundidade total (número médio de filhos por mulher em idade reprodutiva) abaixo do nível de reposição. Entretanto, por conta da inércia dos processos demográficos, a população ainda continuará crescendo, a um ritmo cada vez mais lento, nas próximas três décadas. E, mesmo com esse crescimento lento, o volume de pessoas que será acrescido às cidades é muito expressivo. A questão é: como as cidades vão absorver, e de que maneira, esse volume populacional? Principalmente considerando que as condições de vida nas cidades brasileiras já se encontram precárias em vários sentidos, sendo caracterizadas por uma flagrante desigualdade social.

Essa desigualdade refletida no processo de urbanização é central para entender como se configuram os desastres no Brasil e aponta para a complexidade em se alcançar o objetivo da segurança humana, uma vez que para esta ser conseguida são necessárias mudanças de caráter estrutural.

CIDADES BRASILEIRAS: URBANIZAÇÃO DESIGUAL

Há um grande número de abordagens sobre a cidade, construídas a partir de diferentes perspectivas de análise, que privilegiam variados aspectos das dinâmicas sociais, econômicas ou espaciais (LAGO, 2000; ACSELRAD, 2001; DEÁK; SCHIFFER, 2004; FREITAG, 2006). Entretanto, consideramos dois elementos como os mais característicos das cidades brasileiras: a desigualdade no acesso aos bens e serviços públicos que definem, em grande medida, a “urbanidade” ou sua falta; e as especificidades construtivas das moradias onde residem as famílias, assim como o entorno do assentamento formado pelo conglomerado de domicílios.

As cidades brasileiras cresceram marcadas pela desigualdade em termos de sua estruturação interna. Essa desigualdade do tecido urbano é um reflexo da desigualdade social, com grupos sociais reduzidos se apropriando dos resultados do desenvolvimento econômico, enquanto grande parte da sociedade é alijada das benesses desse desenvolvimento, ficando apenas com o trabalho e/ou com o ônus do processo, muitas vezes traduzido em contaminação ambiental. A desigualdade é visível na segregação da ocupação do espaço urbano, com cada grupo ocupando partes específicas das cidades, dependendo da capacidade de cada família em relação à inserção nos ditames estabelecidos pelo mercado imobiliário.

Magalhães et al. (2010) sintetizam a dinâmica do mercado imobiliário e sua importância para a configuração da ocupação do espaço urbano:

Por um lado, os pequenos e médios proprietários beneficiam-se passivamente dos elementos que levam à valorização do espaço, no mais das vezes alheios ao seu controle. Por outro lado, os capitalistas imobiliários atuam ativamente nos fatores que determinam a valorização fundiária, seja nas decisões acerca dos investimentos em infraestrutura, na realização de parcelamentos distantes, cujo efeito é a valorização das áreas não parceladas ou não ocupadas localizadas nos interstícios da mancha urbana, na produção social de valor simbólico por trás de determinadas formas de moradia associadas a perfis de consumos diferenciados, ou mesmo no direcionamento político de alterações da legislação de uso e ocupação do solo conforme as necessidades de viabilização das novas frentes imobiliárias. Nesse sentido, a atuação do capital imobiliário é decisiva na conformação do ambiente construído formal e mesmo informal da metrópole capitalista (p. 21).

Em linhas gerais, é essa dinâmica que está na base do processo recente de urbanização brasileiro, estabelecendo o que Kowarick (1980) denominou de “espoliação urbana” ao analisar a autoconstrução de moradias na cidade de São Paulo no início da década de 1970.

Salienta-se que, desde o final do século XIX, as cidades já eram lugares de difícil inserção para uma parcela da população, que se via obrigada a buscar maneiras de residir fora do estabelecido como o padrão permitido pelo poder público, conforme aponta Valladares (2005) ao analisar a história da favela no Rio de Janeiro.

A cidade desigual, constituída a partir de um processo de desenvolvimento concentrador de renda, está na gênese da concepção de “desastre como um processo socialmente construído” no caso brasileiro. Ou seja, mesmo que em muitos momentos a situação de desastre seja desencadeada por algum fenômeno “natural” (geralmente associado com o ciclo hidrológico, como chuva ou seca), esta situação se configura em desastre porque, por um lado, atinge populações humanas, ameaçando a vida de pessoas e seus bens materiais e imateriais, e, por outro, é resultante de processos de interação entre a dinâmica populacional e a dinâmica ambiental, concretizadas em uma forma específica, historicamente construída, de ocupação do espaço.

As cidades brasileiras evidenciam a desigualdade por meio da existência de dois tipos de assentamentos populacionais que podem ser traduzidos em:

1. *Assentamentos precários*: compostos a partir da reunião de domicílios onde residem populações de baixa renda, geralmente caracterizados por ocupar espaços sujeitos à inundação, a deslizamentos de encostas ou áreas contaminadas. Em geral, esses domicílios não possuem documentação formal de titularidade da terra. Esses assentamentos constituem setores censitários (unidade espacial de obtenção e divulgação de dados) do IBGE com a denominação de “setores subnormais”, que quando agrupados formam os “aglomerados subnormais”, conhecidos também como “favelas”, dentre outras denominações regionais;

2. *Assentamentos urbanos “normais”*: grupo heterogêneo que incorpora significativas diferenciações internas e que pode ser subdividido em dois outros grupos: um formado por habitações de população de baixa renda, mas que são distintas das favelas por não serem precárias; outro formado por domicílios residenciais de alta renda, geralmente reunidos em condomínios fechados, verticais ou horizontais.

A segregação socioespacial existente entre esses tipos de assentamentos, com características socioeconômicas e ambientais específicas, estabelece um dos recortes possíveis para a apreensão da desigualdade urbana do país, permitindo visualizar cidades completamente diferentes entre si, que muitas vezes ocupam espaços contíguos. Em grande parte, o que diferencia basicamente os dois grupos é a perspectiva de “permanência”, sendo que as “favelas”, por mais que já tenham 30 ou 100 anos, remetem ao provisório, que pode vir a ser “removido” a qualquer instante. Essa possibilidade de “remoção” torna-se concreta em muitas situações de desastre, quando agentes do Estado consideram que a retirada de pessoas de suas moradias é importante para salvaguardar a vida desses moradores, mesmo que a “remoção” seja rechaçada por eles, o que leva a situações de conflito, conforme apresenta Valencio (2012).

A cidade desigual se caracteriza pela existência de espaços segregados, ocupados por grupos populacionais com diferenciais de renda, que não se misturam, embora em muitas cidades esses grupos estejam separados apenas pela distância de uma rua, ou por um muro. Apresenta-se a seguir um conjunto de características de cada um dos tipos de assentamento.

A CIDADE DAS FAVELAS: OS “AGLOMERADOS SUBNORMAIS”

Existe uma ampla discussão sobre a denominação das áreas segregadas, ocupadas por populações de baixa renda em moradias precárias. Em geral são chamadas de “favelas”, salientando que também existem denominações regionais variadas e que a construção social sobre os diversos sentidos que compõem a palavra *favela* está sujeita aos condicionantes culturais e socioeconômicos de cada momento histórico, conforme demonstrado por Valladares (2005).

A origem recente das favelas está na conjunção de uma série de fatores concatenados, que assolam diversas localidades do planeta, conforme aponta Davis (2006):

(...) As forças globais que “empurram” as pessoas para fora do campo – a mecanização da agricultura em Java e na Índia, a importação de alimentos no México, no Haiti e no Quênia, a guerra civil e a seca em toda a África e, por toda parte, a consolidação de minifúndios em grandes propriedades e a competição do agronegócio de escala industrial – parecem manter a urbanização mesmo quando a “atração” da cidade é drasticamente enfraquecida pelo endividamento e pela depressão econômica. Como resultado, o crescimento urbano rápido no contexto do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado foi a receita inevitável da produção em massa de favelas (p. 27).

O IBGE utiliza o termo “aglomerado subnormal”, definido como “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2010, p. 19). Embora com ressalvas ao termo “subnormal”, que pode remeter a um viés pejorativo, utilizam-se os dados do IBGE para discutir a situação dos assentamentos precários.

O Censo Demográfico de 2010 registrou a existência de 6.329 “aglomerados subnormais”, em um total de 15.868 setores subnormais (5% do total de setores censitários do país), nos quais residiam 11,4 milhões de pessoas (6,0% da população brasileira), em um total de 3,2 milhões de domicílios (5,6% do total de domicílios particulares do país), o que representa um volume expressivo de pessoas residindo em condições não adequadas (IBGE, 2013).¹

O Censo de 2010 traz um conjunto de informações que permitem caracterizar o entorno dos domicílios com informações que podem ajudar a prevenir as situações de desastres. Uma informação importante diz respeito à declividade da área na qual se situa o domicílio pertencente a aglomerado subnormal. A Tabela 1 reúne os dez municípios com maior número de domicílios em aglomerados subnormais. Observa-se que o Rio de Janeiro é o município onde existe o maior número desse tipo de domicílios, mais de 426 mil, sendo que 15% destes estão em locais com aclive/declive acentuado. O caso de Salvador se destaca nesse quesito, uma vez que quase metade dos domicílios em aglomerados subnormais está em áreas de aclive/declive acentuado, com mais de 134 mil domicílios nessa situação.

Embora os dados sobre a localização em áreas de aclive/declive acentuado sejam importantes para indicar regiões possivelmente sujeitas a deslizamento de encostas, o fato de estar em áreas planas não garante que os domicílios nessa localização não estejam sujeitos a perigos ambientais, tendo em vista que as áreas planas podem estar sujeitas a inundações e alagamentos.

Há uma aparente contradição entre as necessidades de construção de habitações para uma população crescente e as características do ambiente urbano, com a população de baixa renda ocupando áreas sujeitas a perigos ambientais. Na verdade, a ocupação do espaço reflete os resultados de um processo de desenvolvimento, caracterizado pela distribuição desigual dos ganhos econômicos auferidos no processo produtivo. Ou seja, o problema não é a urbanização em si, mas como esse processo aconteceu no Brasil. Conforme salientam Martine e Marshall (2007), a concentração populacional em áreas urbanas pode ser

1. Infelizmente não é possível fazer uma avaliação da evolução da população residente nessa situação durante a década, pois houve mudança da metodologia entre os censos dos anos 2000 e 2010. Marques et al. (2008: 41) contabilizaram 6,3 milhões de pessoas residindo em “setores censitários subnormais” a partir da análise dos dados do Censo de 2000, mas apontavam que esse número deveria ser somado ao número de pessoas residindo em “domicílios precários”, que representavam 6 milhões de pessoas, resultando em um total de 12,3 milhões de pessoas residindo em situações totalmente inadequadas naquele momento.

importante para a solução de vários problemas, principalmente porque permite a otimização dos investimentos em infraestrutura, caso a ocupação do espaço seja realizada com a densidade adequada.

Tabela 1 Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por características topográficas predominantes (2010).

Município	UF	Total	Plano		Active/declive moderado		Active/declive acentuado	
		N	N	%	N	%	N	%
Rio de Janeiro	RJ	426.479	243.475	57,1	118.372	27,8	64.632	15,2
São Paulo	SP	355.315	134.812	37,9	130.167	36,6	90.336	25,4
Salvador	BA	275.327	48.141	17,5	93.029	33,8	134.157	48,7
Belém	PA	193.414	192.185	99,4	886	0,5	343	0,2
Fortaleza	CE	108.903	95.015	87,2	12.291	11,3	1.597	1,5
Recife	PE	102.271	66.609	65,1	10.659	10,4	25.003	24,4
Belo Horizonte	MG	87.676	15.130	17,3	45.009	51,3	27.537	31,4
Ananindeua	PA	76.695	76.695	100,0	–	–	–	–
Manaus	AM	72.658	36.302	50,0	34.538	47,5	1.818	2,5
Jaboatão dos Guararapes	PE	67.244	38.099	56,7	14.136	21,0	15.009	22,3

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>: tabela 4012.

No caso brasileiro, o processo rápido de urbanização foi marcado pela ocupação de áreas que deveriam permanecer desocupadas, por conta de representarem perigo em caso de construção de residências, ou por conta do interesse de preservação ambiental, como áreas de várzeas dos rios. O Estado foi incapaz de realizar uma política de ocupação do solo urbano, assim como teve dificuldades para estabelecer uma política habitacional capaz de atender ao crescimento da população residente nas cidades, não tendo também conseguido evitar a ocupação de áreas não adequadas. Com isso, as soluções ficaram, em grande parte, por conta das famílias, que tiveram de se submeter às possibilidades, ou impossibilidades, do mercado de terras urbano.

As favelas representam um grupo especial dentro das cidades e exigem uma política pública específica, que considere todo o conjunto de problemas intervenientes, que vão desde habitação e saneamento até segurança pública. Os investimentos pontuais e setoriais dificilmente vão resultar nas respostas necessárias.

Entretanto, os problemas urbanos afligem também as outras partes das cidades, além das favelas.

“ASSENTAMENTOS URBANOS NORMAIS”:

A HETEROGENEIDADE DA CIDADE

Segundo Magalhães (2012), as mudanças ocorridas durante a década de 2000 propiciaram, por um lado, um aumento significativo da renda média das famílias, e, por outro, o aumento do crédito, principalmente de longo prazo, por meio da diminuição das taxas de juros. Esses dois processos impulsionaram o acesso da população de mais baixa renda ao mercado de moradias, caracterizado pela ocupação de áreas cada vez mais distantes dos centros de serviços e dos locais de trabalho, tendo em vista que essas áreas são viáveis por conta do preço. Essa dinâmica, associada à ênfase governamental no transporte individualizado, em detrimento do transporte coletivo, fez com que o tempo gasto com deslocamentos, nas cidades médias e grandes, passasse a ser um componente importante da piora das condições de vida urbana.

A cidade não é monolítica, e pode ser apreendida por meio de recortes de diversas ordens. Pode ser lida como “cidade legal” e “cidade sem lei”, como descreveu Rolnik (1999), ao mostrar as diferenças existentes entre a aplicação da legislação nas áreas centrais, de maior interesse do mercado, e áreas afastadas do centro, onde inexistente esforço para aplicação das normas legais.

A cidade se complexificou ao longo do tempo, fazendo surgir as metrópoles, com a potencialização dos problemas. Maricato (2011) classifica a metrópole como “desgovernada” e sintetiza as decorrências desse desgoverno:

Tragédias causadas por enchentes e desmoronamentos se banalizam e tornam-se mais frequentes a cada ano (SALDIVA et al., 2010). A ocupação irregular de beira de córregos, encostas instáveis desmatadas, mangues, dunas e áreas de proteção de mananciais testemunha o abandono de uma grande parcela da população ao seu próprio engenho e recursos precários (p. 10).

Essa descrição cabe em praticamente todas as cidades brasileiras. De certa forma, pode-se dizer que é o padrão da urbanização no país, que deslocou para a população, especialmente para os grupos de renda mais baixa, a responsabilidade pela solução de seus problemas de alocação no espaço da cidade. Mesmo os programas habitacionais recentes, como o “Minha Casa Minha Vida”, do Governo Federal, sucumbem aos valores do mercado de terras, localizando os empreendimentos em locais cada vez mais afastados no espaço das cidades.

Cada grupo populacional e cada família possuem diferentes capacidades para lidar com essa necessidade de equacionar o problema da moradia. Essa variabilidade nas capacidades de resposta diante da necessidade de constituir uma moradia é decorrente dos diferentes potenciais de mobilização de ativos (econômicos, sociais, políticos, dentre outros) pelos indivíduos e pelas famílias, e de certa forma estabelece o grau de vulnerabilidade desses indivíduos e famílias. Para Kaztman et al. (1999), os ativos são definidos a partir de três ti-

pos de capital: físico, humano e social. Um dos componentes importantes do capital humano é o nível de escolaridade, dentre outros, como o estado de saúde (no nível individual) e a quantidade/qualidade de força de trabalho disponível (no nível da família), conforme aponta Kazzman (2000).

No sentido de atentar para o diferencial regional de potencial de vulnerabilidade, considerando o capital humano expresso em termos de educação formal, a Tabela 2 apresenta os dados relativos ao nível de instrução da população de alguns dos maiores municípios do país. Destaca-se primeiramente o peso significativo da população residente em aglomerados subnormais, que representa mais da metade da população em Belém, um terço da população de Salvador e um quinto da população do Rio de Janeiro. Destaca-se também que a categoria “sem instrução e fundamental incompleto”, que comporia o grupo de maior vulnerabilidade, considerando a perspectiva de capital humano definido pelo nível de instrução, tem peso muito elevado mesmo para o conjunto do total da população, com mais de um terço da população nessa condição. No caso dos aglomerados subnormais, a situação é ainda pior, com praticamente todos os municípios apresentando metade da população nessa categoria, sendo que em Porto Alegre e Belo Horizonte mais de 60% da população residente em aglomerados subnormais se encaixa na categoria sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto. Considerando que existe correlação muito acentuada entre nível de escolaridade e nível de renda, conclui-se que uma parcela significativa da população brasileira se encontra em situação de vulnerabilidade diante dos riscos que envolvem a dinâmica de inserção na sociedade.

Tabela 2 Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por nível de instrução e tipo do setor censitário (Censo 2010).

	Total					Sem instrução e fundamental incompleto		
	Total	Aglomerados subnormais		Outras áreas		Total	Aglomerados subnormais	Outras áreas
Município	N	N	%	N	%	%	%	%
São Paulo	9.783.868	1.048.433	10,7	8.735.435	89,3	37,6	59,3	35,0
Rio de Janeiro	5.559.923	1.160.503	20,9	4.399.420	79,1	34,1	55,6	28,4
Salvador	2.331.049	748.691	32,1	1.582.358	67,9	37,2	49,7	31,3
Brasília	2.180.903	102.004	4,7	2.078.898	95,3	34,9	57,0	33,8
Fortaleza	2.106.309	330.316	15,7	1.775.993	84,3	40,6	57,2	37,5
Belo Horizonte	2.096.677	255.630	12,2	1.841.047	87,8	35,5	61,5	31,8
Curitiba	1.531.838	134.199	8,8	1.397.639	91,2	31,7	55,5	29,4
Manaus	1.474.404	228.954	15,5	1.245.450	84,5	41,1	56,1	38,3
Recife	1.336.198	296.221	22,2	1.039.977	77,8	39,6	57,1	34,6
Porto Alegre	1.246.317	157.600	12,6	1.088.717	87,4	31,6	61,0	27,4
Belém	1.188.026	633.867	53,4	554.159	46,6	38,3	46,7	28,7
Guarulhos	1.034.230	170.160	16,5	864.069	83,5	41,8	57,1	38,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>: tabela 3990.

A cidade explicita sua desigualdade quando consideramos as características de construção dos domicílios. Um dos indicadores que mais discrimina os diferenciais socioeconômicos e que permite evidenciar a diferenciação existente entre grupos populacionais que habitam as cidades é a existência e a quantidade de banheiros. A Tabela 3 apresenta o total de domicílios e a quantidade de banheiros por domicílio no Brasil e nas Grandes Regiões. Observa-se que grande parte dos domicílios urbanos, próximo de 70% em todas as regiões, possui um banheiro no domicílio, o que é uma importante condição básica de salubridade. Nota-se também que parte significativa dos domicílios, 1,2 milhão de domicílios (2,5%), possui quatro banheiros ou mais, o que é um sinal da desigualdade urbana quando se considera que quase trezentos mil domicílios (0,6%), mesmo estando situados em áreas definidas como urbanas, não possuem nem banheiro, nem instalação sanitária.

Tabela 3 Domicílios particulares permanentes urbanos, por existência de banheiro ou sanitário e número de banheiros de uso exclusivo do domicílio, para Brasil e Grandes Regiões, em números absolutos e percentagens (2010).

Regiões	Total	1 banheiro	2 banheiros	3 banheiros	4 banheiros ou mais	Tinha sanitário	Não tinha banheiro nem sanitário
Brasil	49.226.751	33.220.492	10.352.379	2.964.361	1.222.544	1.177.097	289.878
%	100,0	67,5	21,0	6,0	2,5	2,4	0,6
Norte	3.012.377	1.997.110	482.420	117.953	50.523	314.431	49.940
%	100,0	66,3	16,0	3,9	1,7	10,4	1,7
Nordeste	11.199.960	7.819.805	1.894.678	528.664	249.904	521.085	185.824
%	100,0	69,8	16,9	4,7	2,2	4,7	1,7
Sudeste	23.539.756	15.606.407	5.430.190	1.622.509	645.117	208.701	26.832
%	100,0	66,3	23,1	6,9	2,7	0,9	0,1
Sul	7.615.138	5.267.102	1.675.433	440.853	153.953	58.094	19.703
%	100,0	69,2	22,0	5,8	2,0	0,8	0,3
Centro-Oeste	3.859.520	2.530.068	869.658	254.382	123.047	74.786	7.579
%	100,0	65,6	22,5	6,6	3,2	1,9	0,2

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>: tabela 1395.

Esses dois exemplos numéricos, apresentados nas Tabelas 2 e 3, são importantes para evidenciar a desigualdade existente tanto entre as diferentes regiões do país quanto entre as cidades e entre os diversos grupos populacionais que vivem nas cidades. Na medida em que ocupam áreas do espaço urbano que são mais baratas, ou legalmente não apropriadas para ocupação, os grupos sociais de baixa renda acabam se constituindo nos mais socialmente vulneráveis aos desastres que afligem as áreas urbanas com crescente intensidade e recorrência.

SEGURANÇA HUMANA, DESASTRES E URBANIZAÇÃO: O DESASTRE COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL

King e Murray (2001) apontam que, até o início da década de 1980, o termo “segurança” estava mais diretamente relacionado com a capacidade dos estados nacionais em defenderem suas fronteiras. Entretanto, essa perspectiva foi sendo ampliada e, no relatório das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano do ano de 1994 (UNDP, 1994), a segurança humana passou a ser considerada de maneira bem mais ampla, sendo definida a partir de dois componentes principais: por um lado, segurança em relação a ameaças crônicas, como fome, doenças e repressão política; por outro, segurança em relação a fenômenos que quebram de maneira abrupta o padrão da vida cotidiana, afetando os domicílios, os empregos ou a comunidade. É no âmbito desse segundo componente da definição de segurança humana que inserimos a discussão sobre desastres como construção social, considerando as características específicas relativas às cidades brasileiras, nas quais determinados grupos sociais estão mais expostos aos perigos que podem resultar em desastres.

A discussão sobre desastres, como objeto de estudo científico, é relativamente antiga, datando seu início de 1925, segundo Dynes e Drabek (1994). Quarantelli e Dynes (1977) apresentam um levantamento dos trabalhos realizados até aquele momento, destacando que os desastres podem ser compreendidos em quatro categorias: o agente físico, as consequências do agente, a forma por meio da qual o impacto do agente físico é avaliado e as rupturas e mudanças trazidas pelo agente físico com seus impactos. As mudanças climáticas evidenciam a relevância de um novo conjunto de agentes físicos que se encaixam nessa definição de desastre.

Quarantelli (1987) aponta que o início dos estudos sobre desastre esteve associado às tentativas de entender como o comportamento da população em situações de paz poderia ajudar a prever o comportamento da população em situações de guerra. De certa forma, esse tipo de abordagem do desastre, como estando no âmbito das decisões que precisam ser organizadas a partir de uma perspectiva hierarquizada e militarizada, permanece até hoje na estruturação da Defesa Civil, conforme aponta Valencio (2012).

Douglas e Wildavsky (1982), a partir da construção da abordagem cultural do risco, afirmam que o risco é construído socialmente e só desta forma pode ser entendido. Nesse sentido, a aceitabilidade dos riscos é mediada pela cultura e pelo processo social. No caso brasileiro, a dinâmica urbana, que gerou uma forma específica de ocupação do espaço de maneira segregada e mediada pelo capital imobiliário, constituiu cidades nas quais a exposição a situações de perigo está evidentemente distribuída de maneira desigual entre os diversos grupos sociais. Essa exposição aos perigos, associada à maior vulnerabilidade social (definida a partir das dificuldades de resposta diante desses perigos), faz com que os grupos segregados em assentamentos precários sejam os principais atingidos pelos desastres. Principalmente porque, como já indicamos anteriormente, os espaços da cidade reservados para esses grupos sociais são aqueles desvalo-

rizados pelo mercado imobiliário, como encostas íngremes e áreas alagáveis, por exemplo.

Assim, a forma que adquiriu o processo de urbanização no Brasil foi decisiva para fazer com que os desastres tenham esse caráter de construção social.

Embora não tenhamos ainda no Brasil um sistema integrado de acompanhamento dos desastres, algumas iniciativas foram realizadas para regiões específicas, ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro faz investimentos significativos em órgãos de monitoramento climático. Um dos trabalhos mais importantes em termos de organização de uma base de dados sobre desastre foi realizado por UFSC-CEPED (2012), que contabilizaram um total de 96,2 milhões de afetados por desastre no período 1990-2010, sendo que a seca atingiu o maior contingente de afetados, com 50,34% do total. As inundações bruscas foram as ocorrências que causaram o maior número de mortes, com 43,19%, de um total de 2.475 mortes.

Na Tabela 4 estão sumarizados os dados de UFSC-CEPED (2012), em que se observa que quase metade dos afetados por desastres no Brasil é da região Nordeste. Isso se deve ao fato de que o principal tipo de desastre registrado esteve relacionado com os fenômenos de seca, que frequentemente assola aquela região. Por outro lado, os óbitos decorrentes de desastres estão em sua grande maioria concentrados na região Sudeste, onde se localizam também o maior volume de população e os maiores contingentes populacionais residindo em áreas urbanas de “assentamentos precários”.

Tabela 4 Mortos e afetados por Grandes Regiões e Brasil, em números absolutos e percentagens (1990-2010).

Regiões	Afetados		Mortos	
	N	%	N	%
Brasil	96.220.879	100,0	2.475	100,0
Centro-Oeste	5.734.764	6,0	15	0,6
Nordeste	45.830.005	47,6	494	20,0
Norte	3.319.620	3,5	115	4,7
Sudeste	20.254.495	21,1	1.417	57,3
Sul	21.091.617	21,9	434	17,5

Fonte: Adaptado de UFSC-CEPED (2012).

Embora se deva fazer uma crítica aos dados organizados por UFSC-CEPED (2012), é importante que se possa trabalhar com essa base de dados, verificando suas inconsistências e apontando possibilidades para sua melhoria. O conhecimento mais detalhado sobre as situações que envolvem os desastres é importante para que se possa construir as bases da segurança humana em sentido amplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve por objetivo discutir brevemente como a dinâmica populacional, manifesta principalmente pela concentração em espaços urbanos, se relaciona com as situações de desastre, considerando os contextos de desenvolvimento econômico e de questões ambientais.

A população brasileira projeta, para as próximas duas décadas, o final do seu processo de crescimento, em função do avanço da transição demográfica. Entretanto, as áreas urbanas brasileiras ainda devem receber contingentes expressivos de população, principalmente em função do crescimento vegetativo, mas também em decorrência de processos migratórios.

Nesse contexto é fundamental entender esse processo de expansão urbana, que gera cidades nas quais os grupos populacionais estão segregados de acordo com suas características de renda. Nessa cidade marcada pela desigualdade é possível identificar dois grupos distintos. Um grupo composto por “assentamentos precários”, que são caracterizados por sua especificidade em termos das características das construções de suas habitações e das características socioeconômicas de seus moradores. Outro grupo composto por “assentamentos urbanos normais”, que é heterogêneo, no sentido de abrigar tanto a população de renda elevada, residente em condomínios fechados, quanto população de baixa renda, que, todavia, possui características diferentes dos “assentamentos precários”.

Nessa cidade desigual, a ocupação das áreas perigosas em termos ambientais reflete a mediação do mercado imobiliário no acesso à habitação. A ocupação dessas áreas por grupos sociais de menor renda é a concretização da distribuição desigual dos ganhos do desenvolvimento econômico e faz com que se possa afirmar que os desastres, principalmente em termos de deslizamentos de terras e de inundações de áreas urbanas específicas, são socialmente construídos. Para que se possa elaborar políticas públicas que visem à segurança humana é fundamental compreender a dinâmica de ocupação do espaço urbano, como esse espaço foi historicamente apropriado para a construção das cidades desiguais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Coautoria de. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2001. 237 p.
- CARMO, R. L.; D'ANTONA, A. O. Transição demográfica e a questão ambiental: para pensar população e ambiente. In: Álvaro de Oliveira D'Antona; Roberto Luiz do Carmo. (Org.). **Dinâmicas demográficas e ambiente**. Campinas: Núcleo de Estudos da População Nepe/Unicamp, 2011, v. 1, p. 13-23.
- CARMO, R. L.; SILVA, C. M. da; MIRANDA, Z. A. I. Dinâmica demográfica, economia e ambiente na zona costeira de São Paulo. **Textos NEPO (UNICAMP)**, v. 63, p. 1-110, 2012.
- DAVIS, M.. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, SP: EDUSP, 2004. 346p.

DYNES, R. R.; DRABEK, T. E. (1994). The structure of disaster research: its policy and disciplinary implications. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 12(1): 5-23.

FREITAG, B. *Teorias da cidade*. Campinas, SP: Papyrus, 2006. 190 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censos Demográficos 2000 e 2010*.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000/2060*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 21 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Aglomerados subnormais: informações territoriais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 251 p.

KING, G.; MURRAY, C. J. L., 2001. Rethinking Human Security. *Political Science Quarterly*, 116(4), pp.585–610. Availableat: <http://dx.doi.org/10.2307/798222>.

LAGO, L. C. *Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro, RJ: Observatório: Revan, 2000. 238p.

KAZTMAN, R. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000. (Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones). www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos.

KAZTMAN, R.; BECCARIA, L.; FILGUEIRA, F.; GOLBERT, L.; KESSLER, G. *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT, 1999.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1980. 204 p.

MAGALHÃES, F. N. C.; TONUCCI, J. B. ; SILVA, H. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In: MENDONÇA, J.; COSTA, H. S. M. (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2012, p. 17-40.

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MARTINE, G.; MARSHALL, A. *State of world population 2007: unleashing the potential of urban growth*. New York: UNFPA. 2007. 102 p.

MARQUES, E. C.; GOMES, S.; MOYA, M.; GONÇALVES, R.; FERREIRA, M. *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. 390p.

QUARANTELLI, E. L.; DYNES, R. R. Response to social crisis and disaster. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 3, pp. 23-49, 1977.

ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territorios na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo, SP: Studio Nobel : FAPESP, 1999. 271p.

SALDIVA, P. et al. (Org.) *Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles*. São Paulo: Ex-libris, 2010. 200 p.

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, CEPED – Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Brasil*. Florianópolis: CEPED-UFSC, 2012. 94p.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World population prospects: the 2012 revision, DVD Edition*, 2013.

UNDP – United Nations Development Programme, Human, 1994: *Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. New York, Oxford University Press.

VALENCIO, N. *Para além do ‘dia do desastre’: o caso brasileiro* (Coleção Ciências Sociais). Curitiba: Appris. 2012. v. 1. 227p .

VALLADARES, L. P. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DESASTRE COMO PRÁTICA SOCIOPOLÍTICA DE SOLAPAMENTO DA SEGURANÇA HUMANA

NORMA VALENCIO

Tudo
será difícil de dizer
a palavra real nunca é suave.
Tudo será duro (...).
Tudo será
capaz de ferir. Será
agressivamente real (...)
a palavra é densa e nos fere.
(Toda a palavra é crueldade.)
Fala, Orides Fontela

INTRODUÇÃO

Acompanhei, pelos meios de comunicação, a mobilização prévia de autoridades governamentais, órgãos de emergência e da sociedade civil estadunidense quando da chegada do furacão Sandy no território americano em outubro de 2012. Alertas foram emitidos pelos órgãos especializados e difundidos para a sociedade local com razoável antecipação a fim de que fossem tomadas as providências preparativas tanto voltadas para a manutenção da integridade de instalações e infraestruturas privadas e públicas quanto para que os moradores das áreas consideradas como as mais suscetíveis ao impacto dos ventos fortes e chuvas decorrentes tivessem condições de realizar um abastecimento extra de víveres. Apesar de tais cuidados, um desastre de grandes proporções ali se configurou. Na ocasião, a Federal Emergency Management Agency (FEMA) demonstrou ter aprendido valiosas lições desde a passagem do furacão Katrina, em 2005, e já havia preparativamente transportado água, alimentos e geradores de energia para as localidades identificadas como as que precisariam de resposta imediata nessa nova ocorrência de grandes proporções (MÜLLER, 2012).

É de notar que Barak Obama, na ocasião da passagem do Sandy pelo território americano, estava em plena campanha presidencial visando à sua reeleição, numa singular circunstância, política e simbólica, que fundia as pontas de início e as do fim daquele primeiro mandato. Essa foi uma das razões pelas quais ele cancelou imediatamente as viagens de campanha e, desde Washington, co-

Apoio: CNPq, processo 309126/2011-8, e FAPESP, processo 12/02919-9. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão do CNPq e da FAPESP.

mandou o gerenciamento da crise para, em seguida, conferir *in loco* os danos, os prejuízos e as providências técnicas tomadas.

O presidente americano tinha clareza de que sua primeira vitória para a Casa Branca, em 2006, fora em grande medida resultado da inépcia dos republicanos, na gestão que lhe antecedeu, em lidar com o desastre relacionado ao furacão Katrina. O governo Bush deixara explicitamente os negros e empobrecidos à sua própria sorte nos estados da Lousiana, Mississippi, Alabama e Texas. Tais grupos sociais esperaram, dias a fio, por ações efetivas de resposta e, quando esta veio, os danos e os prejuízos, incluindo as situações de adoecimento e as mortes em virtude do desatendimento público, tinham se avolumado, especialmente na cidade de Nova Orleans, na Lousiana. O então diretor do FEMA reconheceu um conjunto de omissões técnicas havidas alegando o desaparecimento de uma documentação, no interior da máquina burocrática, a qual respaldaria a deflagração das operações no terreno, mas que tardaram desoladoramente.

Os grupos sociais que ficaram desatendidos compreenderam, por fim, que a considerável distância entre o tempo cronológico das providências operacionais que poderiam ter mitigado suas perdas e aquele em que um irrisório apoio se efetivou correspondia ao tempo social da indiferença daquele governo a seu sofrimento, agravando-o. Autores como Oliver-Smith (2006), Bullard (2006) e Quarantelli (2006) debruçaram-se sobre a natureza das relações sociopolíticas e socioeconômicas imbricadas nos acontecimentos daqueles dias e dos meses subsequentes e viram que o desastre prosseguia ainda mais intenso e com novas nuances de degradação na vida cotidiana dos grupos sociais mais afetados.

Passado o furacão, os rastros de destruição deixados não eram os dos ventos fortes, mas da discriminação e do preconceito social, étnico e de classe que deslegitimavam os direitos de reterritorialização dos negros e empobrecidos, fazendo-os experimentar todo tipo de violência, tais como a relacionada aos danos à saúde humana, provenientes da contaminação ambiental severa na área que moravam e onde tiveram de permanecer; a que implicou a perda de bens móveis na moradia, de tão difícil reposição quanto a própria moradia; a da extinção de seus postos de trabalho em virtude do colapso de suas atividades econômicas em que exerciam sua ocupação; a que se relacionou ao fechamento de estabelecimentos escolares onde estudavam os filhos; aos constrangimentos e obstáculos no acesso ao crédito bancário para ter meios de se recuperarem, dentre outros. O *racismo ambiental* (BULLARD, 2006) estava impregnado no espírito dos mais importantes atores políticos, técnicos e econômicos envolvidos, forjando um tipo de indiferença social dos mesmos ao sofrimento coletivo que não passou despercebido pelo conjunto mais abrangente da nação americana, tornando-se referência sobre *o que não fazer* no caso de desastres semelhantes.

Ao governo Obama, a proximidade do furacão Sandy lançara receios de que a máquina pública passaria por uma provação similar àquela experimentada pelo governo Bush. Restava-lhe, portanto, evidenciar para a sociedade americana uma nítida distinção do seu *approach* institucional. O preço a pagar, caso Obama

tivesse optado pelo mesmo tipo de inoperância demonstrada pelos republicanos, seria muito provavelmente a perda de votos cruciais para seu acalentado sonho de reeleição. Temendo-o, suspendeu temporariamente a campanha e cancelou suas respectivas viagens a fim de acompanhar prioritariamente os fatos relacionados à passagem do Sandy. Logo que o referido furacão perdeu força, a contabilização das perdas e danos nas áreas atingidas revelou que estes eram consideráveis.

A destruição, ferimentos e mortes não puderam ser evitados a contento, mas a atitude presidencial de priorizar o acompanhamento da situação, de tomar expeditas providências – embora limitadas pelos efeitos sinérgicos desse desastre com os da crise econômica pela qual atravessava o país na ocasião – e de sua disposição ao exercício pessoal de alteridade perante as difíceis circunstâncias do homem comum diante dos agravos sofridos, prestando-lhe, junto com a primeira-dama, apoio moral *in loco*, certamente contribuiu para que a opinião pública lhe fosse positiva e influenciasse o comportamento do colégio eleitoral.

Nos principais estados e em Washington DC, onde os efeitos do Sandy foram graves – como em Nova Jersey, Carolina do Norte, West Virginia, Nova York, Connecticut, Virgínia, Pensilvânia, New Hampshire e Maryland –, Obama só perdeu para o opositor republicano, Mitt Romney, em dois deles, historicamente conservadores. Mas em todo o país Obama ganhou entre os mais pobres, entre as minorias, assim como entre os setores de maior escolaridade.

Tecia eu um breve comentário sobre o assunto supramencionado, atendendo a uma demanda de um *webjornal* universitário, quando um colega pesquisador alertou-me de que nem todos que se encontravam no caminho do Sandy interpretavam aquela circunstância como uma grave adversidade. Não titubeio em concordar. Porém, advertiu-me ele, desta vez, uma forma particular de representação do *cenário* tinha chegado ao limite da ofensa aos que padeciam. Aproveitando-se dos holofotes da imprensa americana e internacional na vizinhança, que focalizavam o sofrimento de milhares de famílias que se encontravam, sob um frio rigoroso, em meio aos escombros de suas moradias e à destruição de seus demais pertences – algumas das quais com parentes, vizinhos e amigos feridos ou falecidos no episódio –, uma brasileira ali residente ressignificou a atenção midiática.

Ponderou que a presença das câmeras era uma oportunidade ímpar para que ela apresentasse seus dotes de modelo (profissional?) num ensaio fotográfico de gosto duvidoso. O mencionado ensaio tornou-se, ambigualmente, motivo de paródia na internet e motivo de revolta daqueles que sofreram consideráveis danos e prejuízos no episódio. Só não era a coisa certa a fazer. O acintoso recurso que a modelo utilizou para visibilizar seus atributos físicos, pretendendo catapultar sua carreira profissional a patamares mais elevados em meio a uma circunstância em que ocorria o desmantelamento involuntário das condições mais essenciais de funcionamento das rotinas daquela coletividade, foi de mau gosto.

Depois desse episódio, lamentavelmente, ocorreram outros tantos casos de desconsideração com o sofrimento social nos desastres, denotando os importan-

tes desafios na construção de uma mentalidade pública sensível aos que experimentam uma sinérgica devastação material, moral, social, psíquica e simbólica nessas circunstâncias. Das muitas perguntas sociológicas que isso suscita, destaco uma, a saber: de onde surge e como se constrói o imaginário social que respalda essa insensibilidade? É dizer: quais as relações sociais e políticas que, se debruçando sobre os desastres, produzem ainda assim uma abordagem desumanizante?

Para refletir sobre essa questão me deterei nos aspectos de um conjunto discursivo de caso brasileiro em especial, desde onde poderei tratar de certos processos de dominação cultural e econômica que se espraiam no tecido político-institucional brasileiro, os quais geram óbices sociais fundamentais para que os desastres efetivamente se reduzam neste país. Três aspectos serão destacados na análise que parte do conjunto discursivo supramencionado. O primeiro aspecto se refere às oposições de fundo entre o discurso institucional brasileiro atual sobre desastres e as contribuições científicas contemporâneas disponíveis numa vertente humanista e crítica. O segundo refere-se aos desdobramentos perversos da visão institucional sobre o plano concreto da vida prática dos que vivenciam os desastres. O último aspecto é o que trata da questão mais perturbadora: por que tal *approach*, que não suplanta as adversidades sociais que caracterizam os desastres e cujo *modus operandi* agravam-nas, continua em voga no seio do Estado brasileiro?

PALAVRAS QUE CONDENAM: A DOR MORAL COMO ASPECTO DA INSEGURANÇA HUMANA NO CONTEXTO DE DESASTRES

O que nos torna humanos e que nos permite realizar com plenitude nossa humanidade, isto é, assenta as bases do que Giddens (1991) denomina como *segurança ontológica*, não é tanto a garantia das bases materiais de existência em si quanto a possibilidade de autodeterminação para construí-las, bem como para estabelecer as conexões entre o passado, o presente e o devir de nossa trajetória pessoal e do coletivo ao qual pertencemos. Quando as relações sociopolíticas produzem a morte social dos que perdem circunstancialmente suas possibilidades de autoprovimento e solapam os meios através dos quais os mesmos possam definir os rumos de sua vida, em sua própria concepção de plenitude, a insegurança humana acena no presente e no horizonte.

Campeiam na história nacional tristes episódios de desumanização em contextos de desastres, e estes proliferam. Mas, para essa reflexão inicial, destaco um deles, deflagrado em março de 2013, mas que continua e se aprofunda na vida dos que ali foram destituídos e prejudicados de muitas maneiras.

A presidente Dilma Rousseff havia viajado ao exterior para assistir à cerimônia do início do pontificado do Papa Francisco e, em seguida, ter com o mesmo em audiência privada no Vaticano, na qual ouviria a recomendação de tratar o povo com ternura. Na ocasião dessa viagem presidencial, fazendo-se acompanhar por uma não pequena comitiva e com considerável ônus aos cofres

públicos,¹ milhares de famílias de municípios fluminenses da Baixada e da Região Serrana passavam por graves desastres (para não falar dos milhões de brasileiros que sofriam sob a seca há muito mais tempo). Ali, no Rio de Janeiro, chuvas fortes e persistentes não eram a causa dos desastres, mas contribuía para o descortinamento dos *gaps* de cidadania expressos na deterioração espacial crônica e nos episódios mais agudos, com danos e prejuízos relacionados às enchentes e deslizamentos de terra. O trinômio ineficácia/lentidão/omissão do poder público marcava o retardamento das providências de viabilização de moradia e infraestrutura dignas às famílias empobrecidas nos municípios de Duque de Caxias e, especialmente, às do distrito de Xerém, que passavam por grandes perdas materiais pela segunda vez consecutiva no mesmo ano, que mal começara. Àquela altura, o município de Petrópolis colhia, aproximadamente, duas dezenas de mortes confirmadas e outras tantas de pessoas desaparecidas em meio aos escorregamentos e enxurradas.

No Vaticano, o Papa Francisco fazia a missa inaugural de seu pontificado com o compromisso, junto aos fiéis, de guiar a Igreja para uma atuação focalizada no combate à pobreza e a seus efeitos, buscando ser coerente com esse propósito ao repudiar os costumes eclesiais de fazer uso de aparatos de ostentação e de toda a sorte de privilégios correspondentes à sua posição na estrutura institucional. Incisivo, porém, doce e carismático, atento para que cada palavra proferida e conduta adotada dessem o tom de sua humanidade e em aproximação com a realidade dos humildes, Francisco já dava indícios de compromisso claro com a mudança de rumo da Igreja. Enquanto isso, a presidente brasileira, desde sua movimentação entre Vaticano e Roma e ao tomar conhecimento dos referidos desastres, proferiu palavras duras, dissonantes do tom das que fora colher do exemplo papal. “*Eu acho que serão tomadas medidas um pouco mais drásticas para que as pessoas não fiquem nas regiões que não pode ficar*” [grifo nosso], disse Dilma. O que isso significava? Que o Estado tomaria, enfim, uma atitude enérgica em prol dos que sofriam em meio à lama? Ou, ao contrário, era um sinal de reprovação aos próprios grupos sociais afetados?

De imediato, as palavras de Dilma repercutiram junto à opinião pública nacional e houve certo desconforto com elas: o que seriam *medidas drásticas*? O mal-estar com esses termos foi pauta na imprensa nacional. No noticiário noturno do dia 18 de março de 2013, muitos telejornais deram destaque às afirmações de Dilma. O *Jornal da Band* foi um deles. Na conclusão da matéria dedicada a mostrar *in loco* as insuficiências e os erros das soluções/recomendações técnicas adotadas na redução dos desastres em municípios da Baixada Fluminense e da Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, seguida das pa-

1. O tamanho da comitiva e os gastos derivados, noticiado com algo próximo a R\$ 324 mil, foram motivo de amplo comentário crítico da opinião pública brasileira e da imprensa na ocasião, não convencidos com a alegação governamental de que eram realmente justificáveis. Algumas das matérias sobre o assunto podem ser acessadas pelos links: <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/ministro-proximo-a-dilma-minimiza-gasto-com-viagem-ao-vaticano,6ad08dafbbe8d310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html> (acesso em 22 de março de 2013) e <http://exame.abril.com.br/brasil/politica/noticias/comitiva-de-dilma-em-roma-custa-r-324-mil-diz-itamaraty> (acesso em 23 de março de 2013).

lavras presidenciais acima referidas e explicitamente destoantes do contexto da matéria jornalística precedente, o âncora do telejornal, Ricardo Boechat, com expressão indignada, fitou a câmera e observou:

Presidente, com todo o respeito (...) **que medidas mais drásticas?** A senhora e o governador Sérgio Cabral (que foi ouvido pela reportagem há pouco também, prometendo mais coisa) não tomaram medidas ‘nem drástica’ nem ‘não drástica’ alguma. A situação que a gente tá vendo aí, nas imagens, no lamento das pessoas, deixa isso muito claro. (<http://www.band.uol.com.br/jornaldaband/videos.asp?id=14325625&page=3>. Acesso em: 28 mar. 2013).

A despeito do destemor do mencionado âncora para dirigir crítica aberta aos referidos governantes, federal e estadual, seu comentário levou o telespectador a supor que Dilma se referisse a medidas drásticas que seriam tomadas pelas autoridades. Porém, a matéria jornalística da Agência Brasil, assinada por Giraldi e Abdala (2013) e disseminada por internet naquele mesmo dia, recolocou a fala da presidente num conjunto mais amplo de afirmações, o que permitiu compreender a quem se dirigia seu discurso em tom ameaçador. Definitivamente, não era dirigido ao interior da máquina pública e seus inerentes desconcertos, tampouco problematizava a ocorrência dos desastres em si. Tudo apontava para a culpabilização dos moradores empobrecidos pela forma como conduziam sua vida prática. Para dissipar dúvidas, destaco, abaixo, um conjunto de assertivas presidenciais constantes na referida matéria jornalística:

1. Eu acho que serão tomadas **medidas um pouco mais drásticas** para que as pessoas **não fiquem** nas regiões que não podem ficar, porque aí **não tem prevenção que dê conta**.
2. A nossa prevenção hoje **avisa** as pessoas.
3. **Os dois servidores públicos que morreram, a gente tem que honrá-los**, porque estavam justamente tentando retirar essas pessoas [que vivem em áreas de risco]. **É uma questão de conscientizar**.
4. O problema é que muitas vezes as pessoas **não querem** sair [das áreas onde vivem].
5. **O homem não tem condições de impedir desastres naturais**. O que ele [o homem] tem que impedir é a **consequência dos desastres**. É isso que a gente tem lutado para fazer no Brasil [**numeração e grifo nossos**] (GIRALDI e ABDALA, 2013).

Por um lado, os excertos acima indicam que a presidente Dilma apreendeu com esmero o *core* da racionalidade da tecnologia sobre os desastres, herda da das gestões anteriores, e deu-lhe fôlego. Suas palavras guardam coerência com o de demais atores que lograram êxito na consolidação de sua presença e/ou influência no tecido institucional na última década e que deixará suas marcas nas gestões futuras, sejam elas de que orientações partidárias forem.

Por outro, há de se ponderar que coerência entre a visão e as linhas de ação de um governo, ou mais amplamente do Estado, no enodoamento de várias gestões, não corresponde necessariamente a uma virtude e, tampouco que seja, uma característica intrinsecamente democrática. Ao contrário, pode haver coerência quando a máquina pública se fecha hermeticamente sobre si, numa racionalidade própria que se aparta de frações de sociedade ou chega mesmo a hostilizá-las. Essa forma de coerência interna, em torno do rótulo de desastres *naturais*, se descola paulatinamente do universo microsocial, no qual a vida cotidiana pulsa. Torna-se fator de ampliação da insegurança humana em vez de atenuá-la. Esse desencontro representacional entre o que as figuras de autoridades pensam sobre uma fração do seu povo e o que essa fração pensa a respeito de si própria é um fator crucial de uma sensação de desamparo, intranquilidade e também de indignação. Não por acaso, quando a presidente esteve em Petrópolis, por ocasião das homenagens aos mortos do referido desastre, houve protestos de moradores, não apenas em relação às parcas providências públicas que culminaram no desastre que vivenciavam, mas aos tantos outros que, nos anos anteriores, tinham experimentado.²

PASSANDO RAPIDAMENTE PELOS NÚMEROS PARA RETORNAR ÀS PALAVRAS DURAS

Numa análise quantitativa mais detalhada e publicada recentemente, destaquei alguns aspectos do processo sociopolítico que indicam que: (a) o agigantamento da estrutura institucional não tem ensejado a redução dos desastres; (b) há cronicidade de emergências em muitos municípios de diferentes unidades federativas, ampliando o estado de exceção na rotina operativa da máquina pública; e (c) regiões com maior ou menor nível de desenvolvimento econômico e social, medidos pelo PIB e IDH, são igualmente sujeitas a essas ocorrências (VALENCIO, 2012). Esse tripé assinala que os desastres não são algo excepcional, mas parte constitutiva de um tipo problemático de desenvolvimento que se caracteriza por um misto de práticas de expressivas intervenções da máquina pública na conformação territorial, deflagradas por um âmbito decisório extraterritorial e que desorganiza a vida social local, e de reiterada omissão em relação aos serviços públicos comunitariamente requeridos.

Como reflete Boito Jr. (2012), o *neodesenvolvimentismo* das gestões Lula e Dilma caracteriza-se por apelos nacionalistas, populistas e policlassistas, cujo programa essencial é o crescimento econômico que não rompa com os limites do modelo neoliberal das gestões FHC, os quais se coadunam com os requerimentos do capitalismo financeiro internacional. Ribeiro (2012, p. 197) chama a atenção para a ideia do desenvolvimento como sendo “*a expansão econômica adorando a si mesma*”, do que decorre a importância de “*conhecer o sistema de crenças que subjaz a essa devoção, assim como as características do campo de poder que a sustenta*”.

2. Reportagens com a indignação popular com a postura governamental diante do ocorrido estão disponível na internet, dentre elas, a da R7 vídeos, no link: <http://videos.r7.com/visita-da-presidente-dilma-a-petropolis-rj-e-marcada-por-protestos/idmedia/51519a27e4b0d71e75b554f2.html> (acesso em 8 de abril de 2013).

Nesse escopo, o discurso de defesa do desenvolvimento e as práticas que lhes correspondem propagam-se como uma religião secular, isto é, como um fenômeno sobre o qual se torna socialmente incorreto manifestar oposição.

Um aspecto desse modelo de desenvolvimento é que as autoridades governamentais fazem uso incomensurável da máquina propagandística para forjar o pensamento único concernente, por exemplo, à velha ideia de progresso baseada em megaobras e na expansão da matriz suja do petróleo, não aceitando as divergências de opinião sobre os efeitos socioambientais dessas escolhas a fim de rever os rumos adotados. Essa concepção de desenvolvimento resulta numa constante ameaça e, em muitos casos, na efetiva deterioração da vida democrática, num autoritarismo mal disfarçado e, no plano socioespacial, na deterioração dos *lugares*, conceito que remete à simbiose entre a singularidade dos sujeitos e a da sua territorialidade compartilhada, o que ocorre por meio de um sistema de significados igualmente comum (ZHOURI; OLIVEIRA, 2010).

É nos lugares e sobre as pessoas que os fardos do referido modelo de desenvolvimento se exprimem, na forma de inseguranças que as põem no centro dos desastres; porém, quando autoridades e parte importante da mídia se debruçam sobre tais desastres, o fazem de modo a deixar desaparecer as responsabilidades públicas. Para tanto, a crise ali instalada é ressignificada como a junção entre os tropeços da vida do homem comum – acusado pelo *resultado vergonhoso de sua ignorância, imprevidência e insistência em morar nas áreas de risco*, quando se trata de empobrecidos – e as artimanhas de São Pedro – que, dos céus, surpreende a todos e faz cair a *chuva atípica ou a pior seca dos últimos 60 anos*, que não foram alcançadas a tempo pelas previsões disponíveis ou pelas medidas preparativas adotadas.

Enfim, há ocasiões em que convém dizer que a culpa não foi de ninguém, num acordo tácito de que cada um arque com os seus prejuízos (como o pequeno produtor nordestino, com os milhões de cabeças de gado perdidas pela sede), e outras em que jogar a culpa nos moradores do lugar devastado, como uma espécie de lição que deviam humilhanamente aprender, é uma alternativa para fazê-los purgar por não estarem dentro da ordem, mas nas *margens do Estado*, conforme definem Das e Poole (2008).

Por isso, repolitizar a questão é necessário. Para tanto, começo por tomar quatro conjuntos de informações quantitativas para ilustrar a natureza sociopolítica da crise qualificada como desastre *natural*.

O primeiro, referente ao percentual de municípios que no conjunto dos municípios brasileiros decretam situação de emergência (SE) ou estado de calamidade pública (ECP), denota que o problema dos desastres não é residual. Ao contrário, este *estado de exceção* (cf. AGAMBEN, 2004), que imbrica devastação ou danificações nos lugares e excepcionalidade na forma de condução das rotinas da administração pública e no tratamento ao povo, persiste e se alastra pelo país (Figura 1). A média de municípios que decretaram desastres por ano, no conjunto dos municípios brasileiros, na primeira gestão Lula (2003-2006) foi de 21,25%; na sua segunda gestão (2007-2010) foi de 22,75%; e na gestão Dilma, até o momento (do ano de 2011 até 18-10-2013), tem sido de aproximadamente 31%.

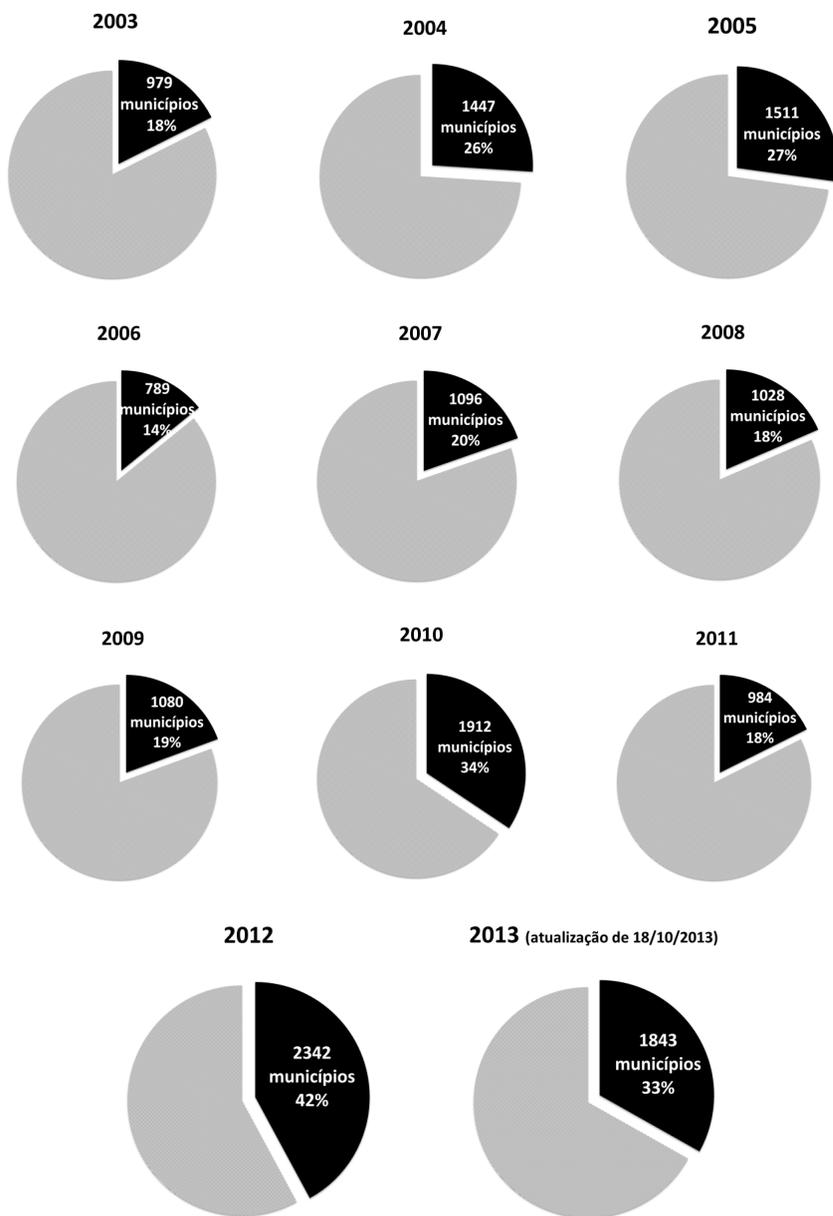


Figura 1 Percentual de municípios brasileiros com solicitação de reconhecimento de SE/ECP, período 2003-2013 (atualização de 18/10/2013). Sistematizado pela autora a partir da base de informações da SEDEC/MI.

O segundo conjunto, concernente à relação entre o número total de portarias de reconhecimento de decretos de SE/ECP e o número de municípios com solicitações concedidas por ano, no período de 2003-2013 (atualização até 18/10/2013), demonstra uma intensificação ou repetição, em média, de 32,9% dos casos anualmente ocorridos. É importante atentar que essa relação indica que as graves perdas, danos e prejuízos de um desastre não foram equacionados no período inicialmente previsto pelas autoridades, exigindo extensão do período de excepcionalidade, ou indica que houve a repetição de um desastre na mesma localidade após um breve período entendido como sendo de normalidade, ou, ainda, que a localidade permanece suscetível a um desastre, embora com características físicas distintas. De um modo ou de outro, a alta recorrência anual de desastres oficialmente reconhecidos num mesmo município é indício de uma incapacidade estrutural do executivo municipal de efetivar providências para uma recuperação mais duradoura do espaço onde seus cidadãos vivem e convivem (Gráfico 1).

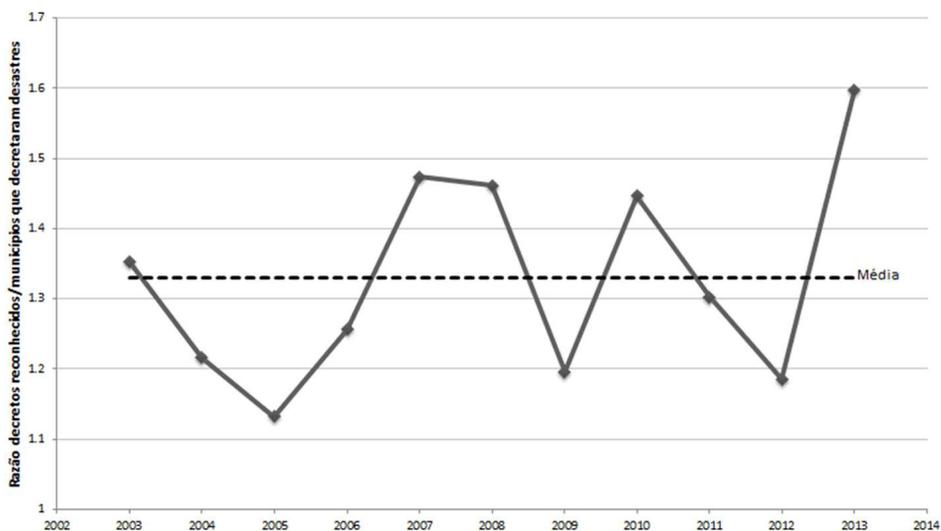


Gráfico 1 Relação entre o total de portarias de reconhecimentos de decretos de SE/ECP e o número total de municípios com solicitações concedidas ao ano. Período 2003-2013 (atualização de 18/10/2013). Sistematizado pela autora a partir da base de informações da SEDEC/MI.

O terceiro conjunto, que trata da distribuição de SE/ECP por ano ao longo do período analisado, sinaliza uma mudança ascendente dos patamares de desastres oficialmente reconhecidos. Embora grande parte desses desastres seja caracterizada como situação de emergência, que significa um conjunto menor de apoio que o ente municipal requer dos demais níveis de governo se equiparado ao estado de calamidade pública (Gráfico 2), a tendência de aumento de SE demanda dos demais níveis simultâneas ações de atendimento com as quais os meios operativos não conseguem lidar e enfrentar resolutamente o problema.

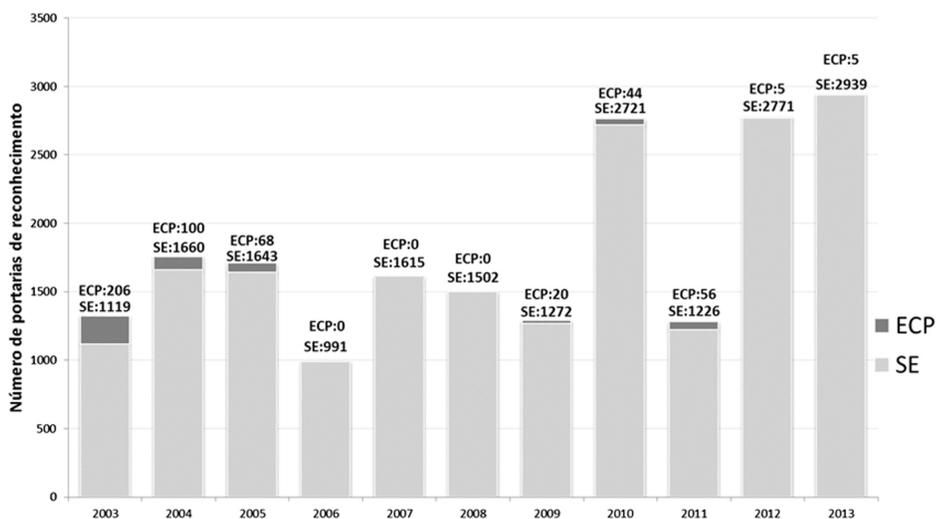


Gráfico 2 Distribuição das portarias de reconhecimento de SE e ECP por ano, período 2003-2013 (atualização de 18/10/2013). Sistematizado pela autora a partir da base de informações da SEDEC/MI.

Dois macrorregiões bem distintas, em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), são as Sul e Nordeste. A média do IDH das unidades da federação que compõem a região Nordeste é de 0,716, enquanto as da macrorregião Sul é de 0,830. No entanto, no período de janeiro de 2003 a junho de 2012, a maioria dos desastres ocorridos localizou-se nas regiões Nordeste (46,32% do total) e Sul (31,78% do total) do país. Chama a atenção o fato de que 290 municípios das referidas regiões tenham produzido dez ou mais decretos municipais de emergência reconhecidos pela autoridade federal no período, habituando a gestão pública a uma rotina fora do controle. E, ainda, que os municípios de pequeno porte sejam expressivamente os que mais decretam emergência (VALENCIO; VALENCIO, 2011).

Chuvas prolongadas ou concentradas e secas não precisam ser sinônimo de desastres. Se tais eventos da natureza passam a ser tratados, pelo meio social, como sendo perigos e as estratégias para lidar com os mesmos falham sistematicamente é nesse plano social que os questionamentos devem ser feitos em relação às soluções técnicas adotadas; à morosidade para disponibilizá-las a quem delas precisa e assim por diante.

Por fim, num quarto conjunto, a repetição, ano após ano, dos mesmos desastres em algumas centenas de municípios brasileiros é algo a se destacar, pois denota que a contínua emergência se torna uma forma normal de governar e da qual não se consegue (ou não se deseja) sair. Se considerarmos apenas os municípios que nas regiões Sul e Nordeste (as que mais colecionam portarias de SE/ECP) tiveram mais de 15 ocorrências de desastre no período de 1º de junho de 2003 a 26 de junho de 2012 (n = 15 municípios), observamos que a quase totalidade das portarias de reconhecimento está oficialmente referida às chuvas

(o que inclui seus efeitos, como enchentes, enxurradas, deslizamentos e afins) ou ao *stress* hídrico (secas, estiagens prolongadas) (Tabela 1).

Tabela 1 Caracterização dos desastres, segundo as portarias de reconhecimento da situação de emergência e de estado de calamidade pública dos municípios das macrorregiões Nordeste e Sul com 15 ou mais ocorrências no período de 1º de junho de 2003 a 26 de junho de 2012 (n = 15).

Município	Estado	Número total de portarias	Número de portarias relacionadas ao <i>stress</i> hídrico e seus efeitos	Número de portarias relacionadas às chuvas e seus efeitos
Irauçuba	Ceará	19	15	03
Tangará	Santa Catarina	18	5	11
Caridade	Ceará	18	15	03
Tauá	Ceará	17	15	02
Lagoa Grande	Pernambuco	17	15	02
Santa Cruz	Pernambuco	17	15	02
Pedra Branca	Ceará	17	15	02
Camboriú	Santa Catarina	16	–	14
Salete	Santa Catarina	16	4	11
Pena Forte	Ceará	16	15	01
Afrânio	Pernambuco	15	15	–
Araripina	Pernambuco	15	13	02
Petrolina	Pernambuco	15	11	03
Parambu	Ceará	15	12	02
Tabuleiro do Norte	Ceará	15	12	03

Sistematizado pela autora a partir das informações da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC/MI).

Assim, embora a insistente repetição do discurso autoritário de culpabilização dos grupos sociais fragilizados pelas penúrias que atravessam em sua vida miúda, oriundo dos setores afluentes e dos que controlam a máquina pública, pareça cruelmente desproporcional, é mais do que isso. Trata-se de pavimentar, no imaginário social, o caminho de isenção do Estado pelos modos precário de morar, circular e trabalhar de milhões de pessoas que de tal ou qual

forma integram famílias e comunidades indefesas. Expõem-se tais grupos, responsabilizando-os pelo súbito esfacelamento de sua rotina cotidiana e pela humilhante tarefa de recomposição material, identitária, corporal e intersubjetiva mais lastimável. Tudo se passa como se nada dessa deterioração decorresse da má qualidade das políticas públicas.

Apontando impiedosamente para os indefesos tanto quanto para as nuvens no céu, impede-se que as inúmeras ocorrências anuais de desastres sejam desnudadas como aspecto do modelo de desenvolvimento que teima em manter a concentração do poder político e não afrontar as desigualdades socioespaciais. O imaginário social tem sido alimentando intensamente com um repertório de fácil recriminação daqueles tidos como imprevidentes, ao passo que enseja a valorização crescente dos boletins do tempo para organizar as rotinas na esfera privada da vida. Em ambos, olvida e isenta o Estado dos efeitos que suas ações e omissões provocam no terreno onde a chuva cai ou escasseia. Quando pressionadas a discutir as opções a tal modelo de desenvolvimento, as autoridades apelam para a retórica das ditas *soluções técnicas*, que é a outra blindagem discursiva contra a possibilidade de contestação social ou, de outro modo, evitar trazer para o campo da política aquilo que é nomeadamente de sua esfera.

Poderia um morador empobrecido de uma periferia urbana ou de uma pequena propriedade rural enfrentar o bombardeio das potentes vozes de autoridades governamentais, da grande mídia, de técnicos e de cientistas? Creio que não; sucumbirá moralmente antes que qualquer ouvido lhe preste a devida atenção. Há esvaziamento de sua fala antes mesmo que a palavra deixe sua boca, em razão da falta de alteridade entre quem a profere e a quem é destinada. O que, ao fim e ao cabo, é a própria medida desse modelo de desenvolvimento perverso. O sofrimento coletivo multidimensional, espelhado na vida prática – que está geográfica, material, social, política e simbolicamente referida – traz as narrativas de rupturas, decomposições, deterioração, desmantelamento e desestruturização como esteio para pleitear proteção, ressarcimentos, compensações, compromissos, horizontes. No entanto, atualmente, a democracia brasileira não avançou o suficiente para que o desvalimento de muitos escandalize os atores bem posicionados na estrutura de poder, política ou econômica, e tenha o efeito de convocar a priorização de acesso ao anteparo público. Ao contrário, os desvalidos constataam sua solidão perante o interlocutor socialmente distanciado e, por vezes, passam a descreer na legitimidade de suas reivindicações.

Os documentos oficiais tratam o conjunto dessas ocorrências como desastres *naturais*, porque esse recurso discursivo favorece que os que se mantêm em aviltantes condições de vida e de territorialidade possam permanecer longamente à míngua, sentindo-se apenas traídos pelo destino e por si próprios. A culpa que os afetados nos desastres são levados a inculcar serve para vergar sua dignidade, verem-se como incapazes e induzi-los a mostrarem-se sempre gratos pelos donativos ou serviços de reabilitação que lhes chegam.

As palavras presidenciais, em vez de servirem de alento aos que viram suas desvantagens históricas se somarem aos danos agudos num desastre, foram ameaçadoras para esses, assombraram-nos. Não bastasse a insegurança do viver co-

tidiano das relações de empobrecimento e a brutalidade de prejuízos materiais de difícil recuperação, vieram as palavras duras, ríspidas, profundamente distanciadas da humanidade intrínseca dos que sofrem. Ao ouvi-las, viram esvair qualquer esperança de que algo fosse feito pelo poder público em seu favor.

POR DETRÁS DOS CONCEITOS: QUAIS RELAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS SE OCULTAM NOS DESASTRES DITOS *NATURAIS*?

A concepção de inevitabilidade dos ditos “desastres naturais”, associada à de que somente restaria à sociedade impedir suas consequências, joga luzes sobre a profundidade do abismo entre as ações governamentais e o plano concreto da insegurança humana.

A principal questão é a adesão a um *approach* que desloca arbitrariamente a ênfase no substantivo “desastre” para o qualificativo “natural” a fim de lhe dar um destaque indevido e desproporcional que se ajusta instrumentalmente aos projetos de poder – e, portanto, socialmente excludentes – aninhados no meio científico e no meio técnico com suas respectivas alianças políticas e empresariais. Sendo “natural”, restringe-se o número de expertises que se apresentarão – e serão reconhecidos – como aptos para lidar com o tema e blinda-se a discussão ao seu redor. Porém, como qualquer medida séria de enfrentamento dos desastres obrigatoriamente tem de passar por dimensões socioculturais, sociopolíticas, psicossociais e afins, as quais exigem incorporações de consistentes abordagens sociológicas, antropológicas, do serviço social, da psicologia, dentre outras áreas do conhecimento, a blindagem do tema dos desastres, que a rubrica *natural* propicia, terá afastado profilaticamente essas importantes competências das humanidades, deixando o caminho livre para a produção de um tipo de conhecimento que se favorece de uma interpretação superficial, quando não distorcida, sobre os aspectos da estrutura e da dinâmica social nacional para assentar as políticas no tema. Temos advertido insistentemente sobre essas deletérias conexões entre o discurso dominante científico e os caminhos da política no tema dos desastres (VALENCIO, 2010; 2012), de forma que nos parece desalentador testemunhar cada nova manifestação de autoridade pública que, ao reafirmar sua crença nessa vereda interpretativa tecnicista, se afasta da possibilidade de construir visões inovadoras para pensar o problema.

O tom forte no qualificativo natural e sua relação com desastres alcançam e impregnam-se no imaginário social de tal forma que fica difícil desfazer o estrago, ainda mais quando os meios de comunicação encontram nesse apelo uma estratégia para elevar a audiência. As ditas “forças implacáveis da natureza” ou a “natureza em fúria” são elementos argumentativos de uma antropofomização dos eventos, como se os mesmos tivessem uma intencionalidade em relação ao meio socioespacial em que se manifestam ou, ainda mais, como se tivessem o intento de testar a capacidade técnica para detê-los. Persistir no uso da tipologia que concebe uma classe de desastres como *naturais* significa aceitar que sigam apartados da outra classe de desastres, os *provocados pelo homem*, o que respalda a ideia de que as ciências sociais não se intrometam no assunto que envolve a

primeira classe de desastres, assinala Dombrowsky (1998), que complementa: é equivocada a expressão *o impacto do desastre*, que seria o mesmo que dizer *o vento venta*, porque não se podem separar elementos que configuram um processo, isto é, “*disasters do not cause effects. The effects are what we call a disaster*” (p.21). O referido autor preocupa-se com a proliferação de uma noção de que as rupturas deflagradas na rotina social, caracterizando um desastre, estejam sendo equivocadamente apreendidas nos termos das ciências físicas ou das disciplinas de engenharia que olham aspectos da dinâmica e estrutura do terreno e dos sistemas de objetos no ambiente para enfeixá-los em medidas quantitativas, como se os pontos da escala Richter, a velocidade de um furacão, o volume da precipitação pluviométrica e similares correspondessem linearmente ao conteúdo das perdas e danos sociais observáveis.

Não se pode tomar uma coisa por outra, enfatiza Dombrowsky, e para ele as medidas de avaliação, mesmo as que se referem aos aspectos sociais e econômicos estrito, têm de estar em seu contexto social específico, e arremata: “*Dez mortes seria pior do que centenas de feridos ou pior do que um milhão de dólares de propriedades destruídas?*”. Apesar da complexidade social envolvida no delineamento de um desastre, as ciências sociais têm tido menos condições que as ciências duras para influenciar a construção das fronteiras desde onde as autoridades se sentem confiantes para dizer se estão diante de uma rotina ou de um desastre ou, ainda, se estão diante de um desastre ou de uma catástrofe, fronteiras essas insistentemente delimitadas por parâmetros físicos. Alexander (2005) arremata: os desastres não devem ser definidos pelos eventos da natureza e, tampouco, por relações sociais imutáveis. Mas, quando os agentes defensores do *approach* objetivista relegam publicamente a compreensão da dinamicidade e singularidade da dimensão sociopolítica de cada desastre, isso não significa que os mesmos desconheçam categoricamente esses aspectos, mas que eventualmente haja conveniência em manipular a interpretação sobre os acontecimentos; sobretudo, se temos em conta que muitos desastres, na era da informação, se transformam em autênticos espetáculos (ALEXANDER, 2005).

Tão ilusório quanto pensar que as forças da natureza se colocam deliberadamente no caminho da sociedade, em vez de terem um curso relativamente autônomo, é pensar que esse encontro necessariamente tenha de ocasionar um desastre, como se não houvesse precedência de um processo histórico constitutivo das relações dos diversos sujeitos com o seu ambiente, incluindo uma significação dinâmica sobre as coisas do mundo e a distribuição desigual das estratégias de enfrentamento de perigos. Douglas e Wildavsky (1982) há muito advertiram que, quando se define um desastre como natural, a atribuição de responsabilidades fica diluída. Quando os grupos afetados são do extrato social bem aceito, a forma como organizam sua espacialidade não é posta em questão; porém, quando os grupos sociais afetados são incômodos, difundem-se rumores que conectam o desastre à sua transgressão moral, o que faz com que se deflagre, como centro da discussão, o mau juízo sobre o que é entendido como comportamento desviante do grupo.

Tais ponderações são providenciais para destacar que o essencial na discussão sobre desastres é a natureza social da crise em ocorrência num *tempo social*,

isto é, num tempo que não é meramente o cronológico, posto envolver dimensões culturais, políticas, econômicas e subjetivas (SOROKIN, 1942). Ou, conforme salientou Drabek (2007), o desastre dura enquanto durar a ruptura nos meios e nos modos de vida regulares dos grupos afetados.

Houve passagens, na história da civilização humana, em que a prática de atirar virgens escolhidas na boca de vulcões fumegantes era vista como uma forma eficaz de responder à leitura dos sinais da natureza, abrandando a ira dos deuses e apaziguando-os (TUAN, 2005). Hoje, no Brasil, atiram-se pesados recursos públicos aos negócios dos desastres e aos de seletos grupos que concentram o conhecimento na leitura dos sinais da natureza, supondo-se que dessa leitura resultará a indicação das melhores providências a tomar. Porém, conhecimento concentrado é um aspecto do poder concentrado, da economia concentrada, da terra concentrada, da tecnologia concentrada, e é dessa concentração, mais do que da fúria da natureza, que se alimentam os desastres.

O caminho para a redução dos desastres não pode ser copiado a não ser por um mimetismo estéril, protelatório e dispendioso aos cofres públicos; ou, pior, na negação do enfrentamento das especificidades de sua própria história. Enquanto os americanos optam por lidar com os furacões disseminando sofisticadas tecnologias de alerta que cabem em suas contas públicas, colocar os meios operacionais para auxiliar na preparação e viabilizar opções de fuga, os cubanos escolhem o caminho de uma sólida coesão comunitária para se protegerem e se recuperarem de eventuais danos.

Enfim, em que pese um esforço especializado de algumas áreas da ciência na compreensão da dinâmica dos chamados eventos da natureza, isso não pode nem deve tomar o lugar de uma fundamental necessidade de compreensão teórica e metodológica da complexa teia de relações sociais em que os desastres ocorrem, bem como da compreensão da eficácia ou dos óbices de aprendizado dos atores envolvidos num desastre para evitar a mesma situação no futuro. Um olho nas informações propiciadas por um satélite pode ser oportuno, mas não representa esforço suficiente. O outro olho mantido no campo da política é o que faz com que, mesmo sob *um duro ataque das forças da natureza*, um desastre não ocorra ou, ocorrendo, não perdue essa crise na vida social dos grupos afetados.

Embora os cientistas sociais clamem que o cerne do problema relacionado aos desastres não seja o acontecimento físico em si, mas a intensidade e a duração da crise social (SOROKIN, 1942; FRITZ, 1961; QUARANTELLI, 1998; 2005), a resistência da máquina pública brasileira, nos vários níveis de governo, em aceitar essa abordagem é imensa, porque problematizar os desastres nesses termos, focalizando as dinâmicas institucionais e relações sociais, significa tecer análises críticas à máquina a partir da valorização da perspectiva dos que sofrem os agravos nessas circunstâncias. Somente interessaria um foco como esse a uma gestão pública com coragem suficiente para indagar-se: *como fomos capazes de deixá-los tão expostos?* Portanto, há uma barreira ética de difícil transposição. Deste modo, desastres podem ser considerados como crises agudas dentro de um espaço, mas também uma construção social do problema por diversos atores que se movimentam em tensionamento (TIERNEY, 2007).

No caso brasileiro, a resposta para a existência e recorrência desse tipo de crise social denominada desastre passa pela irresolução da questão fundiária, pelas equivocadas deliberações em torno das prioridades dos investimentos públicos, pelas iniquidades distributivas de apoio aos avanços científicos e difusão de seus resultados, pelo misto de inoperância e de formas autoritárias através das quais o meio técnico de emergência usualmente age diante dos grupos mais suscetíveis, pela incapacidade de ouvir as comunidades afetadas em seus próprios termos e de aceitar o aumento do controle social sobre as soluções técnicas empregadas, enfim, pelo processo de vulnerabilização que enseja que ameaças bem mais amenas que um furacão façam grandes estragos e num recorte de classe bastante evidente. Essa mentira organizada perdura em razão da vertigem propiciada pelas rápidas mudanças aparentes que acobertam a condição anômica para a qual somos arrastados. *Processo de vulnerabilização* é a relação sociopolítica de violência que esgarça o direito do outro através de lutas simbólicas, as quais pressionam os sujeitos menos móveis a aceitar a degradação a que são levados (ACSELRAD et al., 2009).

Daí, quando a presidente menciona que *não há prevenção que dê conta* é porque as soluções técnicas prestigiadas pela máquina pública não estão minimamente coadunadas com a forma pela qual as frações da sociedade se organizam, por meio de indisfarçáveis conflitos e desbalanços de proteção, contra toda a sorte de perigos. Dito de outra forma: é temerário quando as autoridades acusam o meio social de não corresponder mecanicamente à racionalidade tecnocêntrica em vez de questionar o conteúdo das medidas governamentais adotadas, sobretudo as mais alardeadas.

A iniciativa de um padre, de fazer tocar insistentemente os sinos da igreja no município de Barreiros, interior de Pernambuco, foi o que permitiu que a comunidade local soubesse que estava para enfrentar um perigo iminente e, então, todos os que puderam acorreram ao estabelecimento religioso e imediações para ali, no ponto mais alto da cidade, ficarem a salvo da torrente de água vinda do rompimento de uma barragem a montante. Não foram as chuvas o que causou tamanha devastação, mas a água armazenada e que escapou com velocidade de um objeto técnico colapsado, uma obra de engenharia, materializada sob certos cálculos de riscos e num outro espaço que transformou em área de risco aquilo que havia abaixo.

Um estudo sociológico mais detalhado acerca de seis dentre os mais catastróficos desastres recentes (ocorridos nos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Pernambuco e Alagoas) mostra que o abandono dos grupos mais fragilizados é a regularidade. As medidas de reabilitação são insuficientes e as de recuperação sequer chegam a materializar-se (VALENCIO et al., 2011). O sofrimento multidimensional não cabe nos compartimentos das providências técnicas. Num desastre de grandes proporções, pessoas morrem, ficam feridas, adoecem e desaparecem; há perda de moradias e bens móveis indispensáveis à vida cotidiana, perturbando o sistema de sentidos identitariamente articulado à esfera privada da vida da família; há danificação ou destruição de meios de vida e objetos de trabalho, como lavouras, animais de criação, veículos e equipamen-

tos, pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços, estoques de sementes e de produtos e insumos, inviabilizando a garantia dos mínimos vitais; há perda da funcionalidade da infraestrutura hídrica, elétrica e viária da comunidade; assim como a perda da funcionalidade de escolas, postos de saúde, estabelecimentos religiosos, de praças desportivas e demais elementos que compõem os mínimos sociais da comunidade; dentre outros aspectos. Esse amplo rol de perdas, danificação e prejuízos denota uma crise instalada que tende a aviltar ainda mais os que recebem pífios sinais de mitigação, no geral, reduzidos a uma cesta básica, uns baldes de água, uma vacina, roupas usadas...

OS AFETADOS NOS DESASTRES: A NEGAÇÃO DOS CONFLITOS SOCIAIS E OS SEM-FALA

Os desastres são processos *multidimensionais* e *multicausais*, como enfatiza Acosta (2005), autora que também adverte para o fato de muitos deles derivarem de riscos produzidos num processo histórico, no bojo do qual se consolidam modelos de desenvolvimento que reforçam as desigualdades sociais, perpetrando políticas de *human insecurity*. A ciência tem papel determinante na construção social dessa insegurança. Vejamos o contexto como uma cena.

Por maior que seja a ansiedade de um espectador que chegue a um teatro, tomando com antecedência considerável seu assento na plateia, o mesmo não desfrutará da peça enquanto os atores não se dispuserem na cena. Entretanto, o contrário é verdadeiro: uma peça teatral pode ser encenada mesmo que os potenciais espectadores deixem de presenciá-la.

Tal consideração vem ao propósito da rememoração que faço de que, na manhã do dia 12 de janeiro de 2011, um pesquisador que prestava serviços de consultoria a uma prestigiada emissora de televisão, como especialista em gerenciamento de risco, sobrevoou as adjacências e, por fim, desembarcou de um helicóptero no Vale do Cuiabá, distrito de Itaipava, no município de Petrópolis (RJ). Mencionou insistentemente que teria sido o primeiro especialista a chegar àquele desastre, de proporções catastróficas. Na hipervalorização dessa presença no cenário quente da ocorrência – indicando inserção na circunscrição onde os fatos se desenrolavam em toda a sua dramaticidade –, manifestou-se diante das câmeras como se efetivamente essa inserção espaço-temporal e esse seu olhar contivessem as principais variáveis explicativas dos processos socioambientais que levaram àquela situação em que tais dramas estavam se desenrolando. O primeiro astronauta que pisou na Lua passou por um inebriante sentimento de ser o portador da experiência e do testemunho pioneiro da raça humana nesse feito inédito e de grandes proporções, porém, no caso de desastres, nem o mais ágil dos pesquisadores ou jornalistas que se inseriam no cenário terão a plenitude da experiência do que se passa.

Desastres não são paisagens raras, remotas e livres de pegadas humanas. Ao contrário, só há desastre porque há um meio social diretamente envolvido no acontecimento físico de devastação, o qual se desenrola independente dos helicópteros que pousam ou dos pesquisadores que observam. A despeito da

fabulação em torno do ineditismo da proximidade com a cena, ainda assim serão meros espectadores. Quem sempre chega primeiro a um desastre é quem está no centro do processo de vulnerabilização. É o coletivo portador da experiência daquela devastação, é consigo que ela ocorre, simultaneamente, no âmbito externo e interno de sua vida individual, mas também coletiva, em que as rotinas se desfazem com implicações deletérias na esfera privada e na esfera pública de sua vida. Só há desastre porque algo de muito ruim aconteceu com ele (com aquela coletividade). O que queremos enfatizar é que a cena em si não trará a dimensão apropriada dos acontecimentos se o grupo afetado não tiver centralidade como o sujeito primordial das significações. Ele privilegiadamente poderá nos dizer a multidimensionalidade das perturbações havidas em seu lugar e quanto tempo o desastre dura em sua vida. Dito de outra forma, desastres são acontecimentos ruins, que mesclam aspectos sociais – objetivos, subjetivos e simbólicos – na vida de pessoas e nos seus lugares (de moradia, de trabalho, de circulação), o que confere às mesmas a autoridade de dizer privilegiadamente o que foi que se passou com elas.

Esse lugar de experiência e de narrativa é inalienável.

A ele, segue o lugar interpretativo de outros grupos sociais, como daqueles que, por vínculos sociais com as pessoas diretamente afetadas, reagem ativamente àquela situação limite – parentes, vizinhos, amigos, membros da própria comunidade afetada –, seguido mais além por técnicos (como agentes de defesa civil, bombeiros militares, urgência médica e afins) que, num intervalo maior de tempo, respondem diretamente para mitigar alguns dos danos humanos e materiais sofridos. E, por fim, há os demais que, mobilizados por apelos variados – da simples curiosidade a uma solidariedade difusa, passando por interesse de saquear o que resta em moradias e estabelecimentos danificados ou destruídos –, infiltram-se na localidade na tentativa de decodificá-la e interferir de algum modo sobre a cena, incluindo o lugar dos cientistas que focalizam perigos do ambiente físico, natural ou construído, que estiveram relacionados aos desastres (chuvas, escorregamentos, enchentes e afins), mas que efetivamente não são o desastre em si.

Para fazer caber os nexos da crise denominada desastre é importante paulatinamente superar-se a ideia de cena e afins – como paisagem ou configuração territorial, que se passa por uma espécie de totalidade –, e permitir que a humanidade dos que veem sua vida rotineira se desestruturar venha à tona, através do conceito de *espaço* (SANTOS, 1998). Espaço vai além da base física onde se inserem os objetos danificados ou destruídos para abranger os processos complexos que os conectam, em movimento, com atores e sistemas de ações em várias escalas geográficas e temporais. Nesse tecido mais amplo é possível identificar aquilo que Hewitt (1995) chama de *missing voices* e politizar o problema, em que o jogo social não é negado (DOUGLAS, 1992; DAS, 1995). Aqueles que não têm recursos de voz são igualmente invisíveis, ignorados ou marginalizados no *mainstream* da agenda pública, o que ocasionará o que Hewitt (1995) denominará de *missing agendas*, isto é, não há políticas para os grupos sociais que permanecem sem-fala.

O pior do desastre para os *sem-fala* é considerar que tinham, antes, uma vida que lhes pertencia e que o desastre lhes impõe incertezas difíceis de suportar, com outros atores deliberando sobre seus destinos e, no geral, com alternativas incompatíveis para a retomada da sua autodeterminação ou, simplesmente, os deixa relegados à própria sorte. O sentimento de desamparo não deriva, primariamente, da experiência extrema de privação, mas de uma ordem pública que pode deixar a comunidade para trás, abandoná-la, e, por detrás disso, sinalizar com a ideia de punição aos *sem-agenda* (HEWITT, 1995).

Sujeitos em posição de dominância no quadro político, científico e midiático, ao contrário de alargarem o espaço de debates para as diferentes visões sobre o problema dos desastres, agem para definir um estreitamento contínuo do traçado das palavras sobre os desafios postos. Consequentemente, esse traçado define um rumo igualmente afunilado – e, por vezes, socialmente opaco – para o encaminhamento do que é, então, tratado como *soluções* ao dito problema. Numa celeridade tal, esvazia-se o valor intrínseco da instauração de ambientes discursivos polifônicos, ao passo que, na direção oposta, proliferam aqueles que objetivam estabelecer uma homogeneização da palavra sobre o mundo, como um retumbante eco. No meio científico, campeia a estruturação de redes de pesquisadores no tema que agem como verdadeiras oligarquias. Atuam na busca de uma validação incontestada de seu *approach*, não pelo debate, mas através da concentração de poder sobre a trama político-institucional e cujo resultado não se resume ao privilegiado acesso aos recursos públicos, mas à intimidação intelectual dos que lutam pela autonomia de reflexão.

A influência decisiva dessas oligarquias sobre os termos de editais de projetos, sobre os processos de avaliação de projetos, de programas, de publicações, elimina as contraposições de ideias, enfraquece as condições materiais da produção do pensamento crítico ao ponto de mencioná-lo apenas para fins de deboche, cerceando a liberdade criativa de forma que não restem verdades alternativas a quem as frações da sociedade que se sentem prejudicadas nessas circunstâncias possam recorrer para auxiliá-las na explicação de seus desafios. Seus ouvidos, então, ficam disponíveis para a palavra forte, contundente, que ecoa pelos meios de difusão disponíveis até se naturalizarem como a mentalidade de uma época sobre o assunto. No meio político, a dominância do pensamento utilitário corrói as instituições do Estado, e é ele quem forja as *grandes soluções*, com grandes números e grandes negócios. E aquilo que emerge como algo tão imenso, sob o controle oligárquico, não se arrisca a enfrentar um ambiente propício à contestação. Por isso, o resquício de oposição que porventura haja acaba por ser decisivamente sufocado. Os que pensam ou agem de forma diferente são rechaçados como inimigos, pessimistas, anacrônicos, perdedores.

Muitas vezes assistimos às autoridades dirigirem-se nesses termos, em cadeia televisiva e radiofônica nacional, aos que ousam questionar o pensamento padronizador. E os desastres tornam-se, assim, um dos temas dos quais o pensamento padronizador se apropriou no país, ensejando um só coro de dirigentes políticos, cientistas e operadores de emergências. Aos poucos, esse coro, que imprime um tom acusatório contra os empobrecidos, responsabilizando-os por

suas próprias mazelas e por ser o grosso dos grupos afetados, nos transpõe preocupantemente ao imaginário malthusiano do século XVIII. Isto é, convém aos sujeitos dominantes que as ideias sobre o mundo retrogradem, apontando convenientemente para os indefesos como causadores de seu sofrimento, enquanto o mundo segue progredindo materialmente sem sem preocupação com a dissolução da consciência moral coletiva pelo *refugio humano* (BAUMAN, 2005). A situação fica ainda mais desalentadora quando os refugiados, já com ínfimo horizonte concreto, reduzem seu horizonte simbólico e político ao tomarem como válido o repertório acusador para construir nos termos dos acusadores sua débil mobilização e pauta reivindicativa.

No Brasil, a deslegitimação da vocalização dos grupos afetados nos desastres é tão severa quanto vigiada e se sentem gradativamente coagidos a se expressar nos termos mesmos daqueles que impedem sua fala autônoma. O processo de silenciamento social, subjacente ao ajustamento forçado da palavra aos ouvidos de quem controla a tomada de decisões, é uma violência simbólica demasiadamente utilizada nas interações entre as comunidades aviltadas e o meio técnico. As primeiras consideram que dominar o vocabulário do jargão técnico lhes dá uma ponte para o diálogo no qual intentam estabelecer relações de confiança para apresentarem, posteriormente, seu ponto de vista e suas demandas. Mas isso é, no geral, um tiro no pé. O jargão técnico é uma armadilha impermeável ao drama humano e, na mão oposta, é sensível aos apelos em torno da aquisição de sofisticados aparatos tecnológicos, instalações e quadros humanos, que requerem recursos vultosos e que remetem a uma instância de controle do espaço cada vez mais acima e inalcançável para a comunidade cuja devastação justifica tais providências. Cada novo desastre age como uma espiral ascendente ao tecnocentrismo, renovando-lhe as forças para pleitear, em nome dos que sofrem, mais uma injeção de recursos para elevá-lo a um patamar tecnológico ainda mais aprimorado, atualizado e inacessível ao homem comum, que não vê isso se reverberar na melhoria concreta de sua segurança no cotidiano, embora essa segurança seja a justificativa plausível para viabilizar esses aparatos. Na vida prática das periferias urbanas, dos pequenos produtores, dos desvalidos sem-terra e sem-teto, tudo permanece na precariedade de sempre, sofrem como sempre, não apenas nas chuvas ou secas, mas sofrem como sempre sofreram, sem a proteção pública diante dessa *fúria da natureza* sofisticadamente monitorizada.

Visto deste modo, a luta pelo aparecimento de vozes até então politicamente ocultadas e pela reivindicação de uma agenda nova compatível com a palavra até então silenciada dos sujeitos antes invisibilizados é mais do que imperiosa e, ademais, implica uma oportuna ocasião para revisar o uso do conceito de *afetado*.

A ideia de afetação suscita a revitimização dos grupos vulnerabilizados e, ainda, dissipa o entendimento dos conflitos sociais subjacentes ao esgarçamento do tecido social. Como afetadas, as pessoas, famílias e comunidades são tratadas como massa, sujeita a procedimentos padronizados e frugais de reabilitação por parte dos órgãos governamentais, os quais supõem que sejam eficazes suas práticas de atendimento mensuradas por um reducionismo quantitativista (nú-

mero de colchões e cestas básicas distribuídas, de cartões de auxílios-aluguel emitidos e afins).

Um aspecto dessa racionalidade é a indiferença social. Esse foi o caso, focalizado em matéria da TV Globo, da prática de assistência social que se limitou ao envio dos *kits* de eletrodomésticos ao município de Teresópolis, os quais se destinavam às famílias desabrigadas no desastre deflagrado há quase três anos, mas que não garantiu sua devida distribuição (sob a alegação de que estariam incompletos), resultando em intensificação da precariedade na rotina de vida dessas famílias ao longo desse tempo e na deterioração dos equipamentos guardados indevidamente num galpão.³ Outro aspecto é a desvalorização das práticas comunitárias de organização e distribuição dos donativos em contraposição à valorização da ideia de logística que impõe a presença e o comando local por grupos técnicos que passam a fazer a gestão das necessidades vitais e impõem sua noção de ordem àqueles que tudo perderam. O preenchimento de uma infinidade de cadastros, que precisam ser continuamente atualizados, é um dos aspectos dessa burocratização que esfacela, dilui e obscurece a narrativa dos dramas coletivos e pessoais para que mínimas parcelas caibam nos critérios de suprimento que são deliberados por um sujeito que, no geral, permanece oculto. E outro aspecto, ainda, é o uso dessas posições de controle socioespacial do drama para administrar doações e donativos, oportunidade em que, não raramente, ocorre a apropriação indevida dos recursos e suprimentos destinados aos desalojados e desabrigados na obscura faceta daquilo que Bullard (2006) identificou como sendo uma próspera *economia do desastre*.

Para um(a) chefe de família, tão embaraçoso quanto se submeter a uma contínua interação com os controladores da nova ordem, na qual precisa esmolar o acesso homeopático aos recursos vitais, ferindo sua dignidade insistentemente, é assistir a esses sujeitos externos desenrolarem no lugar medidas de intervenção que aprofundam o aspecto social da crise, embora sejam veiculadas como medidas preventivas de novos desastres. É o que ocorreu no município de Teresópolis (RJ), onde moradores do bairro da Cascata do Imbuí lutavam para se recuperar, às próprias custas, dos danos e perdas havidos enquanto o meio técnico os abordava para viabilizar demolições ligeiras e desocupações rápidas, através de pífiyas indenizações pagas, e implantar um parque fluvial que não era rei-

3. Tornam-se frequentes os casos de municípios em situação de emergência e calamidade pública que recebem donativos, na forma de itens de alimentação e vestuários novos, e doações em dinheiro cujo controle social local é inexistente ou fraco. A introdução de novos sujeitos externos no município – que se apresentam como portadores de um sem-número de técnicas de reabilitação e, ainda, reivindicam e conseguem controlar parte das providências de suprimento aos desabrigados e desalojados – colabora com o panorama no qual o homem comum do local se sente acuado e impedido, pela nova trama de relações políticas e técnicas, de cobrar satisfações e transparência em relação aos novos recursos materiais e financeiros, públicos e privados, que estão circulando sob a justificativa do desastre, incluindo as providências de distribuição dos *kits* de bens móveis. A matéria jornalística sobre o caso dos *kits* de eletrodomésticos não distribuídos em Teresópolis está acessível no link: <http://globotv.globo.com/rede-globo/bom-dia-brasil/t/edicoes/v/eletrodomesticos-e-moveis-destinados-as-vitimas-de-enchentes-de-2011-estao-estragando/2896440/> (acesso em 20 de outubro de 2013).

vindicado pela comunidade. O parque fluvial provia indícios paisagísticos de que o desastre havia sido superado pelas soluções técnicas, mas a eliminação dos moradores daquela nova configuração territorial só aprofundou o desastre nas rotinas de suas respectivas vidas, suscitando rupturas indesejadas em seus vínculos com o lugar e incertezas quanto ao futuro.

O higienismo social ficou explícito em Teresópolis quando a valorização técnica da implantação dessas zonas de amortecimento de enchentes foi proclamada, em reunião com os moradores, em abril de 2012 (promovida pela Cáritas Brasileira), como uma solução ao problema do desastre a despeito do fato de estar desconectada do andamento de qualquer solução habitacional efetiva para muitas famílias, as quais continuavam sem alternativa definitiva de moradia.

Na área rural dos distritos do referido município, dedicada ao cultivo de hortaliças que abastece o Grande Rio, houve denúncias à Ouvidoria municipal sobre os riscos de contaminação do solo decorrente do vazamento e mistura de diversos agroquímicos que estavam estocados em instalações que foram destruídas nas enchentes e deslizamentos. Sem fiscalização apropriada, a produção agrícola foi retomada e os riscos ambientais e à saúde humana foram, respectivamente, escamoteados. A alteração do desenho dos rios e córregos e demais aspectos da paisagem física, que sofreu profunda alteração nesse desastre, deveria colocar em pauta a discussão pública sobre o desencontro dessa nova conformação territorial e a descrição do imóvel nos registros oficiais, e seus desdobramentos nos direitos de titularidade e de herança desses imóveis, mas isso não suscitou (ainda) uma agenda pública local.

À GUIA DE CONCLUSÃO: QUANDO A PALAVRA CORRÓI A DIGNIDADE HUMANA

O *establishment* científico, que escora as práticas técnicas e discursos de autoridades, é demasiadamente institucionalizado, internamente especializado e opressivamente hierárquico, lembra Ingold (2000). Esse *establishment* atua, primeiramente, na corrosão das relações sociais de produção de conhecimento, impondo certas presenças em posição de poder, a prevalência de algumas abordagens e uma escala de importância que atendem a um interesse dominante. No tema dos desastres, e no contexto brasileiro, isso esvazia tanto a complexidade de tratamento analítico dessa crise social quanto gera distorções no debate impedindo o exercício da alteridade deste o plano das pessoas que viram os seus lugares serem involuntariamente desfeitos. É a ciência quem, em primeiro lugar, perde consideravelmente com essas práticas, porque os que representam as áreas agregadas secundariamente nessas estruturas de poder sufocam a explicitação de discordâncias e sujeitam-se a colaborar com um debate interno que perde progressivamente as conexões com o rumo dos debates maiores situados fora dessa agenda; ou, ainda, porque endossam a camuflagem científica de interpretações disparatadas de quem, não tendo o domínio no assunto, tem vez para impor sua visão.

Por um lado, é pacífico que economistas não têm competência para fazer previsão de tempo e clima, nem se atreveriam, e seguramente os sociólogos se-

riam motivo de chacota se se atravessarem a perscrutar o fenômeno de alteração do regime de ondas nos mares do planeta. Os cientistas sociais, no geral, sabem que suas ideias precisam estar no lugar correspondente às competências adquiridas em sua trajetória de formação e não arriscam demasiado em elucubrações noutros terrenos. Porém, as estruturas de poder podem constranger os cientistas sociais a testemunharem, atônitos, o avanço indevido de cientistas de outras áreas naquilo que é a sua seara. Assiste-se, constrangedoramente, à difusão de contribuições temerárias, contudo politicamente influentes, para o entendimento da crise social que caracteriza os desastres ditos naturais. É inevitável o definhamento de qualquer esperança de que tais contribuições auxiliem o enfrentamento dos desastres e, ao contrário, sua influência nos ambientes decisórios corrobora para que o problema aumente.

Qual a formação teórica de um cartógrafo para analisar a racionalidade subjacente aos fenômenos da corrupção que se embrenham na proliferação dos decretos de emergência no país? Não a tendo, reduz-se o problema ao mapeamento de áreas de risco, que engendram a crueldade das práticas técnicas de remoções e ampliam a crise habitacional que está no fulcro dos desastres que assolam as periferias urbanas. Um oceanógrafo dispõe de sólida base conceitual para problematizar as tipificações dos diferentes processos de vulnerabilização socioespacial associados à devastação? Não as tendo, nada saberá projetar sobre os desafios das medidas de reabilitação. Um climatologista dispõe do arcabouço apropriado para discutir os conflitos entre os atores envolvidos na política de saneamento? Se esse aspecto não estiver no centro da discussão, a drenagem urbana continuará deixando a desejar e os episódios de alagamento, inundação e enchentes proliferarão. E assim por diante.

No Brasil, a visão dominante despreza e secundariza, sobretudo, a dimensão sociológica do problema dos desastres, mas, ambigualmente, faz um contínuo apelo à dimensão social do mesmo a fim de legitimar, junto à opinião pública, os aportes materiais, financeiros e de quadro humano que recebe de diversas fontes públicas, confirmando a vã convicção dos gabinetes de que estes estão comprometidos em enfrentá-lo e sabem exatamente o que se passa entre a poeira e a lama. Com desânimo, tenho ouvido queixas de pesquisadores que consideram que a concentração de recursos, no tema dos desastres, na mão de poucos cientistas e áreas tem sido um atentado contra o desenvolvimento da ciência no tema – quanto mais, se os desastres continuam reduzidos à conotação de *naturais* –, mas essas queixas não chegam ao ponto de se transformarem em ampla mobilização para reivindicar um processo de desconcentração de poder do tema; pelo contrário, ajustam-se muitos desses a tal ambiente de produção de conhecimento e, para garantir acesso às migalhas de recursos públicos, veem-se compelidos a aceitar a satelitização de suas reflexões.

“Não sei definir o que é desastre, mas sei quando estou diante um.” Foi aproximadamente nesses termos que Quarantelli (1998) observou a riqueza das múltiplas abordagens das ciências humanas e sociais no tema, nas últimas décadas. Os que as deflagravam eram sabedores de que a incorporação, o encadernamento e o debate em torno de elementos novos significavam uma miríade de

complicações teóricas e metodológicas a enfrentar. Contudo, esse enfrentamento valia a pena na medida em que empurrava as explicações simplificadoras para a obscuridade de onde não deviam ter saído.

No Brasil, uma moral cada vez mais elástica reina nas relações de produção do conhecimento dominante, preocupantemente moldável aos vícios da máquina pública, razão pela qual os resultados práticos que apontam para a redução dos desastres são tímidos, enquanto o problema só aumenta. É um círculo vicioso: os sujeitos nos lugares privilegiados que assumem nas arenas decisórias no âmbito público se sentem contemplados por aquilo que julgam ser a densidade analítica apropriada para o tema e mantêm-se impermeáveis ao controle social. Sem o peso do controle social, as evidências de que as soluções empregadas são insuficientes, inapropriadas ou cabalmente equivocadas não os atingem. Portanto, penso que uma das questões fundamentais sobre a razão de as estratégias de enfrentamento dos desastres falharem reiteradamente passa precipuamente pelo modo como os diversos grupos de poder validam o seu *modus operandi* blindado no interior das instituições públicas e emblematicamente persistem nas nauseantes argumentações simplificadoras e socialmente pervertidas de que é preciso desenvolver a *percepção de risco*, a *conscientização de risco* e a *comunicação de risco* junto àqueles que *insistem em permanecer nas áreas de risco*.

Suponho que o melhor do pensamento nacional disponível na área de educação muito dificilmente concordaria em elaborar projetos para “conscientizar” um dado grupo social; na antropologia e sociologia, a utilização do termo “percepção” como moldagem dos sentidos do indivíduo sobre o mundo fenomênico não se sustentaria fora de uma discussão sobre as especificidades da esfera social e das dimensões culturais imbricadas; o pensamento filosófico partiria do conceito de “comunicação”, em contexto de modernização (não modernidade, da qual o Brasil ainda se distancia), para esquadrihar as estruturas de poder que desenham a eficácia da palavra sobre as práticas dos sujeitos no mundo e das instituições e assim por diante. Enfim, a dominância de um sistema explicativo sobre os desastres com uma perspectiva débil das humanidades reverte-se no estímulo a uma nova onda de conhecimento reducionista, empobrecido e distorcido sobre o meio social, refletindo-se no abismo mais profundo entre a trama espacial dos lugares e as políticas públicas que esse sistema explicativo enseja. Uma produção científica aliada a uma prática técnica e a um desenho institucional que fazem uso instrumental das aflições e angústias dos que padecem no terreno não estão a serviço de enfrentar o fulcro do problema, pois estes são parte constitutiva do mesmo. Com seu discurso performático, inviabilizam que os grupos afetados nos desastres se sintam à vontade para traduzirem, nos seus próprios termos, aquilo que seu corpo, seus sentimentos, seus vínculos sociais e suas experiências lhes dizem que estão vivendo, aquilo que lhes é o real.

É de notar que a tal ponto se processa o descolamento do meio científico e técnico da vida miúda dos grupos sociais mais intensamente vulnerabilizados nos desastres que alguns desses, para se fazerem visíveis, passam a se violentar concreta e simbolicamente, absorvendo o discurso de quem os invisibiliza. Pas-

sam a dominar aspectos do jargão técnico de defesa civil, denominando suas respectivas comunidades de áreas de risco; acatam o uso do termo remoção e se pensam como objetos sujeitos à expulsão sumária de sua moradia tecnicamente condenada, dentre outros. Os violentados impetram novas violências contra si quando mentalmente se tornam dependentes do construto científico, técnico, midiático e institucional imperante.

A mente suscetível a internalizar a culpa pelo desastre não está contida no corpo exposto à humilhação, mas conectada ao imaginário social mais abrangente em que se constrói essa perversidade. E não é de estranhar a internalização da fala do opressor por aqueles que sucumbem no terreno. Conforme assevera Martins (2000; 2003; 2011), não podemos desprezar o modelo de inclusão perversa que esse tipo de desenvolvimento atual suscita nem, no bojo do mesmo, a potência do discurso de recriminação social contra os empobrecidos e miseráveis no propósito de atravessar a própria consciência moral dos recriminados, fazendo-os assumir pessoalmente o fracasso por sua humanidade em frangalhos. Quem, no entanto, os desumaniza, dirigindo reiterada responsabilização à pessoa dos fracassados, some da relação na equação do desastre *natural*. Seria muito pessimista suspeitar que, num futuro próximo, lideranças quilombolas, indígenas, de periferias urbanas, de pequenos agricultores, de povos ribeirinhos e demais grupos em desvantagem social serão pressionados a aceitar passivamente a tecnicidade de que estão numa *área de risco* e que devem desmanchar seus lugares a despeito de não terem para onde seguir? Haverá outra área segura à sua espera? O meio social afluyente os quererá por perto? Na vereda desumanizante não há escapatória: na lapidação de um discurso pretensamente abstrato e impessoal – mas de teor racista, no qual a dimensão de classe se destaca –, não cabe a face do homem comum, a profundidade do processo de degradação em que se vê imerso, tampouco sua própria voz.

Desastres têm nuances. Cada pessoa, cada família, cada comunidade o vivencia a seu jeito, de modo particular, referido à sua rotina, às suas relações sociais, aos seus vínculos afetivos, ao seu universo de significações que permeia o cotidiano do local. Desastres também são processos, extensivos no tempo, que deterioram a dignidade dos que os vivenciam, os quais lutam para manter suas esperanças num sentido maior da vida em meio às intranquilidades geradas pelas soluções políticas, científicas e técnicas socialmente insensíveis, em meio às memórias dolorosas e aos novos enfrentamentos. Enquanto o conceito técnico de afetado retira muito da compreensão social desses processos, seja no que se refere à trajetória singular de cada pessoa, família e comunidade que passa por essa desventura, seja no referente ao contexto histórico que produz a insegurança humana dos que vivem nas margens, padronizando as medidas operacionais de reabilitação e recuperação a um mínimo, o qualificativo natural que se vincula discursivamente à quase totalidade dos desastres no país torna imune os sujeitos que ativam e se favorecem de uma concepção de desenvolvimento que esgarça ainda mais o tecido social, o que é combustível para os desastres futuros.

Os desastres não são acontecimentos insólitos no país. Ao contrário, se tornaram banais ao ponto de, em algumas regiões e municípios, sua ocorrência ser

tão repetitiva que parece fazer parte da vida comum dos cidadãos locais e, particularmente, da rotina dos grupos empobrecidos. Sendo banais, ainda assim, são experiências corrosivas, que mobilizam todos os recursos, pessoais, familiares e comunitários, os quais, porém, ficam sempre aquém daquilo que lhes foi tirado no contexto de devastação.

Um dos aspectos da construção sociopolítica de uma relação autoritária entre o Estado e os grupos sociais em sofrimento multidimensional nos desastres é o do amplo rol de incertezas que demarcam o presente e o futuro mais imediato dos últimos, tornando cinzento e angustiante seu horizonte de possibilidades. A ‘falta de chão’ – expressão que, no caso de desastres, ultrapassa a figura de linguagem e se torna um dado de realidade, isto é, não há controle pessoal, familiar e comunitário sobre o chão em que se pisa – enseja um medo persistente, que dilacera o corpo, a mente, as emoções, as relações sociais do presente e a visão de futuro.

Bauman (2005) lembra que medo é o nome atribuído ao sentimento de um indivíduo ou grupo que se constata indefeso diante de um perigo sem poder proteger-se do mesmo. Isso nos permite considerar que, no caso dos desastres, as inadequações, insuficiências ou inexistência de medidas pertinentes de reabilitação e recuperação deflagradas pelo Estado, associadas à baixa capacidade de os grupos sociais em sofrimento multidimensional acessarem meios próprios para refazerem a vida no patamar anterior ao do vivenciamento dessa crise, produzem circunstâncias em que o medo se torna uma constante na vida cotidiana. Aquilo que tais grupos temem, no fundo e no centro de tudo, mas que, por receio, silenciam, não são as *forças da natureza*, mas o desastre forjado pela contínua desumanização do meio político-institucional e das visões científicas e técnicas, uma vez que ambas naturalizam uma rispidez injusta, que respalda a negação do outro e os tons racistas de práticas operacionais, recrudescendo e tornando crônica a crise social espelhada nos lugares devastados. Uma desumanidade é dizer algo como: “*Para vocês, as coisas podem permanecer assim*”. Mas desumanidade ainda maior é quando sequer a visão da precariedade é tolerada, o que sendo dito sem as correspondentes obrigações públicas de resolução significa que os precarizados precisam cair fora do mundo.

Palavras emanadas num grande distanciamento social e político daqueles que vivenciam um desastre ou desastres recorrentes soam como uma espécie de desprezo à desgastante experiência humana de sofrer privações de toda a ordem. Palavras assim retalham a alma de quem precisa assentar sua esperança numa mensagem de acolhimento. Quanto mais alta a posição política de quem as profere, mais sua força machuca e devasta quem as recebe no contexto de intensa perda, danos e prejuízos. É, portanto, uma crueldade, pois não permite que quem as ouça, em meio à morte e à devastação – material, moral e psíquica –, na poeira ou na lama, mantenha sequer um resquício de esperança, segurança e confiança em receber o anteparo institucional público para concretizar sua utopia por uma vida social plena de dignidade.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, V. G. **La construcción social de riesgos y el huracán Paulina**. Cidade do México (México): CIESAS, 2005.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C.C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALEXANDER, D. An interpretation of disasters in terms of changes in culture, society and international relations. In PERRY, Ronald e QUARANTELLI, Enrico (Ed.) – **What is a disaster?** New answers to old questions. International Research Committee on Disasters, Newark/DE (EUA), pp. 25-38, 2005.
- AGAMBEN, G.. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004
- BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- BAUMAN, Z. **Medo líquido**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
- BOITO JR., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV/São Paulo. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf> Acessado em: 14 de janeiro de 2013.
- BULLARD, R. D. Varridos pelo furacão Katrina: reconstruindo uma “nova” Nova Orleans usando o quadro teórico da justiça ambiental. In: HERCULANO, S.; PACHECO, T. (org.). **Racismo Ambiental**. Rio de Janeiro: FASE, 2006. p.126-147.
- DAS, V. **Critical events: an anthropological perspective on contemporary India**. New Delhi: Oxford University Press, 1995.
- DAS, V.; POOLE, D. El estado y sus márgenes - etnografías comparadas. **Cuadernos de Antropología Social** Nº 27, pp. 19-52, 2008.
- DOMBROWSKY, W. R. Again and again: is a disaster what we call a “disaster”? In: QUARANTELLI, E. L.(org.). **What is a disaster?** Perspectives on the question. London/New York: Routledge, 1998. p. 19-30.
- DOUGLAS, M. **Risk and Blame: essays in cultural theory**. London/New York: Routledge, 1992.
- DOUGLAS, M.; WILDAVSKY, A. **Risk and culture – and essay on the selection of technological and environmental dangers**. Berkeley: University of California Press, 1982.
- DRABEK, T. E. **Social Problems Perspectives, Disaster Research and Emergency Management: Intellectual Contexts, Theoretical Extensions, and Policy Implications**. Denver, CO (EUA): Department of Sociology and Criminology University of Denver, 2007.
- FRITZ, C. Disasters. In: MERTON, R; NISBET, R. (org). **Social problems**. New York: Harcourt Brace, 1961.
- GIDDENS, A. **Conseqüências da modernidade**. São Paulo: EdUNESP, 1991.
- GIRALDI, R.; ABDALA, V. . Dilma defende medidas mais drásticas para que as pessoas deixem áreas de risco. Agência Brasil, segunda-feira, 18 de março de 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2013-03-18/dilma-defende-medidas-mais-drasticas-para-que-pessoas-deixem-areas-de-risco> Acessado em: 18 mar 2013.
- HEWITT, K. Excluded perspectives in the social construction of disaster. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, v. 13, n. 3, p. 317-339, nov. 1995.

- INGOLD, T. **The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill.** London and New York: Routledge, 2000.
- MARTINS, J.S. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala.** São Paulo: Hucitec, 2000.
- MARTINS, J.S. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais.** 2ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- MARTINS, J.S. **A política do Brasil: lúpem e místico.** São Paulo: Contexto, 2011.
- MÜLLER, S. Bom trabalho da defesa civil vira bandeira de campanha nos EUA. Revisão Francis Françás. DW Brasil. 2012. Disponível em: <http://www.dw.de/bom-trabalho-da-defesa-civil-vira-bandeira-de-campanha-nos-eua/a-16350007>
- OILVER-SMITH, A. Disasters and Forced Migration in the 21st Century. Understanding Katrina Essay Forum: perspectives from the social sciences, v. único, Social Science Research Council, New York (EUA), 11 jun. 2006. Available in: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Oliver-Smith/>. Access: 30 November 2006.
- QUARANTELLI, E. L. A social science research agenda for the disasters of the 21st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation. In: PERRY, R.W.; QUARANTELLI, E. L (org.). **What is a disaster? New answers to old questions.** Newark, DE (EUA): International Research Committee on Disasters, 2005. p. 325-396.
- QUARANTELLI, E. L. Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina. **Understanding Katrina Essay Forum: perspectives from the social sciences**, v. único, Social Science Research Council, New York (EUA), 11 jun. 2006. Disponível em: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>. Acesso em: 22 mar. 2007.
- QUARANTELLI, E. L. Epilogue. In: _____. **What is a disaster? Perspectives on the question.** London, New York: Routledge, 1998. p. 234-273.
- RIBEIRO, G.L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. IN: A. Zhouri (org). **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais.** Brasília; ABA Publicações, 2012, pp.196-233.
- SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado.** 4.a edição. São Paulo: Ed.Hucitec, 1998..
- SOROKIN, P. A. **Man and society in calamity – the effects of war, revolution, famine and pestilence upon human mind, behavior, social organization and cultural life.** New York (EUA): E.P. Dutton and Company Inc, 1942.
- TIERNEY, K. J. From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads. **Annual Review of Sociology.** Vol. 33, p.p.503-525, 2007,. DOI: 10.1146/annurev.soc.33.040406.131743
- TUAN, Y. **Paisagens do medo.** Trad. Livia de Oliveira. São Paulo; Editora UNESP, 2005.
- VALENCIO, N. Desastres, ordem social e planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p.748-762, 2010.
- VALENCIO, N. Para além do desastre: O caso brasileiro. Curitiba: Editora Appris, 2012.
- VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V. Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. Os desastres como indícios de vulnerabilidade do Sistema Nacional de Defesa Civil: o caso brasileiro. **Revista Territorium**, 18, 147-156. Disponível em: http://www.nicif.pt/riscos/Territorium/numeros_publicados, 2011.

ZHOURI, A. e OLIVEIRA, R. Quando o lugar resiste ao espaço: colonialidade, modernidade e processos de territorialização. IN: A. Zhouri e K. Laschefski (orgs). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010. pp. 439-462.

VULNERABILIDADE: PROBLEMATIZANDO E OPERACIONALIZANDO O CONCEITO¹

*EDUARDO MARANDOLA JR.
ÁLVARO DE OLIVEIRA D'ANTONA*

1. INTRODUÇÃO

A cada verão brasileiro acompanhamos apreensivos as notícias que certamente virão sobre enchentes, inundações e deslizamentos de encostas, eventos que geram desabrigados, mortos, feridos, perdas pessoais, materiais e simbólicas. Os desastres estão na pauta da política brasileira, seja na área de segurança pública, meio ambiente, saúde coletiva ou planejamento urbano.

Os pesquisadores que se dedicam à investigação de tais temas, já com décadas de estudos e avaliações, esforçam-se por compreender os processos físicos e identificar áreas de risco, subsidiando de alguma forma o trabalho das instituições encarregadas do planejamento e gestão de tais áreas. No entanto, há vários vales a serem transpostos quando o assunto é o diálogo entre o conhecimento básico da ciência e sua aplicação em forma de ações e de políticas públicas.

A forma mais usual de interação se dá por meio de indicadores que, propostos ou alimentados pela comunidade científica, servem de instrumentos objetivos para identificação de áreas e/ou populações mais necessitadas, ou mesmo para definição de prioridades. A linguagem do indicador parece ser atualmente a maneira mais usual de estabelecer esse diálogo entre ciência básica e tomadores de decisão, os quais, talvez pela urgência dos problemas e pela dinâmica da máquina pública, pouco tempo têm para desenvolver pesquisas substantivas no âmbito da administração propriamente dita.

Esta comunicação por indicadores apresenta uma série de desafios, tanto para a comunidade científica que deseja contribuir com conhecimentos aplicados quanto para o tomador de decisão, com efeitos diretos nas políticas públicas. O acadêmico se vê diante da necessidade de transformar suas pesquisas em indicadores objetivos e aplicáveis às necessidades do administrador, enquanto este precisa confiar na aspereza do indicador para tomar suas decisões.

Outro desafio é conseguir sair do círculo vicioso do atendimento a demandas reprimidas (há sempre uma demanda atrasada ainda não atendida) em lu-

1. Texto desenvolvido no contexto do Projeto GERMA – “Geografia dos riscos e mudanças ambientais: construção de metodologias para o estudo da vulnerabilidade” (FAPESP n. 2012/01008-02), do Laboratório de Geografia dos Riscos e Resiliência (LAGERR/CHS/FCA/Unicamp).

gar de se voltarem ao planejamento antecipado e a prognósticos que sejam preventivos de situações de emergência futura. No caso dos desastres ambientais urbanos, essa inversão é urgente para que possamos sair de ações mitigatórias e emergenciais e possamos passar para ações de planejamento e reversão do quadro de contínua produção de áreas de risco, que tem sido o *modus operandi* da produção do espaço urbano nas cidades brasileiras.

Vulnerabilidade tem se apresentado como um conceito promissor neste sentido, por incorporar, para além das áreas e populações em risco, também suas capacidades e estratégias de enfrentamento de situações adversas, incorporando outros elementos além das condições materiais para a compreensão das situações das famílias e domicílios em risco. Mais do que isso, vulnerabilidade tem se mostrado um conceito heurístico para adensar o sentido de segurança e proteção na sociedade contemporânea, funcionando como seu reverso, permitindo assim que seu enfrentamento signifique a promoção de segurança e de sustentabilidade, no seu sentido virtuoso (HOGAN et al., 2010).

No entanto, apesar do prestígio e atenção que a vulnerabilidade tem recebido nos últimos 15 anos, continua sendo um conceito complexo de se compreender em seu potencial e especialmente difícil de ser operacionalizado. Via de regra, vulnerabilidade permanece subutilizada em seu potencial de ampliar as dimensões de análise da relação sociedade-natureza, o que pode ser explicado por duas dificuldades que se retroalimentam:

1. Sua compreensão está demasiadamente presa à ideia de incapacidade, sempre vista como exposição e privação.
2. Por sua natureza complexa e pelas limitações de compreensão, sua operacionalização continua limitada a alguns aspectos tangenciais que acabam por, na prática, reduzir seu alcance às limitações operacionais.

Entendendo a importância de tal conceito como mediador entre as pesquisas acadêmicas e suas potenciais aplicações, especialmente em ações e políticas públicas, este texto visa contribuir para a superação desses dois problemas. Para isso, problematizamos o conceito, apontando para uma perspectiva conjuntiva que integre escalas e dimensões, e levantando a seguir os principais entraves para a operacionalização do conceito e seu potencial na compreensão e enfrentamento de questões relacionadas à segurança humana, desastres e sustentabilidade, especialmente em contextos urbanos.

2. PROBLEMATIZANDO O CONCEITO

No contexto dos desastres e da segurança humana, o conceito de vulnerabilidade aparece em pelo menos três tradições que se misturam, mas sem se coadunarem (por enquanto) de forma muito clara:

- ◆ **Estudos ambientais**, ligados diretamente à gestão e ao planejamento ambiental e territorial.

- ◆ **Estudos sobre saúde**, tanto mental quanto física.
- ◆ **Estudos sobre pobreza e exclusão social**.

Nas duas primeiras, o termo vem associado a riscos e perigos, enquanto na terceira ele vem na esteira de conceitos como marginalidade, exclusão/inclusão, *apartheid*, segregação, etc. Essas tendências passaram a maior parte do tempo sem dialogar, desenvolvendo-se de forma setorial no estudo da vulnerabilidade a determinado risco ou perigo, sem olhar o fenômeno de forma integrada, seja ele o lugar, a pessoa, o grupo, a sociedade, um país, etc.²

A profusão de termos associados e sem precisão conceitual é enorme: riscos, perigos, insegurança, incerteza, ameaça, fragilidade, suscetibilidade. Estes estão relacionados a diferentes tradições disciplinares dos estudos de riscos e perigos, origem comum da maior parte dos estudos sobre vulnerabilidade atualmente. Entre as abordagens disciplinares que mais contribuíram para a conformação de um campo de interação, nos últimos anos, destacam-se:

- ◆ **Abordagem sociológica**: estudo dos desastres naturais, com forte ênfase no pós-desastre e nas respostas sociais e institucionais aos perigos (MILETI, 1980; VALENCIO, 2012).
- ◆ **Abordagem psicológica**: tratamento das ameaças ambientais, investigando os traumas e outros impactos psíquicos gerados pelos desastres (SLOVIC, 2000).
- ◆ **Abordagem antropológica**: ênfase na relação risco-cultura, entendendo a construção simbólica do perigo e sua aceitabilidade (DOUGLAS, 1966; DOUGLAS; WILDAVISKY, 1982).
- ◆ **Abordagem geográfica**: perspectiva pragmática de planejamento e gestão dos perigos naturais (WHITE, 1974; BURTON et al., 1978).

Dessas várias vertentes, procuramos uma concepção mais abrangente e multidimensional dos riscos e perigos, entendendo o **risco** como a probabilidade de ocorrência do perigo (não apenas em sentido matemático, mas no sentido da ameaça que carrega, do espectro da insegurança e de seu potencial gerencial), e o **perigo** como o substantivo, o evento em si.

A ênfase na vulnerabilidade ocorrida nos últimos anos promoveu certa mudança de eixo da ideia de **risco** como mobilizadora das pesquisas. Podemos identificar pelo menos três grandes motivos que se coadunaram para essa mudança:

1. O novo contexto que a teoria sociológica colocou para a discussão sobre risco, especialmente a partir dos desdobramentos da teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck, difundida nos anos 1990 (BECK, 1992; 2010). A partir do desenvolvimento dessas discussões, na esteira tam-

2. Para detalhes destas abordagens, ver Marandola Jr. e Hogan (2004; 2005; 2006; 2007) e Hogan e Marandola Jr. (2005; 2007; 2012).

bém de Anthony Giddens e outros sociólogos contemporâneos, a ideia de risco se tornou mais complexa e abrangente, motivando toda uma discussão sobre a modernização reflexiva, os mecanismos globais de produção e distribuição dos riscos, os conflitos entre os sistemas técnicos de peritos e os leigos, dificultando o processo de aceitação e enfrentamento dos riscos, bem como o desencaixe entre a escala de produção e o enfrentamento dos perigos (GIDDENS, 1991; KASPERSON; KASPERSON, 2005). Falar apenas de riscos, portanto, e de sua probabilidade de ocorrência ou distribuição, não permitia compreender satisfatoriamente esse novo cenário globalizado, no qual a segurança é privatizada e as decisões são cada vez mais jogadas para o indivíduo, que tem de decidir sobre o que é ou não seguro, e o que pode ou não fazer para se proteger.

2. Os estudos sobre mudanças ambientais (primeiro locais e regionais e agora globais), os quais, herdeiros em grande medida da tradição geográfica de estudo dos riscos e perigos, preocupam-se com as diferenças regionais e locais de condições para dar resposta e enfrentar os riscos e perigos, tornando-se fundamental compreender as estratégias de enfrentamento e as características específicas de lugares, regiões, ecossistemas e grupos populacionais diante dos eventos (KASPERSON et al., 1995; HEWITT, 1997; WISNER et al., 2004).
3. Certo esgotamento dos estudos sobre pobreza, que buscaram alternativas teóricas para compreender a contínua segregação e desigualdade, apesar do crescente acesso a bens de consumo e melhoria das condições materiais de vida. O enfoque nas capacidades, especialmente ligadas a acionar redes sociais e/ou benefícios disponíveis, se tornou importante para compreender a razão de pessoas em semelhante situação de exclusão serem mais ou menos afetadas pelos mesmos riscos a que são expostas (KAZTMAN et al., 1999; KOWARICK, 2009).

Em todos esses casos, a vulnerabilidade se torna preponderante porque ela permite olhar para além da macroestrutura, ou das condições materiais da reprodução social, ou da exposição aos riscos: ela incorpora o reverso do processo, a dimensão do enfrentamento e da capacidade de os sistemas (lugares, grupos populacionais, cidades, ecossistemas, domicílios, famílias, etc.) mobilizarem recursos (simbólicos ou materiais) para responder aos perigos. Isso significa ir além da exposição e da explicação macroestrutural das desigualdades sociais; permite incorporar outras dimensões não contempladas até então pela ênfase no risco (que é estrutural e preditivo).

Mas o que o que significa ser/estar vulnerável? Não se trata de exposição ou incapacidade. Vulnerabilidade é um conceito útil para ampliar a discussão sobre a segurança humana e os riscos se o tomarmos em sentido neutro, ou seja, incluindo tanto as fragilidades (susceptibilidade ao dano) quanto às capacidades (respostas e enfrentamento). Isso significa que a dinâmica da vulnerabilidade não é relevante quando a capacidade de dar resposta é menor do que o perigo.

Considerarmos a vulnerabilidade como neutra nos leva a entender que **ninguém é 100% invulnerável, muito menos 100% vulnerável**. A falha da visão unidimensional é ora estabelecer relações simples demais, ora expandir para todo o sistema a vulnerabilidade de um ponto. Por outro lado, não é porque não se configurou o desastre que aquele lugar/ecossistema/grupo não teve de dar resposta ao perigo. Muitas vezes, quando observamos um mapa de vulnerabilidade, o que vemos são os locais onde há ocorrências, criando a falsa ilusão de que nos demais locais não há problemas nem ações que mereçam implementação. No entanto, se entendermos a vulnerabilidade de forma mais complexa, como a aqui proposta, partimos do pressuposto de que todos os lugares enfrentam, de acordo com suas próprias condições, perigos diversos e de que a questão não é identificar os mais ou menos vulneráveis, mas compreender a vulnerabilidade em cada uma das situações e contribuir para promover a capacidade de resposta em todos os casos, de acordo com suas demandas e capacidades específicas.

Neste sentido, a vulnerabilidade é tomada em seu sentido multidimensional (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2006), permitindo compreender a dinâmica de exposição, enfrentamento, resposta e risco, envolvendo condições materiais e simbólicas tanto do ambiente físico quanto da estrutura social e da experiência do perigo (HOGAN; MARANDOLA JR., 2005; 2012). Em cada situação ou caso, teremos perigos mais significativos atingindo o sistema e, derivadas das configurações sociais e ambientais, teremos necessidades diferentes para que:

- a) os recursos disponíveis possam ser utilizados na hora necessária;
- b) as respostas necessárias sejam dadas a tempo;
- c) a implementação de capacidades adicionais ou fortalecimento das já existentes seja possível.

Se ninguém ou nenhum lugar é completamente vulnerável, ou protegido, significa que, quando se pensa em vulnerabilidade, é quase axiomático perguntar: “vulnerabilidade a quê?”, pois toda vulnerabilidade se refere a um perigo, que deve ser considerado em termos tanto de suas características próprias quanto sua probabilidade de ocorrência.

O grande desafio conceitual é pensar, portanto, de forma multidimensional e de forma articulada com as várias escalas de ocorrência e produção dos riscos e perigos. É necessário olhar para a vulnerabilidade a partir das várias dimensões que influenciam a forma pela qual determinado desastre atingirá o lugar ou determinada população, pois em cada caso uma delas poderá ser mais relevante, e só será possível apresentar soluções práticas a partir dessa compreensão abrangente da inter-relação entre elas.

Algumas dimensões têm sido tradicionalmente estudadas, seja no campo interdisciplinar daquelas primeiras três tradições ou das abordagens disciplinares, enfatizando aspectos diferentes, desde o **ambiental** (áreas de risco, poluição, contaminação, sistemas instáveis/frágeis, posição), passando pelo **sociode-**

mográfico (estrutura das famílias/ciclo vital, razão de gênero, condição migratória, chefia, juventude), **social** (insegurança, pobreza, desproteção, exclusão) e **saúde** (fatores e ambiente de risco), até o **psicológico/existencial** (angústia, depressão, ansiedade, insegurança).

Porém, se a compreensão do fenômeno, do ponto de vista teórico, já apresenta dificuldades e considerável complexidade, o que dizer de sua operacionalização?

3. OPERACIONALIZANDO O CONCEITO

Operacionalizar o conceito é buscar formas de identificar e expressar a vulnerabilidade das pessoas e contextos, desde os mais específicos, locais (como um bairro ou microbacia), até os regionais ou ainda mais amplos como um país. Para além das finalidades acadêmicas, a operacionalização é a base para o delineamento e para a aplicação de medidas de adaptação ou de mitigação, para análises comparativas intrarregionais ou nacionais, para a definição e a orientação de políticas públicas – distribuição de recursos e identificação de *hotspots*, locais ou grupos de indivíduos prioritários para implementação de ações em áreas que passaram por desastres ou que estão sujeitas ao risco, por exemplo.

Contudo, a sofisticação da reflexão teórica sobre vulnerabilidade desvela um conceito polissêmico, multivariado e difícil de se capturar empiricamente em sua multidimensionalidade. Entre a complexidade conceitual e o desejado poder de síntese dos indicadores se estabelece muitas vezes uma grande distância entre o que é (ou como se define) a vulnerabilidade e a vulnerabilidade que se pode medir e expressar. E, não raramente, **se toma inadvertidamente aquilo que se pode medir por aquilo que se pretendia medir.**

Por um lado, há que se considerar que a vulnerabilidade não pode ser medida diretamente. Enquanto qualidade intrínseca aos fenômenos, ela só pode ser apreendida tangenciando-a, ou seja, a partir de elementos constitutivos dos próprios sistemas (MARANDOLA JR., 2009; 2012; MARANDOLA JR.; HOGAN, 2009). Isso significa que não conseguimos mensurar a vulnerabilidade, mas as condições materiais de reprodução social (como a maioria dos índices de vulnerabilidade correntes o fazem, mensurando renda, escolaridade e condições físicas dos domicílios, por exemplo), estabelecendo um salto lógico quando extrapolamos a partir de tais condições materiais a própria vulnerabilidade.

Por outro lado, um mesmo elemento pode ter efeitos diferentes na composição da vulnerabilidade em populações/contextos distintos, e mesmo na definição da vulnerabilidade a distintos perigos. Isso sem esquecer a limitada disponibilidade de dados que permitam definir indicadores de vulnerabilidade realmente condizentes com a complexidade que o tema exige em estudos de grandes áreas, quando o alcance das metodologias qualitativas se enfraquece.

Um estudo que tenha por objeto a vulnerabilidade e que seja realizado em contexto bem delimitado, como um bairro, várzea de um rio ou em encosta sujeita a deslizamento, pode trazer, a partir da experiência e da percepção da

população sujeita ao risco, grande entendimento da vulnerabilidade daquela população em tal lugar (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2009). Com entrevistas detalhadas, grupos focais, observação participante, abordagem do lugar, dentre outros métodos geralmente definidos como qualitativos, pode-se registrar modos de ser e de fazer, percepções do ambiente, dos perigos e riscos e suas estratégias de enfrentamento (MODESTO; MARANDOLA JR., 2012). Tal estratégia permite compreender a vulnerabilidade e as próprias definições de vulnerabilidade da perspectiva da população exposta aos riscos e perigos. Porém, os dados e indicadores assim gerados não são necessariamente comparáveis com estudos de outros contextos nem são facilmente incorporados a modelos ou indicadores sintéticos de natureza quantitativa.

Levantamentos censitários, no outro extremo, geralmente oferecem grande amplitude de dados mais facilmente comparáveis. No entanto, é importante levar em conta que Censos Demográficos e outras fontes de dados utilizadas na produção de indicadores como os de vulnerabilidade não têm necessariamente o propósito ou o foco na vulnerabilidade – o que pode limitar a aderência dos indicadores gerados também em função do tipo de variáveis disponíveis. Índices construídos a partir de tais fontes acabam por expressar a vulnerabilidade que se pode medir a partir de concepções externas – dos pesquisadores – sobre a vulnerabilidade. Reificados, indicadores sintéticos escondem as concepções de seus criadores e as limitações instrumentais envolvidas em sua criação.

Uma das consequências do uso de tal estratégia é o reforço das macroestruturas de desigualdades, reveladas pela *proxy* renda, que acaba sendo determinante na construção de tais indicadores (OJIMA; MARANDOLA JR., 2010). Escolaridade e as características físicas dos domicílios também apontam para o viés que a renda acaba assumindo nos indicadores, tornando vulnerabilidade, na forma como é expressa por tais indicadores de base censitária e que anseiam à universalidade, outra forma de delinear as condições materiais de reprodução social e a pobreza, e não a vulnerabilidade em sua complexidade e dinâmica de enfrentamento e resposta, tal como preconizamos.

Por outro lado, a excessiva padronização associada à fragilidade dos indicadores prejudica as comparações – uma das principais utilidades de um indicador sintético. O grande desafio é construir indicadores ou formas de avaliação e expressão da vulnerabilidade com a) grande poder de síntese; b) bem ajustados aos contextos locais (preferencialmente incorporando uma percepção local dos perigos e das vulnerabilidades); e c) que proporcionem comparações adequadas entre contextos diferentes.

3.1 RECORTE ESPACIAL E DEFINIÇÃO DA VULNERABILIDADE EM ANÁLISE

Toda vulnerabilidade se refere a um perigo, que deve ser considerado em termos tanto de suas características próprias quanto de sua probabilidade de ocorrência. A equação envolve a relação com a capacidade de dar resposta ao perigo, seja absorvendo seu impacto, adaptando-se, mitigando seus efeitos ou evitando-o (MARANDOLA JR., 2009).

Há consenso que para o estudo da vulnerabilidade – e, conseqüentemente, para sua operacionalização – é essencial definir um problema (perigo) (TIMMERMAN, 1981; CUTTER, 2003). A exposição e a capacidade de resposta de um mesmo grupo de indivíduos – elementos centrais para a avaliação da vulnerabilidade – variam conforme o problema (perigo), não sendo adequado assumir que a vulnerabilidade de um grupo a um perigo específico possa ser generalizada a todo e qualquer perigo a que o grupo está sujeito.

Por tal raciocínio, a capacidade explicativa de indicadores gerais parece ser bastante limitada. Decorre da ideia anterior que a avaliação da vulnerabilidade deve se circunscrever a recortes espaciais e temporais bem delimitados, especialmente levando-se em conta os processos de desencaixe entre a produção, a distribuição e o enfrentamento dos perigos (GIDDENS, 1991). Em que contexto é possível identificar a vulnerabilidade? A percepção espacial favorece o relacionamento mais explícito das variáveis mais tradicionalmente ambientais e as sociais. Ainda que possa parecer óbvio (e desnecessário) mencionar que a exposição e a capacidade de resposta a determinado perigo dependem de “onde” e “quando” se encontram os indivíduos, tal constatação é essencial para abordar um aspecto nem sempre claro nos indicadores: dado um perigo qualquer, os elementos que contribuem para a maior ou menor capacidade de resposta não são exatamente os mesmos, não atuam necessariamente com igual importância em grupos de indivíduos em contextos diferentes, nem são necessariamente percebidos da mesma forma.

Se determinado elemento – digamos, a organização comunitária – exerce papel distinto na capacidade de resposta de grupos em contextos distintos, não parece adequado que um indicador sintético compute “organização comunitária” sempre com o mesmo peso. Faz-se importante poder variar o peso dos componentes do indicador de vulnerabilidade conforme as especificidades de cada contexto analisado, o que geralmente não é possível quando se usam exclusivamente dados de fontes secundárias. Em outras palavras, o índice deve ser contextual e relativo, considerando a multidimensão e o a multiescalaridade dos processos.

Chefia feminina da residência é outro bom exemplo. É razoável considerar que a chefia feminina seja sempre um fator que atua negativamente na capacidade de resposta? E se for razoável, é correto considerar que sua influência se dá igualmente, com o mesmo peso, em todos os grupos de indivíduos situados em todos os lugares, indistintamente? Apesar de certa consolidação na bibliografia sobre o tema, não nos parece corresponder à diversidade de situações familiares conhecidas empiricamente, especialmente levando-se em consideração as mudanças recentes no mercado de trabalho, nas relações de gênero e nas estruturas e composições das famílias. Contudo, é difícil dimensionar tal variação por meio de dados censitários sem o contraponto das percepções e sentidos locais levantados por pesquisas qualitativas.

3.2 DADOS NECESSÁRIOS, DADOS DISPONÍVEIS E O QUE EXPRESSAM OS DADOS

Mesmo que o raciocínio apresentado até aqui sugira a necessidade de excessiva sofisticação dos indicadores de tal modo que os mesmos correspondam

à complexidade do debate conceitual sobre vulnerabilidade, é importante se perguntar quão complexo deve ser um indicador com propósitos práticos. Quantas dimensões devem ser consideradas, quais (e quantas) variáveis de cada dimensão devem ser incluídas no indicador?

A expressão da vulnerabilidade (indicador ou outra forma) deve conter as várias dimensões da vulnerabilidade, como salientado (sociodemográfica, social, psicológica/existencial, saúde, ambiental). A definição das dimensões e das variáveis a considerar em cada caso deveria ser o ponto de partida na escolha das estratégias para a coleta dos dados ou para a escolha da fonte secundária a ser adotada. Na prática, geralmente ocorre o inverso: parte-se de uma base de dados/fonte existente e, dela, se constrói o indicador possível pelas variáveis disponíveis que melhor se ajustam ao referencial que se tem sobre a vulnerabilidade.

Isto basta? O que seria o mínimo necessário para indicar a vulnerabilidade? Por exemplo, não bastaria uma variável como a renda per capita dos membros de uma residência para indicar a vulnerabilidade por residência? Quanto menor a renda per capita, poderia se assumir, menor seria a capacidade de resposta dos indivíduos e, muito provavelmente, maior a exposição a determinados perigos, tendo em vista reconhecida relação entre renda e local de residência? Há uma vasta bibliografia que poderia ser arrolada para apoiar esta leitura (KAZTMAN, 1999; 2000; KOWARIK, 2009; CUNHA, 2006).

Entendemos que não. Assim como renda não basta para indicar pobreza, conforme mostra a bibliografia sobre indicadores multidimensionais de pobreza (ALKIRE, 2007; ICELAND; BAUMAN, 2007; KAKWANI; SILBER, 2008), renda, somente, não cobre as várias dimensões que aqui consideramos no entendimento da vulnerabilidade. Além disso, se a renda eventualmente bastar para a caracterização da população e para a ação que se pretende aplicar na identificação de áreas e populações sujeitas a desastres, para que chamá-la de indicador de vulnerabilidade? Seria uma utilização esvaziada de seu potencial heurístico.

Para o estudo e a operacionalização do arcabouço da vulnerabilidade, é mais interessante adotar outra perspectiva: considerando-se um grupo de indivíduos (pessoas, domicílios) com mesma (ou similar) renda, quais características configuram capacidades de respostas diferenciais intragrupo? Tal postura abre a possibilidade de apreensão das várias dimensões da vulnerabilidade na forma como interagem em contextos específicos, desfocando o esforço da definição *a priori* para **uma perspectiva mais empírica, relacional e circunstancial**.

Variáveis devem cobrir as diversas dimensões da vulnerabilidade que se pretende medir, dado um perigo específico e bem circunscrito a um contexto, ao mesmo tempo em que deve (deveria) expressar as perspectivas locais e favorecer as comparações em termos da forma como elementos das várias dimensões interagem e permitem dar respostas diferentes às situações de perigo, contribuindo seja para a mitigação, a adaptação ou mesmo a absorção dos impactos do perigo.

No entanto, isto nem sempre é possível. Os dados disponíveis (tipos de variáveis que podem ser incorporadas) e a distribuição espacial dos dados, sobretudo no caso das fontes secundárias, constituem uma limitação que tem impacto sobre o tipo de indicador que se pode construir. Mas o problema não se restringe à disponibilidade de informações. O modo pelo qual o indicador é construído e apresentado tem efeitos sobre as relações que os usuários podem estabelecer entre as variáveis e sobre a capacidade de generalização e de comparação dos resultados. O indicador sintético pode omitir a ausência de dimensões relevantes em sua composição; pode dar a falsa impressão de que comparações são realmente possíveis, apesar de ter sido criado sob a suposição de que a vulnerabilidade e a capacidade de resposta de uns se constroem do mesmo modo que a de outros. Analisemos um indicador muito utilizado e com grande repercussão: o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

O IPVS é uma importante fonte para a avaliação da vulnerabilidade no Estado de São Paulo, podendo ser considerado um instrumento para a avaliação e construção de prioridades e de políticas públicas. Com base no Universo do Censo Demográfico de 2000 e no de 2010, oferece dados por setores censitários, o que propicia a indicação da vulnerabilidade em escala intraurbana para municípios de todo o Estado (Figura 1).

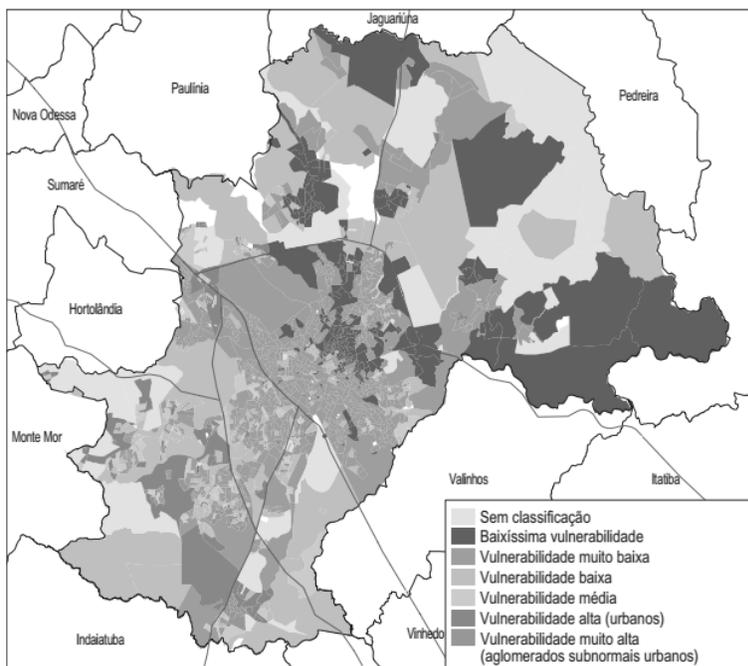


Figura 1 Indicador de vulnerabilidade intramunicipal (setores censitários); IPVS 2010. Exemplo de aplicação do IPVS no município de Campinas (SP). Fonte: Fundação Seade (2010), Mapa 2 – Índice de Vulnerabilidade Social (IPVS) – Município de Campinas, 2010. Disponível em http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/pdf/ipvs/principais_resultados.pdf. Acesso em: 1 maio 2013.

No IPVS de 2010, sete grupos de vulnerabilidade social (seis grupos em 2000) gerados conforme características socioeconômicas e demográficas dos residentes no Estado foram utilizados para classificar os setores censitários existentes em São Paulo no momento dos dois censos, facilitando análises espaciais comparativas por sua integração com um Sistema de Informação Geográfica (SIG).³

A comparação dos dados por municípios e por setores censitários, propiciada pela escala de vulnerabilidade, é um grande atrativo de indicadores como o IPVS. Contudo, os usuários de indicadores tão sintéticos precisam ter clareza quanto ao que está sendo medido – o que é possível pelo conhecimento das variáveis incluídas nos indicadores – e devem levar em conta que o que se mede não é a vulnerabilidade em si, mas as condições materiais da reprodução social, que constituem uma espécie de avaliação externa e generalizável da vulnerabilidade (para favorecer a comparabilidade), a partir de algumas variáveis selecionadas. Colocado de outro modo, a diferença mensurada entre setores censitários (ou municípios) classificados como muito vulneráveis e setores censitários (ou municípios) classificados como pouco vulneráveis pode não dar a medida da vulnerabilidade em sua complexidade (tal como defendemos sua compreensão conceitual). Tampouco assegura que setores classificados como igualmente vulneráveis o sejam em função das mesmas causas, já que as várias dimensões da vulnerabilidade, em interação, podem resultar em índices parecidos de acordo com os dados selecionados pela metodologia, mesmo que os processos em cada setor sejam de natureza distinta.

Isso se dá quando a vulnerabilidade em determinado município ou conjunto de setores depende de atributos específicos eventualmente não incluídos no indicador geral – ou incluídos com peso menor ou maior do que o adequado para dar conta da realidade verificada localmente. Um mesmo atributo (variável) pode ter impactos distintos na vulnerabilidade de setores censitários ou de municípios distintos, o que não é considerado quando se utiliza um indicador sintético. Por exemplo, o número de filhos residentes com os pais pode ter efeitos diferentes em contextos diferentes, sem que isso seja capturado no índice nem percebido por seus usuários em suas análises e decisões.

O mapa, por outro lado, cria zonas de homogeneidade estatística que não se referem a homogeneidades espaciais, o que gera, numa leitura desatenta, generalizações. O grande mérito, portanto, desse tipo de representação é a comparabilidade no tempo e uma perspectiva geral de distribuição espacial que não pode ser tomada de forma precisa na escala local.

Decompor os indicadores em grupos de componentes é uma forma de apresentar os resultados sem abrir mão dos indicadores sintéticos (e da perspectiva comparativa), mas dando ao usuário a possibilidade de uma avaliação contextual de cada caso considerado, como fez Anazawa (2012) em sua dissertação de mestrado, que partiu da vulnerabilidade como capacidade de movimen-

3. Para informações sobre o IPVS 2000, ver <http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/>. Para informações sobre o IPVS de 2010 e sua compatibilização com o IPVS 2000, ver <http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/index.php?prodCod=2>.

tar ativos (capital humano, físico e social), revista no contexto da teoria socioecológica (OSTROM, 2006), propondo uma leitura a partir de quatro capitais, que buscam incorporar a dimensão ambiental e espacial de forma explícita, algo pouco presente nas leituras tributárias diretamente de Pierre Bordieu ou de Amartya Sen: capital humano, social, físico-natural e financeiro. Por tal estratégia, dado o arcabouço conceitual que se adote, cabe explicitar cada um dos componentes da vulnerabilidade de tal modo que o usuário possa avaliar o resultado do indicador sintético, apropriando-se de seus componentes mais adequados a cada contexto considerado.

Seja pelo referencial de Anazawa (2012), ou daqueles que a inspiraram – Maxwell e Smith (1992), Moser (1998) e Kaztman et al. (1999) –, ou qualquer outro, é essencial e possível decompor os índices, o que produz um resultado totalmente diferente quando consideramos que, para apreender a vulnerabilidade, é fundamental identificar quais dimensões da vulnerabilidade são mais importantes em cada contexto. Assim, em vez do indicador sintético, indiferenciado internamente, temos a possibilidade de refinar a análise ao observar a participação de cada dimensão (neste caso, expressa pelos capitais) em cada contexto socioespacial (Figura 2).

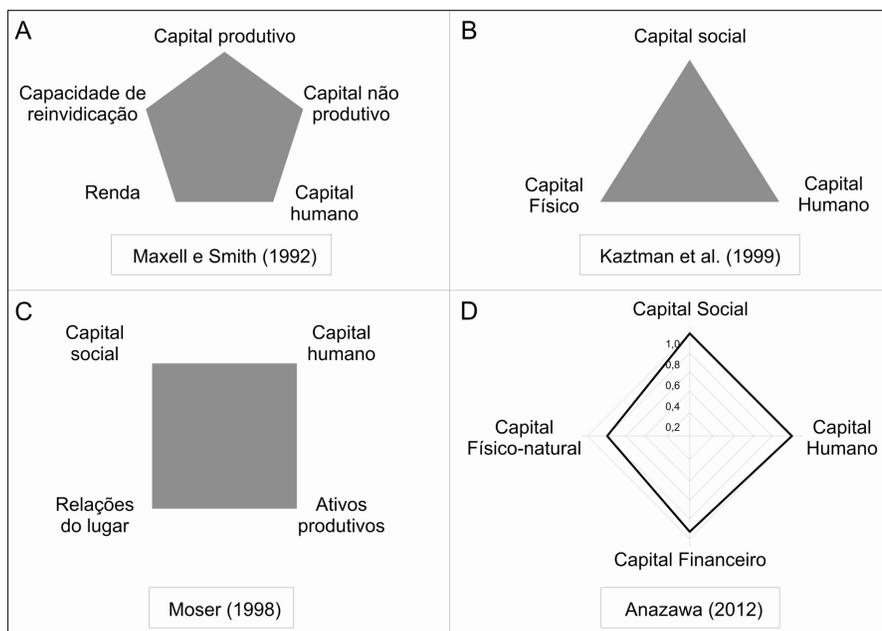


Figura 2 Modelos de compreensão e mensuração da vulnerabilidade. Fonte: Adaptado de Anazawa (2012).

Essa decomposição é essencial para estudos de base territorial, em que a distribuição espacial da população ou as diferenças e tensões territoriais são fundamentais para a compreensão da vulnerabilidade. Por outro lado, possibilita comparações no tempo, que podem revelar melhorias em alguma das dimen-

sões da vulnerabilidade e piora em outra (o que na média poderia manter o índice no mesmo patamar), ou mesmo comparações no tempo entre unidades territoriais distintas.

A decomposição permite também perceber outro aspecto não facilmente explícito nos indicadores sintéticos, mas fundamental para a tomada de decisões: um mesmo indicador ou classe pode esconder realidades distintas, que se refere à composição do índice, como vemos na Figura 3.

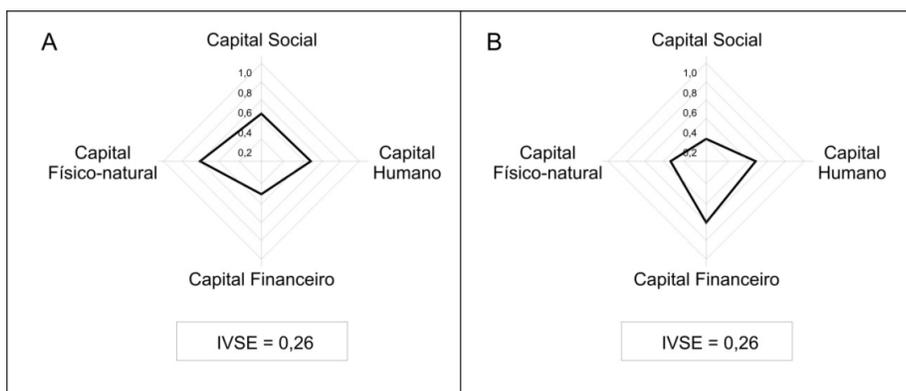


Figura 3 Perfis de ativos. Os gráficos mostram que, para um mesmo valor do indicador sintético de vulnerabilidade, no caso, o Índice de Vulnerabilidade Socioecológica (IVSE), escondem-se realidades distintas, considerando-se os componentes adotados pela autora para a quantificação da vulnerabilidade (ANAZAWA, 2012). A decomposição do indicador mostra-se essencial para melhor entendimento dos contextos locais a que se referem cada gráfico e, conseqüentemente, para a tomada de decisão. Fonte: Adaptado de Anazawa (2012).

É fundamental poder desagregar os índices e, mais do que isso, compreender e acompanhar sua composição em termos de quais indicadores estão sendo utilizados, de um lado, e poder acompanhar sua evolução diferencial no tempo, de outro.

A possibilidade de monitoramento, acompanhando a evolução dos indicadores decompostos, é um ganho conceitual e operacional significativo para lidar com a vulnerabilidade. Potencializa o sucesso de ações públicas localizadas por setores, além de dotar os mapas de sombras e nuances, permitindo considerar a heterogeneidade populacional e espacial e, se não todas as dimensões da vulnerabilidade, ao menos algumas selecionadas de acordo com os objetivos do estudo ou ação pública.

4. PARA UMA CONCEITUAÇÃO OPERACIONAL OU UMA OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL

A vulnerabilidade, fenômeno complexo e multidimensional, tem apresentado aos pesquisadores e aos administradores públicos grandes desafios, seja em

sua compreensão, seja em sua operacionalização, especialmente nas cidades (PEELING, 2003). O melhor caminho para ambos parece ser a busca por uma conceituação operacional, ou por uma operacionalização conceitual, no sentido de não se limitar aos dados disponíveis, mas também não se paralisar diante das dificuldades de mensuração.

Isso passa pela compreensão de que a vulnerabilidade é um fenômeno que está para além da exposição ao risco, envolvendo tanto as condições materiais da reprodução social quanto os contextos e circunstâncias espaço-temporais nos quais essas dimensões se relacionam, configurando situações específicas que devem ser tomadas como contextos de compreensão privilegiados. É por isso que o esforço de mensuração é tão árduo; é tentar mensurar o imensurável, como afirmam Birkmann e Wisner (2006). Em vista disso, é necessário que este leve em consideração a circunstancialidade e que se relativizem as dimensões, de acordo com os contextos e a configuração.

Isso não diminui a importância dos dados censitários, tal como vêm sendo utilizados. Na verdade, eles são fundamentais por fornecerem uma base comparável, de base espacial e populacional, que pode ser agregada e desagregada. No entanto, não se pode esperar que esses dados mensurem a vulnerabilidade em si. Eles contribuem na caracterização da população e dos municípios, tangenciando a vulnerabilidade (MARANDOLA JR., 2009).

Dados censitários ou de levantamentos ganharão sentido a partir de estudos de base local, como os antropológicos, os ecológicos ou os geográficos e fenomenológicos, que partam de epistemologias compreensivas. Estes contribuem para a elucidação das relações entre as dimensões da vulnerabilidade, permitindo qualificar e identificar fatores estruturais que são fundamentais para a capacidade de resposta e enfrentamento de determinados perigos.

É necessário, portanto, promoção de investigações que utilizem métodos mistos (*mixed-methods*) e análises multiníveis, articulando as escalas de produção, distribuição e enfrentamento de perigos. Os processos de tomada de decisão precisam de indicadores sintéticos, que expressem de forma comparada uma complexidade de fatores, mas não pode se basear apenas neles sem análises comparativas (no tempo e no espaço) e uma compreensão desagregada dos índices. Quando se pensa em vulnerabilidade, não se pode prescindir do fato de que pessoas diferentes, em lugares diferentes, mesmo sendo afetadas pelos mesmos perigos e desastres, terão capacidades de resposta diferentes, e que estas variam por uma infinidade de fatores, os quais envolvem desde a estrutura física e condições materiais da reprodução social até fatores psicológicos e culturais, ambientais e sociais, produzindo relações e circunstâncias muito variadas.

Por outro lado, o trabalho de operacionalizar a vulnerabilidade nos leva a repensar constantemente sua compreensão conceitual, indicando que as duas coisas devem andar juntas: a reflexão acadêmica e o enfrentamento na gestão pública. Em vez de contraposição, portanto, temos sinergias nesse duplo trabalho de problematização e operacionalização do conceito de vulnerabilidade, essencial para a compreensão e promoção de segurança na sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

- ALKIRE, S. Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. (OPHI, CPRC Working Paper No 88). Columbia Population Research Center, New York, 2007.
- ANAZAWA, T. M. **Vulnerabilidade e território no litoral norte de São Paulo: indicadores, per's de ativos e trajetórias**. Dissertação (mestrado em sensoriamento remoto) – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2012.
- BECK, U. **Risk society: towards a new modernity**. (Trad. Mark Ritter) London: Sage, 1992.
- _____. **Sociedade de risco**. São Paulo: Ed. 34, 2010.
- BIRKMANN, J.; WISNER, B. (2006): Measuring the Unmeasurable: The Challenge of Vulnerability. UNU-EHS Source No. 5/2006. UNU-EHS, Bonn.
- BURTON, Ian; KATES, Robert W.; WHITE, Gilbert F. **The environment as hazard**. New York: Oxford University, 1978. 240p.
- CUNHA, J. M. P. (Ed.) **Novas Metrôpoles Paulistas: População, Vulnerabilidade e Segregação**. Campinas: NEPO/Unicamp, 2006. 616p.
- CUTTER, Susan. The vulnerability of science and the science of vulnerability. **Annals of the Association of American Geographers**, v.93, n.1, p.1-12, 2003.
- DOUGLAS, M. **Purity and Danger: an analysis of concepts of pollution and taboo**. London: Routledge and Kegan Paul, 1966.
- _____.; WILDAVSKY, Aaron. **Risk and culture: an essay on the selection of technological and environmental dangers**. Berkeley: University of California, 1982. 221p.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. (trad. Raul Fiker) São Paulo: Ed. UNESP, 1991. 177p.
- HEWITT, Kenneth (1997) **Regions of risk: a geographical introduction to disasters**. Longman, Harlow.
- HOGAN, D. J.; MARANDOLA JR., E. Towards an Interdisciplinary Conceptualization of Vulnerability. **Population, Space and Place**, v. 11, p. 455-471, 2005.
- _____.; _____. Vulnerabilidade e perigos naturais nos estudos de população e ambiente. In: _____. (Org.). **Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro**. Campinas: NEPO/UNICAMP; UNFPA, 2007.
- _____.; _____. Bringing a population-environment perspective to hazards research. **Population and Environment**, v. 34, p. 3-21, 2012.
- HOGAN, D. J.; MARANDOLA JR., E.; OJIMA, R. **População e ambiente: desafios à sustentabilidade**. São Paulo: Blücher, 2010.
- HOPENHAYN, Martin. A cidadania vulnerabilizada na América Latina. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Abep, v.19, n.2, p.05-18, jul./dez. 2002.
- ICELAND, J.; BAUMAN, K. J. Income Poverty and Material Hardship: How Strong Is the Association?. **Journal of Socio Economics**, v. 36, n.3, p. 376–396, 2007.
- KASPERSON, R. E. et AL. Critical environmental regions: concepts, distinctions, and issues. In: KASPERSON, J. X.; KASPERSON, R.; TURNER II, B. L. (Eds.). **Regions at risk: comparisons of threatened environment**. Tokio: UNU, 1995. p. 1-41.
- KASPERSON, J. X.; KASPERSON, R. E. **The social contours of risk: publics, risk communication & the social amplification of risk**. London: Earthscan, 2005.

- KAKWANI, N.; SILBER, J. (Eds). **Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement**. Basingstone: PalgraveMacMillan, 2008.
- KAZTMAN, R. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Borrador para discusión. 5 **Taller regional, la medición de la pobreza, métodos y aplicaciones**. BID-BIRF-CEPAL. México, 2000.
- KAZTMAN, Rubén; BECCARIA, Luis; FILGUEIRA, Fernando; GOLBERT, Laura; KESSLER, Gabriel. **Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay**. Santiago de Chile: OIT, 1999. 22p. [Documento de Trabajo, 107]
- KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.
- MARANDOLA JR., Eduardo e HOGAN, Daniel J. *Natural hazards: o estudo geográfico dos riscos e perigos*. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v.7, n.2, jul./dez. 2004, p.95-109.
- _____; _____. Vulnerabilidades e riscos: entre Geografia e Demografia. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, ABEP, v.22, n.1, p.29-53, jan./jun. 2005.
- _____; _____. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n.20, p.33-43, 2006.
- _____; _____. Vulnerabilities and risks in population and environment studies. **Population and Environment**, v. 28, p. 83-112, 2007.
- _____; _____. Vulnerabilidade do lugar *vs.* vulnerabilidade sociodemográfica: implicações metodológicas de uma velha questão. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.26, n.2, p.161-181, jul./dez.2009.
- MARANDOLA JR., Eduardo. Tangenciando a vulnerabilidade. In: HOGAN, Daniel J.; MARANDOLA JR., Eduardo (Orgs.). **População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais**. Campinas: NEPO/UNFPA, 2009. p.29-52.
- _____. A retórica da vulnerabilidade e as mudanças climáticas. In: Cássio Maldonado Turra; José Marcos Pinto da Cunha. (Org.). **População e desenvolvimento em debate: contribuições da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte: ABEP, 2012.
- MAXWELL, S.; SMITH, M. Household food security: a conceptual review. In: MAXWELL, S.; FRANKENBERGER, T. (Ed.). **Household food security: concepts, indicators, and measurements: a technical review**. New York and Rome: UNICEF (United Nations Children's Fund) and IFAD (International Fund for Agricultural Development), 1992. p. 1-72.
- MODESTO, Francine; MARANDOLA JR., Eduardo. Populações em situação de risco ambiental e vulnerabilidade do lugar em São Sebastião, Litoral de São Paulo. **Desenvolvimento e Meio Ambiente** (UFPR), v. 26, p. 103-125, 2012.
- MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, New York, v.26, n. 1, 1998.
- MILETI, Denis S. Human adjustment to the risk of environmental extremes. **Sociology and Research**, v.64, n.3, p.327-347, 1980.
- OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. Indicadores e políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas: vulnerabilidade, população e urbanização. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, v. 18, p. 16-24, 2010.
- OSTROM, E.A diagnostic approach for going beyond panaceas. **PNAS**, v. 104, n. 39, p. 15181-15187, 2007.

- PEELING, Mark. **The vulnerability of cities: natural disasters and social resilience.** London: Earthscan, 2003.
- SLOVIC, Paul. **The perception of risk.** London: Earthscan, 2000
- TIMMERMAN, Peter. **Vulnerability, resilience and the collapse of society.** Toronto: Institute for Environmental Studies, University of Toronto, 1981. [Environmental Monograph n.1]
- VALENCIO, Norma. **Para além do ‘dia do desastre’:** o caso brasileiro (Coleção Ciências Sociais). Curitiba: Appris, 2012. 227p.
- WHITE, Gilbert F. (ed.) **Natural hazards: local, national, global.** New York: Oxford University Press, 1974. 288p.
- WISNER, Ben; BLAIKIE, Piers M.; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. **At risk: natural hazards, people’s vulnerability, and disasters.** 2ed. London: Routledge, 2004. 471p.

A INTERVENÇÃO ESTATAL EM SITUAÇÕES DE DESASTRES NATURAIS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*APARECIDA RODRIGUES DOS SANTOS, DIANA DELGADO, DIANNE
FIGUEIREDO ARRAIS GISELDA DOS SANTOS E FRANCINE MODESTO*

INTRODUÇÃO

O atendimento às famílias e indivíduos que necessitam de apoio e proteção após a ocorrência de um desastre se constitui em uma das mais atuais práticas da Assistência Social. Essa situação leva o setor a considerá-los como usuário de seus serviços, seja com um trabalho de atendimento emergencial às mesmas, de assistência à sua sobrevivência e manutenção, de orientação e informação e/ou de acompanhamento.

Essas famílias e indivíduos recorrem e são socorridos pela Política Pública de Assistência Social em um momento de grandes dificuldades, sejam elas de acesso a bens e serviços, financeiras ou materiais às quais foram submetidos.

A vivência de um desastre é experienciada e significada de maneira particular. Características pessoais, familiares e sociais são referências importantes no manejo e enfrentamento dessas situações. Com isto, identifica-se parte da complexidade do tema, que indica às políticas a necessidade de articulação, qualificação e sensibilidade, bem como instrumentos para atendimento dessa demanda de forma eficaz.

Numa sociedade que tem como uma de suas características básicas e fundamentais a diferença de classe social, evidente em aspectos como moradia, ocupação de áreas, acesso aos bens e serviços, escolaridade e inserção no mercado de trabalho, a situação de desastre evidencia as diferenças e expõe determinados indivíduos. Porém, anteriormente à situação de desastre propriamente dita, podem-se visualizar as vulnerabilidades e riscos, tanto materiais quanto sociais, a que essas famílias e indivíduos estão expostos, considerando a ausência de políticas públicas que atendam às suas necessidades mais básicas, dentre elas a de moradia e habitação com dignidade. Segundo Cutter,

A vulnerabilidade é aquela que se origina na exposição de populações, lugares e instituições, portanto, refere-se à maior ou menor fragilidade dos assentamentos humanos a determinado fenômeno perigoso com dada severidade, em virtude de sua localização, área de influência ou resiliência intrinsecamente ligadas a diferentes condições ambientais, sociais, econômicas e políticas (CUTTER, 1996, apud NOBRE; YOUNG, 2011).

Não devemos deixar de lado os demais elementos que envolvem o conceito de vulnerabilidade, entendendo que o fator renda não é o que a determina, uma vez que outros elementos podem contribuir, como: características familiares, estrutura etária, exclusão ou difícil acesso aos bens e serviços de uma sociedade, condição econômica, segurança ou insegurança, ocupação de áreas de risco, condição ambiental, condição de saúde, dentre outros.

É consenso que um desastre atua como um profundo desorganizador da realidade. Famílias e indivíduos passam a lidar com perdas amplas, precisando elaborar vários lutos concomitantes. As perdas de parentes e amigos, animais de estimação, dos bens adquiridos após grandes esforços, bem como objetos (documentos, fotos, pequenas lembranças), que remontam suas histórias e que de alguma forma materializam e simbolizam suas constituições enquanto sujeitos, podem atuar de forma a gerar os sentimentos de abandono, desesperança e desintegração.

Há de se entender também outros conceitos que permeiam e se fazem necessários para a compreensão de todo o processo em que essas famílias e indivíduos estão inseridos, num cenário de desastre.

Buscaremos esclarecer como as famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade e risco, em nossa sociedade brasileira, são historicamente definidos e se constituem usuários da Política de Assistência Social e como essa política pública vem se apresentando nesse cenário de desastres. Uma vez que, historicamente, a Política de Assistência Social promovida por agentes públicos e privados foi reiteradamente marcada pela ausência de compromisso do Estado, ausência de regulação pública, ausência do direito de acesso, como afirma Sposati (2011).

Tendo por base as colocações feitas, pontua-se como um dos objetivos para a realização do estudo proposto: apresentar aspectos determinantes para a Política de Assistência Social constituir-se de forma mais significativa como uma política de Proteção Social, estudando seu desenvolvimento histórico até a compreensão de como busca dar respostas e atender a usuários em situações de desastres.

Compreende-se, de modo abrangente, que a situação de desastre não é somente o momento do desastre em si (data de ocorrência do fato), mas o período depois do ocorrido em que surgem os reflexos sociais, psicológicos e materiais (período pós-desastre).

1. RISCO, VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL

Analisar o papel de uma política partindo de um fenômeno concreto, que, neste caso, é o de Proteção Social, é um desafio, porém é também uma possibilidade se considerarmos políticas públicas como parte de um processo complexo e contraditório entre sociedade civil e Estado, possível na perspectiva do método crítico e dialético, acrescentando o entendimento Gramsciano de Estado ampliado. Para Gramsci, diferente de Marx e Engels, o Estado é formado da relação de forças entre sociedade política e sociedade civil, o que torna mais intensa a complexidade entre hegemonia e consenso.

O Estado brasileiro possui um Sistema de Proteção Social que em suas origens tem elementos que podem ser comparados a sistemas de proteção de outros países, como a Inglaterra (Beveridgiana) e Alemanha (Bismarckiana), produzindo, segundo Behring e Boschetti (2008), políticas sociais com características próprias.

Essa imbricação histórica entre elementos próprios à assistência e elementos próprios ao seguro social poderia ter provocado a instituição de uma ousada seguridade social, de caráter universal, redistributiva, pública, com direitos amplos fundados na cidadania. Não foi, entretanto, o que ocorreu, e a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveridgiana), e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Aliada a essa concepção de seguridade social, a instituição de políticas que respondem à proteção social se realizam de forma fragmentada. E a Questão Social foi intencionalmente dividida em problemas sociais, e sua resposta por meio das políticas públicas segue a tendência da fragmentação. Segundo Netto (2006), as intervenções do Estado por intermédio das políticas sociais se dão sob a lógica da individualização, a intervenção estatal é caracterizada pela fragmentação e particularização.

O conceito de vulnerabilidade e risco é recorrente para justificar a implementação de políticas e programas. Para a assistência social, vulnerabilidade se refere a situações que desencadeiam ou podem desencadear processos de exclusão social de famílias e indivíduos que vivenciem contexto de pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso a serviços públicos e/ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras (PNAS, 2004).

Risco social está relacionado à probabilidade de um evento acontecer no percurso de vida de um indivíduo e/ou grupo, podendo, portanto atingir qualquer cidadão(ã). Contudo, as situações de vulnerabilidade social podem culminar em riscos pessoais e sociais, em virtude das dificuldades de reunir condições para preveni-las ou enfrentá-las, assim, “as sequelas podem ser mais ampliadas para uns do que para outros” (SPOSATI, 2001).

Dentre as diversas políticas, destacamos neste trabalho a política de Assistência Social, que, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inaugura um novo marco regulatório que expressa a construção do conteúdo específico da assistência social na proteção social brasileira, desencadeando e dinamizando processos de democratização e de qualificação do acesso aos direitos com consequente ampliação do Estado.

Ter o serviço de proteção em situação de calamidades públicas e de emergências tipificado como um serviço do Sistema Único de Assistência Social reafirma a responsabilidade dessa política de resgatar o valor da vida como bem maior. Porém, cumpre-nos ressaltar que ainda é embrionário no campo da Assistência Social o exercício prático desse serviço junto aos usuários, vítimas dos desastres. Visualiza-se, ainda, uma lacuna entre a preparação e organização dos diferentes entes federativos na tradução do aspecto teórico para a condução das ações dos profissionais da Assistência Social nesse enfrentamento.

Diante dos apontamentos teóricos que nos ajudam a entender o enfrentamento à situação de “desastres naturais” e suas consequências como parte da questão social brasileira, o trabalho que se apresenta tem por objetivo analisar criticamente a resposta estatal aos desastres ocasionados pelas chuvas.

País de dimensões continentais, o Brasil é formado por municípios com diversidade de tamanho, densidade populacional e organização socioterritorial. São 5.570 municípios, sendo 59 regiões metropolitanas. As cidades, em sua maioria, cresceram sem o devido planejamento urbano, o que torna evidente as contradições e desigualdades sociais, expressas com mais evidência nas cidades por meio de favelas e bairros periféricos resultantes da segregação socioespacial.

O Brasil, em suas diversas especificidades territoriais, sofre as consequências de uma ocupação ordenada de acordo com os interesses do capital imobiliário restrito e especulativo, sem participação efetiva do Estado para planejar essa ocupação e que se comprometesse com a realidade concreta (MARICATO, 2000).

Além dos fatores descritos anteriormente, há de se considerar também que no caso do Brasil, em meados da década 1970, estudos ligados à sociologia urbana já abordavam a ideia da existência de um processo de “periferização”, que, embora coincidindo com o significado geográfico do termo (área distante do centro), prioriza o conceito de renda diferencial da terra para definir as áreas periféricas, em contraposição às áreas centrais, fazendo surgir a ideia da dicotomia centro/periferia (BONDUKI; ROLNIK, 1979; MARICATO, 1977; DUARTE, 1981).

Algumas áreas atingidas pelas chuvas nos últimos anos, com ampla cobertura pela mídia, além de serem geograficamente propensas a um desastre, assim como outros territórios, apresentam outras características que potencializam as consequências de fenômenos naturais. Dentre elas destacamos: a negligência da aplicação da lei de uso e ocupação do solo; a falta de fiscalização de áreas de proteção ambiental (APA), sendo essas ocupadas não só por assentamentos irregulares da população economicamente desfavorecida, mas também por grandes corporações com investimentos em condomínios luxuosos voltados para a classe A; a ausência de uma política urbana e habitacional; e a falta de investimento em políticas estruturantes de saneamento e esgotamento sanitário. Enfim, são questões que nos levam a desnaturalizar os desastres naturais, evidenciando que as perdas materiais e de vidas poderiam ser evitadas.

As situações de emergência ocasionadas pelas chuvas expressam a realidade política e cultural de um desenvolvimento socioeconômico desigual. Como afir-

ma Valencio (2010), “os desastres no Brasil não deveriam ser considerados como ruptura de um cenário de normalidade cujo substrato fosse uma cidadania preexistente, mas como a culminância de mazelas que desde sempre estiveram ali, mal resolvidas embora naturalizadas”. Essa naturalização ocasiona uma verdadeira batalha entre as instituições estatais sobre as respostas e responsabilidades, o que em última instância evidencia a fragmentação da questão e, obviamente, uma ausência de soluções combinadas para as diversas necessidades expressas no desastre.

As situações instaladas pelos desastres coloca o Estado no centro das atenções da sociedade em busca de respostas que devem ser oferecidas considerando suas funções segundo a legislação vigente. Dentre essas funções estão elencadas as intervenções que têm o papel de diminuir os impactos de desastres naturais, tais como saneamento básico, redes de esgoto, coleta de lixo e contenção de encostas, sendo necessária uma revisão ou construção de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social para atender à população de baixa renda. Também pressupõe um controle urbano das construções em locais de risco ambiental que não se restringe ao aparecimento de favelas.

2. AS POLÍTICAS SETORIAIS E O LUGAR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Considerando que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) compõe o Conselho Nacional Proteção de Defesa Civil (CONPDEC), órgão de natureza consultiva e deliberativa que integra o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINPDEC), responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes governamentais do sistema, a Política de Assistência Social faz parte desse processo e tem um papel a cumprir antes, durante e depois do evento do desastre. A situação geralmente evidencia a necessidade de uma resposta de intervenção imediata, e tal resposta pertence aos três níveis de governo, políticas setoriais em âmbito local, estadual e nacional, conforme exemplificado no papel das principais políticas de atuação, Defesa Civil, Habitação, Saúde e Assistência Social.

Segundo o Decreto Federal nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, são considerados desastres o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”; situação de emergência é a “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”; e estado de calamidade pública se configura como “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”.

De acordo com a Política Nacional de Defesa Civil, esta refere-se ao “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistencial e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a moral da população e restabelecer a normalidade social”, tendo por finalidade “proporcionar o direito natural à

vida e à incolumidade em circunstâncias de desastres, conforme formalmente reconhecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil”. Neste sentido, entendemos que as ações da Defesa Civil municipal devem se articular para o cumprimento imediato de diversas ações.

A Política Nacional de Habitação (PNH) foi instituída pelo Ministério das Cidades em 2004 e seu principal objetivo é garantir à população, principalmente a de baixa renda, acesso à habitação digna. Para isso, segue princípios e diretrizes, com destaque para o de “articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais”. Em suas diretrizes está a “atuação coordenada e articulada dos entes federativos por meio de políticas que apresentem tanto caráter corretivo, baseado em ações de regularização fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários, quanto preventivo, com ações voltadas para ampliação e universalização do acesso à terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas”.

A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social a que os municípios podem aderir, por meio do termo específico de adesão, e terem acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Para tanto, devem criar um Fundo Municipal de Habitação, eleger o Conselho Gestor Municipal de Habitação e elaborar o Plano Municipal de Habitação. Entre as ações essenciais destacam-se: apresentação dos projetos municipais de urbanização e drenagem de áreas consideradas de risco ambiental; apresentação do déficit habitacional e das propostas para diminuição do mesmo; elaboração de propostas de reassentamento de populações residentes em áreas não edificáveis no município; e divulgação de impactos dos programas de habitação de interesse social do município.

De acordo com a legislação vigente, pontuamos algumas possibilidades: para prevenção e organização do espaço urbano temos como diretriz o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que dispõe sobre a criação do Plano Diretor. Dentre outras resoluções estabelecidas pelo município, poderá delimitar áreas vazias e ocupadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que podem ser favelas, loteamentos irregulares e cortiços, possibilitando a regularização fundiária e permitindo a adoção de padrões urbanísticos específicos que, além de reconhecerem a posse dos ocupantes, garantem a segurança das construções, podendo para isso utilizar recursos dos programas de melhoria das condições de habitação.

Já no que diz respeito aos serviços de saúde, a Portaria nº 372, de 10 de março de 2005, do Ministério da Saúde, constitui Comissão referente ao atendimento emergencial aos estados e municípios acometidos por desastres naturais e/ou antropogênicos. É importante atentar também para o Programa Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Decorrentes dos Desastres Naturais (Vigidesastres), que, com base nas diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), pode auxiliar estados e municípios na proposta e execução de ações de prevenção e enfrentamento das questões de saúde relacionadas aos desastres naturais. Uma questão que merece destaque é a oferta de benefícios eventuais¹ que não se restringem aos benefícios da Assistência Social.

Como se pode observar, a resposta estatal aos desastres pressupõe uma articulação entre diversas políticas e instâncias governamentais, as quais, com o arcabouço legal atual devidamente articulado, poderiam apontar soluções efetivas para muitas demandas apresentadas. Há, ainda, sistemas e instrumentos nacionais legais que possibilitam o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes com vistas ao enfrentamento de situações de desastres anunciados. Passamos a tratar especificamente da Política de Assistência Social, conforme estabelecido como objeto principal de nossa reflexão.

3. LIMITES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SITUAÇÃO DE DESASTRES

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem, entre seus objetivos, “prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem”. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organiza a política em níveis de proteção: (1) a Proteção Social Básica e a (2) Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

A Proteção Social para a Política de Assistência Social deve garantir três princípios básicos: “segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.” O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem como diretrizes estruturantes de sua gestão a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; a descentralização político-administrativa, o financiamento partilhado entre União, os Estados e o Distrito Federal e os municípios; a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil e o controle social e a participação popular. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009), o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências faz parte dos serviços na categoria de Alta Complexidade. Esse serviço deve promover o “apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme necessidades detectadas. Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas”. Dentre seus objetivos, destacam-se:

- ◆ Orientar gestores e trabalhadores das políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e dos Programas de Transferência de Renda para o planejamento, a implementação e o desenvolvimento de ações integradas de resposta diante das situações de emergências e/ou

1. São benefícios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de morte, nascimento, calamidade pública e situações de vulnerabilidade temporária. Os Benefícios Eventuais são assegurados pelo art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Juntamente com os serviços socioassistenciais, integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (Suas), com fundamentação nos princípios de cidadania e dos direitos sociais e humanos.

estado de calamidade pública, a serem desenvolvidas pelo poder público, parceiros da sociedade civil, setor privado e agências de cooperação internacional, nos três níveis da Federação, assim como informar sobre os procedimentos que podem ser adotados pelos órgãos do MDS.

- ◆ Orientação com relação à articulação de benefícios (Benefícios de Prestação Continuada e Benefícios Eventuais), serviços de proteção social a famílias e indivíduos e transferência de renda (Programa Bolsa Família), conforme descritos a seguir:

A) ANTECIPAÇÃO DO CALENDÁRIO DE PAGAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Conforme Decreto nº 7.223, de 29 de junho de 2010, por ato de ministro de Estado da Previdência Social, pode-se antecipar aos beneficiários de municípios em estado de calamidade pública, reconhecidos por ato do Governo Federal, o cronograma de pagamento dos benefícios de prestação continuada e assistencial, enquanto perdurar o estado de calamidade, bem como o valor correspondente a uma renda mensal do benefício devido, mediante opção dos beneficiários.

B) ANTECIPAÇÃO DE CALENDÁRIO DE PAGAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA E EMISSÃO DE DECLARAÇÕES ESPECIAIS DE PAGAMENTOS

Mediante requerimento e apresentação de Decreto de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública, o MDS poderá flexibilizar o calendário de pagamento do Programa Bolsa Família (PBF) aos beneficiários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional, permitindo que as famílias saquem seus benefícios a partir da data inicial do calendário, não precisando cumprir o escalonamento de dez dias usual no pagamento de benefícios do Programa.

A permissão às famílias sem cartão do PBF e sem documentos de identificação pessoal, perdidos em virtude de desastre, será dada para que possam realizar o saque do benefício nas agências da Caixa Econômica Federal (CEF), via Guia Individual de Pagamento. A permissão ocorrerá mediante expedição, pelo gestor municipal, de Declaração Especial de Pagamento.

Procedimentos adotados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).

C) ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)

O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) foi instituído pela Lei nº 12.435/2011, que altera a Lei nº 8.742/1993 (LOAS), e regulamentado pelo Decreto nº 7.636/2011 e Portaria nº 337, de 15 de dezembro de 2011.

O IGDSUAS é o índice que mede o resultado da gestão descentralizada do SUAS com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Fede-

ral na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial.

Os municípios em situação de emergência e calamidade podem incluir, no planejamento para utilização do IGDSUAS, ações de apoio ao reestabelecimento dos serviços da assistência social.

C1) IGD PBF

O Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-M e IGD-E PBF), previsto no § 2º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, poderá ser antecipado ao estado, Distrito Federal e município com situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecido pelo Ministério da Integração Nacional.

D) UTILIZAÇÃO DE SALDOS DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS CONTINUADAS

Os saldos referentes a recursos não utilizados no exercício do ano anterior poderão ser reprogramados e utilizados nas ações emergenciais e/ou calamidade, desde que previamente aprovados pelos Conselhos de Assistência Social.

Tais recursos deverão ser utilizados para assegurar o acolhimento imediato em condições dignas e de segurança; manter alojamentos provisórios, quando necessário; identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida, para a articulação das redes de políticas públicas e redes sociais de apoio; prover as necessidades detectadas; e promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.

Para todas as ações acima mencionadas, deverão ser observadas as legislações vigentes bem como a estreita relação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e suas respectivas secretarias.

Com relação às ações de segurança alimentar e nutricional, o MDS se utiliza das ações de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, contendo produtos oriundos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Cozinhas Comunitárias, Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos. Tem como uma de suas prioridades o atendimento imediato de famílias que se encontram em situação de emergência e/ou calamidade pública.

É fundamental ainda destacar algumas ações a serem adotadas logo após a situação de emergência e/ou desastre. Cabe ainda à Assistência Social a gestão dos abrigos, devendo assegurar que em cada abrigo tenha coordenação e apoio de outros profissionais, atentando-se para a necessidade de estabelecer atendimento em regime de plantão a famílias e indivíduos, sem interrupções. Cabe à coordenação técnica dos abrigos a definição de espaços que tenham:

- ◆ acolhimento das famílias/indivíduos;
- ◆ espaço para higiene pessoal;
- ◆ espaço para preparo e consumo dos alimentos;
- ◆ espaço de convivência comunitária com locais lúdicos para crianças;

- ◆ espaço para atividades técnicas de coordenação e de atendimento individualizado às famílias;
- ◆ espaço para armazenar as doações de vestuário, alimentos e outros; na impossibilidade de espaço no abrigo, o local deve ser de fácil acesso a fim de garantir a continuidade do consumo para as famílias presentes;
- ◆ contato direto com a Central de Abastecimento e Distribuição em nível municipal;
- ◆ organização das atividades de voluntários encaminhados pela Central, que precisam ser previamente cadastrados e identificados por crachá enquanto permanecerem nas dependências do abrigo, devendo seguir as orientações da coordenação.

A equipe de coordenação do abrigo deve construir as regras de convivência junto com as famílias e indivíduos, em assembleia que garanta o entendimento e as possibilidades de cumprimento das regras. Entre elas deverão constar:

- ◆ Uso do espaço comum.
- ◆ Local para abrigo dos animais de estimação.
- ◆ Rodízio para limpeza das áreas comuns aos residentes.
- ◆ Rodízio de horário para as famílias nas atividades como preparo dos alimentos, lavagem de roupas e outras tarefas cotidianas, se possível evitando ações coletivas que restrinjam a individualidade das famílias.
- ◆ Disponibilização de produtos a cada família para alimentação e cuidados com a higiene pessoal.

No atendimento individualizado às famílias deve ser garantido o cadastro socioeconômico e também seu armazenamento, a quantidade das famílias abrigadas e o acompanhamento das mesmas. No caso de desligamento da família do espaço de acolhimento provisório é de fundamental importância manter as informações do destino da família e contatos de referência para localização e desdobramento dos direitos socioassistenciais. A equipe de coordenação deve manter atualizados relatórios diários com informações sobre as condições do abrigo, considerando a legislação específica.

Precisa ser garantido ainda o retorno à cidade de origem caso seja esse o desejo da família, devendo a equipe técnica em qualquer das situações oferecer às famílias referência de serviços e equipamentos da Assistência Social no local de destino para continuidade do acompanhamento. É preciso atentar para o fato de que a desativação dos abrigos emergenciais deve ser gerenciada de forma gradual, sendo oferecidas às famílias as opções conforme cada caso, o que pode incluir apoio à construção de moradias permanentes em locais seguros, inclusão em programas de subsídios e taxas de financiamento como o Programa Minha Casa Minha Vida ou em programas locais de Habitação de Interesse Social que devem fazer parte do Plano Local de Habitação para famílias com renda de até três salários mínimos, conforme preconizado na Política Nacional de Habitação.

É fundamental, sobretudo, lembrarmos que estamos lidando com vidas. Ainda que haja mais organização e articulação de diferentes políticas públicas, nada irá substituir as perdas de cada família ou indivíduo. Perderam-se histórias de vida, perderam-se bens materiais adquiridos ao longo dos anos, perdeu-se a referência de comunidade, perdeu-se, em muitos casos, a vida de um ente querido.

Neste sentido, é necessário, além dos cuidados estruturais, momentos de escuta qualificada e que os profissionais dos serviços da assistência social também estejam preparados para ouvir cada família, cada indivíduo, respeitando seu momento e o tempo de processarem o ocorrido. Neste sentido, o socorro não é só material. É preciso, sobretudo, que os profissionais sejam capazes e devidamente capacitados a realizar o empoderamento desses sujeitos, de modo que seja promovida a tradução das mais variadas ofertas de serviços em reais aquisições de direitos.

O debate sobre o trabalho dos profissionais que atuam na assistência social não é novo e permeia amplo debate na desmistificação da assistência enquanto assistencialismo e não como direito. Segundo Sposati (2011):

A expressão do direito no âmbito da Assistência Social supõe um trânsito do ambiente dos direitos humanos para os direitos sociais. A Assistência Social, como campo de proteção social, tem seu nascedouro no direito à dignidade humana, um pilar da Constituição Federal de 1988. A passagem do campo dos direitos humanos para o dos direitos sociais supõe a materialização dessa política em serviços e benefícios, acessos sociais constituídos na regulação, gestão, legislação, defesa e processualidade jurídica na garantia de direitos.

Ressalta-se aqui que esse trânsito não está concluso, ainda é necessária a construção de um consenso sobre os acessos sociais pelos quais a Assistência Social, como política pública, é responsável, até mesmo os entes Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade, sobre o conteúdo de responsabilidade de cada um. Efetivamente, a Assistência Social tem permanecido muito mais no Executivo do que no Legislativo e no Judiciário. De acordo com Sposati (2011), a conquista do direito exige alterar esse quadro. O direito deve ser reclamável juridicamente.

Infelizmente, vem sendo a duras penas que a população, vítima dos desastres, tem aprendido essa lição. Em meio a toda dor e perda, tem de recorrer a órgãos judiciais, como Defensoria e Ministério Público, para adquirir o mínimo para sua sobrevivência, e ainda precisa enfrentar a grande burocracia na esfera executiva no preenchimento de cadastros, revitimizando os sujeitos e transparecendo ainda o grande espaço existente entre o direito e o acesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de nossa análise privilegiar as funções da Política de Assistência Social, torna-se evidente que o enfrentamento dos “desastres naturais” não pode se restringir a determinada política setorial. As famílias vitimadas sofreram mais

que perdas materiais, perderam seus empregos, suas relações de solidariedade de parentesco e vizinhança, perderam suas referências com os serviços públicos estatais e não estatais em seu território de vivência, já que a maior parte dos municípios também sofre perdas de bairros inteiros. Questiona-se a direção que o trabalho com as famílias vitimadas tem tomado, uma vez que, na ausência da política estrutural, vem privilegiando a centralidade da resposta por meio de benefícios eventuais, que desafiam a concepção de cidadania presente na Constituição brasileira. A centralidade que o programa de aluguel social ganhou deixa evidente a ausência de resposta das demais políticas setoriais, mas também expressa uma característica da Assistência Social no Brasil: a expansão da Assistência Social via programas de transferência de renda, que vai configurar o que Mota (2008) chama de Mito da Política de Assistência Social:

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui um mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que tem impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa têm no processo de reprodução social.

Com base nessa centralidade dos benefícios eventuais de transferência de renda é possível avaliar ainda o descompasso na provisão de proteção social via serviços continuados presentes na política de assistência social. As famílias e indivíduos afetados por desastre devem ser acompanhados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS/CREAS), equipamentos de base e referência territorial. Para esse acompanhamento por meio do PAIF² e/ou PAEFI,³ por exemplo, é necessário:

1. Que os equipamentos tenham condições de receber as famílias. É fato que o serviço de acolhida às famílias em vulnerabilidade social é com-

2. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) é um trabalho de caráter continuado que visa fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. Dentre os objetivos do Paif, destacam-se o fortalecimento da função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção de ganhos sociais e materiais às famílias; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio a famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

3. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) oferta apoio, orientação e acompanhamento especializado a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas à promoção de direitos, à preservação e ao fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e ao fortalecimento da função de proteção das famílias diante do conjunto de condições que causam fragilidades ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

prometido por questões de acessibilidade, falta de sigilo, falta de recursos humanos suficientes, enfim, condições básicas de atendimento e recursos para o acompanhamento sistemático.

2. Um trabalho de reterritorialização das famílias aos equipamentos públicos da assistência e das demais políticas de acordo com sua nova inserção geográfica.
3. Por fim, a construção de um processo de participação das famílias, que vem sendo tratadas como meros objetos de intervenção estatal e não estatal.

O “desastre natural” tem sido visto como uma inevitável contingência da natureza, e os mais afetados, a população pobre que habitava áreas menos seguras nos municípios, são responsabilizadas individualmente. Não se encara a situação como resultado de um processo de acumulação do sistema econômico atual, de cuja resposta estatal é parte, e os únicos culpados e penalizados são as famílias afetadas.

A articulação das diversas políticas públicas citadas ao longo do texto é fundamental para que possamos deslumbrar possibilidades de redução dos riscos e vulnerabilidades a que estão sujeitas as famílias em situações de desastres. Essa articulação deve ser acompanhada de uma revisão da efetividade da legislação vigente. Ressaltamos a necessidade de rever a forma pela qual o Estado brasileiro vem respondendo às expressões da questão social via políticas públicas. Sabemos, entretanto, que essa revisão só pode acontecer via fortalecimento dos canais de participação popular, possível somente na construção e reconhecimento de sujeitos coletivos, sujeitos de direitos, não na lógica individualizada do sistema capitalista, mas na perspectiva da cidadania preconizada em nossa legislação maior.

Salientamos que as políticas públicas devem estar preparadas e instrumentalizadas para o desenvolvimento de ações de proteção efetivas à população, como sujeito de direito, agindo de forma articulada. Nesse contexto é que a Política de Assistência Social se encontra inserida e com papel definido para o enfrentamento de situações-problemas atuais que se constituem em demanda de sua atuação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller. **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. São Paulo: IEe PUC SP, 2002.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2008.

BONDUKI, N. J.; ROLNIK, R. **Periferias: a ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**. São Paulo: PRODEUR/USP, 1979. (Cadernos de Estudos e Pesquisa, 2).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Gráfica do Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei orgânica da Assistência social**, nº 8742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993.

- BRASIL. Programa Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Decorrentes dos Desastres Naturais – Vigidesastres, Brasília 2005.
- CUNHA, J. M. P. da; JAKOB, A. A. E.; HOGAN, D. J.; CARMO, R. L. do. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. In: CUNHA, J. M. P. da (Org.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006, p.143-168.
- CUTTER, S. L. Vulnerability to environmental hazards. **Progress in Human Geography**, v.20, n.4, p.529-539, Dec. 1996.
- DUARTE, J. C. (Coord.). **Migrações intrametropolitanas, reprodução da força de trabalho e formação da periferia de São Paulo**. São Paulo:PRODEUR/FAU, USP, 1981. Mimeo.
- MARICATO, E. **A proletarização do espaço sob a grande indústria: o caso de São Bernardo do Campo na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 1977. 102f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. VAINER, C. e MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SNH. “Política Nacional de Habitação”. **Caderno MCIDADES4**, Brasília, 2005.
- _____. “Política Habitacional e a Integração de Assentamentos Precários”.
- _____. “Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social”.
- MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2ª Ed. São Paulo, Cortez, 2008.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço social**. São Paulo, Cortez, 2006.
- _____. Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS.
- _____. Resolução nº109 – CNAS. Tipificação dos Serviços Sociassistenciais.
- MONTAÑO, Carlos. **Pobreza: questão social e seu enfrentamento**. Revista Serviço Social e Sociedade nº110. São Paulo, 2012.
- NOBRE, Carlos A., YOUNG, Andréa F. **Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: Região Metropolitana de São Paulo**. Relatório Final. Campinas, 2011.
- QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas**. Curitiba: Editora IBPEX, 2011.
- SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: **Revista Serviço Social & Sociedade – Informe-se**, nº 78, São Paulo. Ed. Cortez, Julho/2004, p.171 –179.
- SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização. In: **O trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta**. – Brasília: CFESS, 2011.
- VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano Costa. **Sociologia dos Desastres: Construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: Rima, 2009.
- _____. **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**, Volume II, São Carlos: RiMa Editora, 2010.

TECNOLOGIAS DE PREVENÇÃO DE RISCOS, CARTOGRAFIAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

LUIZ TIAGO DE PAULA, NATÁLIA MARINHO DA SILVA,
PAULO RENATO MARTINS VAZ E EDSON NEY BARBOSA

INTRODUÇÃO

Nas últimas semanas de outubro de 2012, o furacão *Sandy*, mais tarde classificado como um ciclone pós-tropical, deixou devastadas as ilhas do Caribe e causou pelo menos 68 óbitos e muitos desaparecimentos, segundo a ONU (Organização das Nações Unidas). Esse conjunto de países insulares sofreu intensamente com o fenômeno. Ventos com velocidade de 120 km/h destruíram alguns lugares e agravaram problemas de natureza social e econômica, os quais, em diferentes contextos, já estabeleciam condições de vulnerabilidade da população local.

O mesmo evento, no dia 30 de outubro, deixou desertas as ruas da parte sul de Manhattan, e áreas metropolitanas ficaram sem eletricidade, apenas com escombros e objetos sujos – colchões, sacos, cadeiras, galhos de árvores, etc. Uma paisagem desoladora que dominou até mesmo a imponente Wall Street, totalmente inundada.

Mesmo com um sistema de monitoramento e alerta integrado, reconhecido mundialmente, contra ameaças relacionadas às instabilidades atmosféricas, ainda de acordo com os dados da ONU, a tempestade deixou pelo menos 60 mortes em todo o território americano, sendo 18 apenas no estado de Nova York.

Esses números revelam que, mesmo havendo diferenças acentuadas entre os países economicamente pobres e ricos quanto à disponibilidade de recursos para monitoramento e prevenção de perdas e danos (materiais e humanas), faz-se necessário avançar, de maneira global, naquilo que se pensa sobre sistemas de prevenção a desastres.

O exemplo do ciclone pós-tropical é válido, na medida em que coloca vários problemas quanto aos desafios da modernidade em relação ao tema vulnerabilidade e às articulações pré-desastres. Pensar táticas que tornem os sistemas ambientais e sociais mais resilientes é um processo cujas bases políticas ainda parecem um terreno pantanoso, mesmo numa sociedade em que o domínio científico sobre os fenômenos biofísicos tornaram-se altamente tecnificados. Ferramentas de gerenciamento como as geotecnologias, cujos principais representantes são o Sistema de Informação Geográfica (SIG) e o Sensoriamento Remoto, têm se difundido cada vez mais entre os órgãos do poder público e privado.

As geotecnologias permitem coletar, armazenar e analisar uma grande quantidade de dados que, em virtude da complexidade dos eventos relacionados aos desastres naturais, seriam praticamente inviáveis sistematizar por meio de métodos analógicos (MARCELINO, 2007). No entanto, esses dados, não raramente, são utilizados para produzir mapas que visam agir sobre medidas preventivas estruturais, de cunho corretivo, como obras de engenharia e perimetração de espaços habitacionais em áreas de risco. Há certa dificuldade, em vários casos, de correlacionar informações de cunho social e qualitativo nas análises que envolvam a participação de outras parcelas da sociedade que não sejam as político-governamentais e técnico-científicas.

No Brasil, o governo federal implantou, em julho de 2011, o Centro de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), que, comandado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), forma um sistema responsável por gerenciar as informações emitidas por radares, pluviômetros e previsões climáticas, monitorando 56 municípios a partir de cartas geotécnicas. Um sistema de alerta poderá ser articulado por esse Centro a partir de dados de mapas de risco com informações geológicas e hidrológicas cruzadas com cartas meteorológicas geradas por institutos como o Cptec (Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos) e o Inmet (Instituto Nacional de Meteorologia).

A criação desse Centro gera um panorama e revela o quanto instituições de cunho científico-acadêmico e órgãos políticos e de gestão têm se preocupado com o monitoramento dos fenômenos, a fim de construir estratégias de articulação ao prever os possíveis impactos. No entanto, os sistemas de monitoramento são um dentre toda a gama de elementos que envolvem as fases de um desastre e as estratégias de enfrentamento.

Pesquisas e mapas produzidos que fomentam políticas de prevenção e redução da vulnerabilidade normalmente têm suas origens nas ciências exatas. Dentro desse escopo, essa abordagem busca entender mecanismos geofísicos relacionados aos elementos da geologia, hidrologia, geomorfologia, meteorologia, etc. (TOBIN; MONTZ, 1997). Desse modo, torna-se claro o fato de a maior parte das cartografias referentes à vulnerabilidade e desastres naturais ter dificuldade em incorporar a dimensão humana ao entendimento dos graus de exposição da população (HOGAN, 2009).

A incorporação dos problemas ambientais e suas relações com a dinâmica social dentro da agenda das ciências humanas tem permitido aprofundar os sentidos e as relações das atividades humanas e adensado interpretações sobre a complexidade da estrutura social e política diante das vulnerabilidades em tela (ALMEIDA, 2011; VALENCIO, 2009). Ao demonstrar que o perigo apenas se efetiva na interface entre população e ambiente, sendo necessário o entendimento dos processos físicos e humanos (CUTTER, 1996; MARANDOLA Jr.; HOGAN, 2006), as discussões e indagações de pesquisa e novas ideias para ações políticas têm se ampliado.

Se avaliar as características internas da população exposta e as estratégias de enfrentamento intrínsecas a ela ainda desenha desafios a todas as pesquisas e arenas políticas, refletir sobre como estamos pensando as possibilidades de

redução dos riscos a partir de sistemas de monitoramento e a inclusão da participação social torna-se um assunto, portanto, fundamental para avanços no tema da vulnerabilidade.

Valendo-se de um tom introdutório, o presente capítulo visa contribuir com perspectivas que mesclam diagnósticos de trabalhos desenvolvidos por duas Defesas Cíveis brasileiras e a discussão sobre as possibilidades de medidas mais participativas no âmbito das elaborações de ações e técnicas de prevenção, em especial os mapeamentos e cartografias de participação social.

Os trabalhos focados – das defesas civis do Estado do Rio de Janeiro e do município de Eldorado (SP) – ainda não apresentam medidas participativas no processo de mapeamento das vulnerabilidades específicas de cada lugar. No entanto, a intenção do capítulo é buscar frestas por onde as técnicas já utilizadas nessas instituições permitam dialogar com a participação social perante as elaborações de prevenção ao risco, cartografias e mapeamentos.

MAPEAMENTO PARTICIPATIVO E O ENFRENTAMENTO DO PERIGO: UMA POSSIBILIDADE?

Qual o papel dos mapas de vulnerabilidade em relação à perspectiva e experiência social do risco? Mapas geralmente são apresentados como um dado constado do real. No entanto, todos são uma abstração representacional do mundo (ACSERLRAD; CÓLI, 2008; DORLING; FAIRBAIRN, 1997), na medida em que são compostos por uma linguagem e discurso próprios, que envolvem a elaboração, metodologia e sistematização de dados, assim como a subjetividade dos sujeitos e atores que o fazem (HARLEY, 1989; MONMONIER, 1996).

Para Lévy (2008) e Wood (1992), em muitos casos, o mapa explora um sistema específico de signos, espécie de máscara semiótica que possui uma autorreferência cuja linguagem cartográfico-euclidiana representa um exercício fechado sobre si mesmo. Esse dado se soma a uma realidade na qual, mesmo com o surgimento de populares ferramentas advindas de geotecnologias, a maioria de nossos contemporâneos não conta com fácil habilidade para utilização de mapas.

Nesse sentido, qualquer gesto cartográfico que visa a medidas para o bem social e ambiental coletivo implica uma ação política, em uma forma de representar a espacialidade dos eventos em discussão (HARLEY, 1989). No que concerne à vulnerabilidade de lugares e populações, a utilização de ferramentas cartográficas no mapeamento de riscos e áreas de susceptibilidade garante aos mapas o papel de servir como suporte de ações políticas. Estas, inspiradas pelos dados técnicos e cartas, por vezes negligenciam a experiência social dos riscos daqueles que o enfrentam cotidianamente.

Eis o primeiro enclave sobre as cartografias de prevenção e monitoramento do risco: se mapas de vulnerabilidade revelam claras implicações quanto aos atores que o elaboram, há de se emergirem políticas cartográficas em que os mapeamentos são eles próprios objetos de ação políticas (ACSERLRAD; CÓLI, 2008).

É a partir de questões como essas que surge o reconhecimento da importância da opinião e dos saberes espacial e ambiental das populações locais, ao priorizar a inclusão de informações das comunidades, sem hierarquizar o saber técnico-científico sobre as noções do saber diário e imediato. Isto é possível apenas ao se estreitarem os interesses e objetivos dos processos de mapeamento mais tradicionais aos anseios dos grupos comunitários que se quer beneficiar.

Na década de 1990, mesmo se utilizando de diferentes terminologias (mapeamento participativo, cartografia social, mapeamento comunitário, etc.), diversas iniciativas se propuseram, em âmbito internacional e nacional, incluir o saber das populações locais nos processos de elaboração de mapas para os planejamentos de diferentes questões (ver Quadro 1 para o caso brasileiro): desde limites de territórios indígenas até áreas de proteção ambiental, planejamento urbano e gestão dos recursos naturais (ACSERLRAD; CÓLI, 2008).

Quadro 1 Experiências de mapeamento participativo segundo tipos autotclassificados por seus promotores.

Tipos	Número de casos	(%)	Tipos	Número de casos	(%)
Delimitação de territórios/territorialidades identitárias	56	47,6	Subsídio a planos de manejo fora da unidade de conservação	6	5,1
Discutir desenvolvimento local	15	12,75	Identificação e demarcação de terras indígenas	3	2,55
Subsídio a planos de manejo em unidades de conservação	11	9,35	Zoneamento em geral (não étnicos) ZEE, macrozonemaneto, etc.	2	1,7
Etnozoneamento em indígenas	9	7,65	Mapeamento por autodeclaração individual	1	0,85
Educação ambiental	7	5,95	Identificação espacializada de indicadores e equipamentos sociais	1	0,85
Planos diretores urbanos	6	5,1	Gerenciamento de bacias hidrográficas	1	0,85
TOTAL				118	100

Fonte: Projeto “Experiências em Cartografia Social” (IPPUR/UFRJ, 2008), apud Acserald e Cólí (2008).

Dentre essas diferentes iniciativas, é possível observar inúmeras abordagens de inserção social participativa (COLCHESTER, 2002). Algumas, mais flexíveis, permitem que a opinião de grupos sociais interfira no mapa, desde

avaliar a representação, ausência e localização de objetos até, em última instância, certificar a forma pela qual os dados estão sendo representados no plano do discurso e quais seus objetivos. Exemplos dessas propostas são as *cartografias efêmeras*, em que os participantes utilizam um método básico que envolve o traço de mapas no chão, ou o método de *cartografias de esboço*, que conta com mapas mentais, com base nas informações da memória coletiva do grupo para posterior mapeamento tradicional (COBERTT et al., 2006).

Outras vertentes de cartografia de participação social inserem informações providas da população local em processos de mapeamento já estabelecidos dentro de um sistema. Este é o caso dos conhecidos GMS (*Green Map System*) e PPGIS (*Public Participation Geographic Information System*). O primeiro, também conhecido como Mapa Verde, possui um sistema universal padronizado de ícones para a classificação topológica de interesses locais sobre temas relacionados à gestão ambiental dos lugares cotidianos da comunidade. O mapeamento deve ser feito pelos próprios membros, e a ideia de ter itens padronizados é para que haja consenso quanto aos sentidos atribuídos a cada um dos símbolos, independente da cultura ou país onde sejam utilizados (MARANDOLA Jr.; MELLO, 2012)

O PPGIS utiliza técnicas geomáticas e os saberes tradicionais da comunidade dentro de sistemas de informação georreferenciada (SIG). Para Acserald e Cólí (2008), embora essas técnicas permitam aos membros da comunidade resolver determinadas questões sobre os mapas, eles dependem, em certa medida, de pessoal externo treinado, que domina o manuseamento dos softwares e ferramentas de análises envolvidas. As técnicas estatísticas, o uso padronizado das camadas (*layers*) de dados, cores, projeções e sistemas de coordenadas, muitas vezes, acabam distanciando as pessoas da comunidade, detentoras do conhecimento local, e os elaboradores técnicos do mapa final.

Para outros pesquisadores, o mapeamento comunitário permite, mesmo com o uso de ferramentas tecnológicas sofisticadas, maior demanda e mais capacidade analítica e funções de apoio à decisão (JANKOWISK; NYERGES, 2001), além de ajudar as comunidades a se mobilizarem e se articularem, ao refletir os interesses e conflitos internos ao próprio grupo (COLCHESTER, 2002).

Em especial no caso dos mapeamentos de áreas de risco e cartas de vulnerabilidade no Brasil, as variáveis tradicionalmente são equacionadas em termos de probabilidade de que o evento perigoso possa ocorrer. Nesse processo, levam-se em conta as características do fenômeno e suas condicionantes naturais, como a tipologia, o mecanismo, a velocidade, os tipos de materiais envolvidos, severidade, trajetória, etc. (CERRI; NOGUEIRA, 2011). As variáveis mapeadas de natureza social são majoritariamente reduzidas aos dados e índices de renda e escolaridade – quanto menor a renda e a escolaridade, maior o grau de vulnerabilidade. Essa hipótese restrita sobre a renda e escolaridade torna-se limitadora na medida em que não incorpora as estratégias e percepções próprias daqueles que respondem ou são atingidos pelo evento.

A inserção de métodos participativos no processo de mapeamento do risco enriquece e vai além do que os dados quantitativos apresentam. Carpi Jr. et al. (2012) utilizam reuniões públicas de mapeamento de riscos ambientais a fim de balancear as informações descritas pelas oficiais cartas geodésicas dos órgãos públicos. Agindo efetivamente sobre as questões levantadas pela população, os mapas finais são apresentados, por um lado, para apontar possíveis mudanças nos mapas oficiais indicadas a partir da experiência dos moradores e, por outro, dar maior sentido de conscientização e autoconhecimento do grupo e sua capacidade de intervenção sobre as políticas de risco (CARPI et al., 2012).

Pensar a função da participação social em mapas e cartografias relacionados a desastres, riscos, perigos e vulnerabilidade envolve etapas essenciais quanto a sua real utilidade. A primeira refere-se ao **processo de mapeamento** – a escolha daquilo que será apresentado (além dos mapas, seminários, execução de oficinas e palestras), a linguagem discursivo-espacial e o propósito de se organizarem etapas do processo em que a população local atue de maneira autoral (Figura 1).

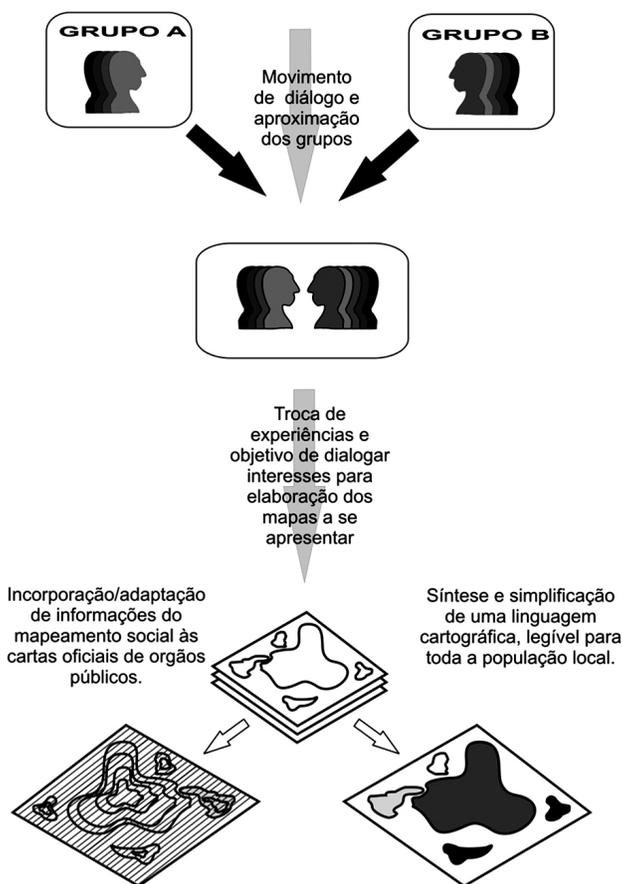


Figura 1 Processo de mapeamento e participação social. Elaboração: Luiz Tiago de Paula.

A necessidade de construir um mapa cuja base do conhecimento seja de “baixo para cima” se desenvolve dentro de arenas políticas, sendo o produto final, o mapa, um objeto que reflita todas as escolhas e etapas do processo. É preciso ter capacidade para produzir mapas que revelem toda a complexidade dos fenômenos cartografados e os interesses dos atores envolvidos e, ao mesmo tempo, torná-los acessíveis por meio de uma grafia espacial legível que aproxime os elementos geográficos de uma perspectiva cotidiana dos lugares (Figura 1).

Esses desafios não entram em conflito com a necessidade da participação social e a importância de análises de sofisticação tecnológica e científicas. Pelo contrário, permite detalhar as nuances de fenômenos envolvidos, como a hipótese de Marandola Jr. e Mello (2012), que envolve três níveis complementares de mapeamento, cujo processo traz diferentes escalas de participação social e de agregação tecnológica – “de cima para baixo” e “de baixo para cima” nas etapas do mapeamento. Para esses autores, há uma matriz inversa entre os mapas técnicos e a intensidade de participação social, estruturada em três níveis (Figura 2).

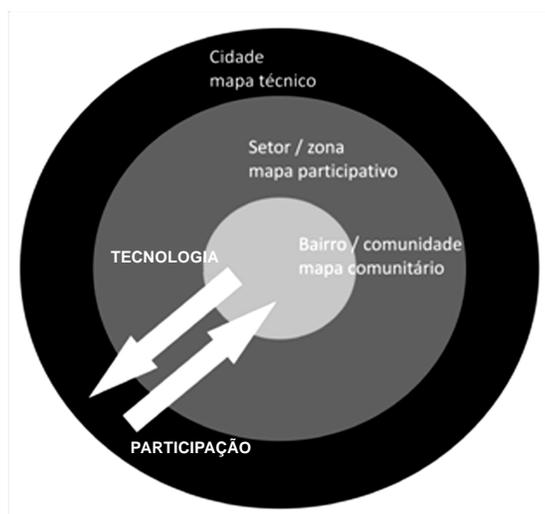


Figura 2 Escala geográfica e os três níveis de mapeamento relacionados ao uso de tecnologias e graus de participação social (MARANDOLA Jr.; MELLO, 2012).

No diagrama, no nível que configura as extremidades mais externas às comunidades, aparece o **mapa técnico** desenvolvido por agências governamentais, ONGs e empresas do setor privado, em que há o uso de alta tecnologia e baixa participação social. Esse mapeamento é importante para escalas cartográficas pequenas e processamento de dados de grandes áreas, envolvendo normalmente mais de uma comunidade. Em nível nuclear, o **mapa comunitário** representa o nível mais desagregado da microescala geográfica, em que os detalhes fundamentais e específicos da comunidade se colocam em primeiro plano – este mapeamento, em geral, é elaborado por ferramentas simples, de baixa tecnologia, e é utilizado para fins estratégicos da população local. E, por fim, o **mapa participativo**, que se coloca em uma posição intermediária aos anteri-

ores. Nele, da perspectiva tecnológica, há a agregação de técnicas de processamento de dados, em especial na produção final do mapa, mas, em certas etapas, o processo depende da decisão coletiva das comunidades (MARANDOLA Jr.; MELLO, 2012).

O cenário que se tem atualmente não questiona a importância de mapas de alto custo tecnológico e de sistematizações com grandes bases de dados – a importância dessas ferramentas para medidas políticas se manifesta no surpreendente aumento das demandas, principalmente em órgãos públicos de escalas federais, estaduais e municipais. Porém, quando analisamos políticas que se detêm em mitigar os riscos, todas as escalas devem ser privilegiadas, sendo na microescala dos lugares das comunidades os espaços que, por excelência, devem gerar estratégias para as mudanças em decurso, sejam elas marcadas pela prevenção dos riscos ou pelas transformações causadas por eles próprios.

Quando analisamos as experiências em cartografias sociais no Brasil (Quadro 1), notamos uma rica variedade de temas. Porém, pouco deles ainda trata de forma mais direta o mote da vulnerabilidade e risco. Isso porque, apesar de no campo acadêmico e científico o assunto ser amplamente debatido, nas arenas de decisão pública métodos e ferramentas que negociem com as comunidades ainda se apresentam de forma tímida. Políticas autoritárias como “remoção” de moradias ou obras de engenharia paliativas ainda são mais comuns. Tal panorama “de cima para baixo”, ao longo dos anos, restringiu as possibilidades do desenvolvimento de cartografias participativas. Mas o quadro tem mudado sensivelmente à medida que diferentes esferas da sociedade têm se mobilizado para debater as medidas potenciais de enfrentamento dos perigos.

Nas próximas seções, apresentaremos alguns trabalhos em desenvolvimento nas defesas civis do Estado do Rio de Janeiro e do município de Eldorado (SP). Esses projetos trarão um panorama de como esses órgãos têm trabalhado, tanto na escala estadual, como no caso fluminense, com o mapa de riscos estabelecido pelo Marco de Ação de Hyogo (MAH), quanto municipal, com o caso de Eldorado (SP). Após as apresentações, nas considerações finais realizamos um movimento reflexivo e um balanço futuro das possibilidades em tela.

TECNOLOGIAS DE PREVENÇÃO DE RISCOS: OS CASOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO MUNICÍPIO DE ELDORADO (SP)

MAPA DE RISCOS ESTABELECIDO PELO MARCO DE AÇÃO DE HYOGO (MAH) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO¹

O Marco de Ação de Hyogo (MAH) é um instrumento para implementação da redução de riscos de desastres que 168 países membros da ONU, inclusive o Brasil, adotam desde 2005. Seu objetivo é traçar metas de diminuição de perdas (humanas, sociais, econômicas e ambientais) até o ano de 2015.

1. Trata-se de uma versão resumida de um texto produzido a partir da apresentação de um trabalho realizado pela Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro (SEDEC-RJ), no primeiro semestre de 2012, no I Workshop Estadual sobre o Marco de Hyogo.

Entre as diferentes áreas que o MAH estabelece como prioritárias, a Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro (SEDEC-RJ), por meio das REDECs (Regionais de Defesa Civil), desenvolveu um projeto de avaliação de riscos e desastres que visou produzir um Mapa de Ameaças Naturais do Estado do Rio de Janeiro.

Um dos primeiros passos do projeto foi sistematizar os dados existentes sobre eventos já ocorridos: quantificá-los por tipo e espacializá-los por município do Estado do Rio de Janeiro. As ameaças de matriz natural foram hierarquizadas por cada Defesa Civil municipal, segundo critérios de probabilidade estatística de concretização do evento e magnitude de sua manifestação. Para tabulação dos dados, foi utilizado o software EPI-Info, de domínio público, criado pelo CDC (*Centers for Disease Control and Prevention*).

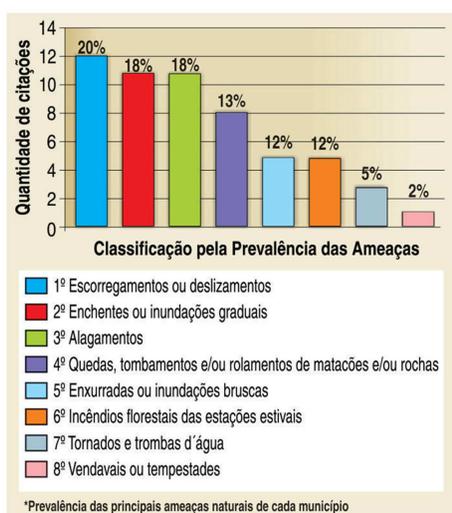


Gráfico 1 Baixada fluminense.

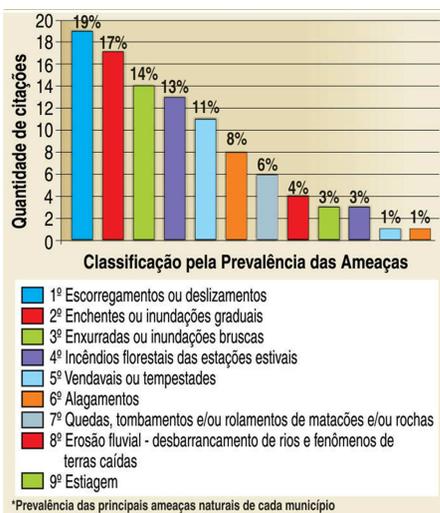


Gráfico 2 Área serrana.

Ao analisar os dados, o Estado do Rio de Janeiro revela suas peculiaridades geográficas quanto à existência de riscos de ordem natural combinados à estrutura urbana e social. Apesar de ser o terceiro menor do país, com uma área de 43.696,054 m² (ficando atrás apenas de Alagoas e Sergipe, respectivamente), o Rio de Janeiro concentra 8,4% da população brasileira, apresentando a maior densidade demográfica (366 hab/km²) e maior grau de urbanização (96,71%) do país. Combinado a esses dados, grande parte de seus municípios se concentra em áreas serranas (de escarpas e vertentes íngremes) e litorâneas, com habitações nem sempre construídas com a infraestrutura necessária à segurança de seus moradores contra riscos, por exemplo, de deslizamentos de massa, inundações e enchentes.

Correspondendo a 71,2% de todas as ameaças de matrizes naturais, os cinco eventos que prevalecem no Estado do Rio de Janeiro, segundo levantamento da Defesa Civil para o MAH, são: deslizamentos (18%), enchentes

(15,4%), alagamentos (14,6%), enxurradas (13%) e incêndios florestais (10,2%).

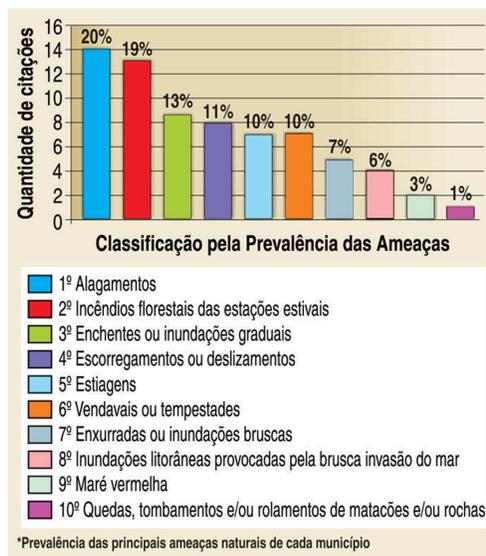


Gráfico 3 Baixada litorânea.

Para as ameaças mais frequentes, é preciso fazer algumas considerações importantes quanto às dinâmicas e produção do espaço urbano. Sobre o deslizamento, o mais comum entre eles, o Estado do Rio de Janeiro apresenta altos níveis de urbanização, assim como diversos municípios brasileiros, revelando um sintoma que tem agravado a probabilidade de ocorrência desse perigo. Trata-se da ocupação desordenada da terra, não planejada, e o poder público revela fragilidades diante das ações e interesses do mercado imobiliário especulativo, concentrando parte da população mais pobre em áreas naturalmente vulneráveis, como topos de encostas e médias vertentes.

Enchentes, alagamentos e enxurradas também estão relacionados ao mesmo sintoma: uma discrepância entre a ocupação e uso da terra urbana e os sistemas naturais das bacias hidrográficas que foram alterados. A impermeabilização de grande porção do solo, sem sistemas de capacitação das águas pluviais e fluviais eficientes, somada à construção de habitações em leitos naturais de inundação de cursos de água, têm aumentado a ocorrência desses fenômenos, que, além de perdas de bens materiais e econômicos, expõem a população a doenças transmitidas por veiculação hídrica.

Os incêndios florestais, além de serem a quinta ameaça de maior prevalência no estado, figuram em segundo lugar na REDEC Baixada Litorânea e em quarto lugar nas REDECs Serrana e Metropolitana. Suas origens podem ser causas naturais, como raios ou longos períodos de estiagem, que fazem com que a vegetação fique mais seca e exposta a grande intensidade de insolação, ou, ainda, por causas antrópicas, sejam essas intencionais ou por negligência, nes-

tes casos recebendo outro tipo de classificação do CODAR (Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos).

O mapa de ameaças naturais do Estado do Rio de Janeiro buscou fornecer subsídios primários para desenvolvimento de medidas à redução de riscos. Sua elaboração pode se associar a outras ações – desde elaboração de planos de contingência, aplicação de sistemas de alerta até o cruzamento de cartografias participativas que tentem combinar esses dados já computados à experiência social dos perigos.

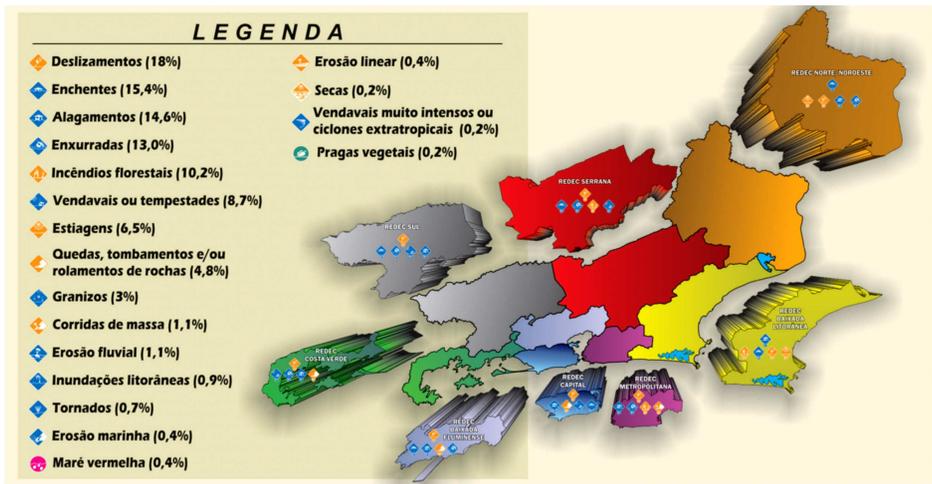


Figura 3 Mapa de ameaças naturais do Estado de Rio de Janeiro.

USO DO GEOPROCESSAMENTO NO PLANEJAMENTO DA DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO DE ELADORADO (SP): POSSIBILIDADES PARA PREPARAÇÃO DE DADOS²

A Estância Turística de Eldorado é um município do Estado de São Paulo, localizado na região da UGRHI-11 (Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul), sujeita a constantes eventos de natureza pluviométrica. As principais ocorrências registradas no município são inundações e alagamentos, resultantes de precipitações intensas e consequente elevação no nível dos rios da região, especialmente o Ribeira de Iguape.

Situado em uma zona de diversificadas tipologias topográficas e geológicas, o município fica sobre uma zona de cisalhamentos e falhas, decorrentes de diferentes processos geológicos. Sua rede de hidrografia dendrítica é densa, que, combinada com um relevo acidentado e o clima úmido, apresenta altos níveis de vazão, principalmente na estação de verão.

2. Trata-se de adaptação de um texto no prelo desenvolvido pela Defesa Civil do Município de Eldorado: “Uso de Geoprocessamento no Planejamento da Defesa Civil do Município de Eldorado – SP: Auxílio no Planejamento e Preparação de Dados para Pesquisas Posteriores”.

Em virtude dessas características intrínsecas, a região é, a princípio, naturalmente sujeita a constantes eventos extremos. Entre todos aqueles que ocorrem, vinculados não apenas à severidade dos fenômenos, mas também aos processos de ocupação urbana, as inundações representam a principal preocupação, sendo o evento mais frequente e registrado pela Defesa Civil do Município.

Áreas de ocupações urbanas no município têm se direcionado às regiões planas e baixas, especialmente para várzeas de inundação dos rios da bacia do Rio Ribeira de Iguape. Essas instalações de residência têm se dado desde um padrão de baixa qualidade urbanística, com problemas de infraestrutura e concentração de população de baixa renda, até imóveis de médio a alto padrão.

A Defesa Civil de Eldorado tem adotado duas medidas como estratégia para redução dos riscos e danos causados pelas enchentes: as estruturais e não estruturais. As primeiras são essencialmente de obras construtivas que priorizam conter parte da concentração do volume de água. As medidas não estruturais, ainda em processo de elaboração, objetivam a melhor relação de competências entre a população e a capacidade de lidar com as enchentes, como a conscientização sobre tipos de construções seguras, viáveis e sistemas de alerta.

No intuito de fortalecer medidas não estruturais, o processo de mapeamento dos elementos do sistema e das características hidráulicas da superfície da Bacia do Rio Ribeira de Iguape tem sido indispensável. Os dados necessários para mapear as áreas de inundação são de natureza geométrica, de vazão e escoamento. Apesar de a qualidade dos dados de escoamento ser prejudicada pela pouca confiabilidade das informações obtidas nas estações pluviométricas da região, as mesmas têm sido melhoradas pelo monitoramento da Estação coordenada pelo DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica).

O município de Eldorado tem planejado, por meio de sua COMDEC (Coordenadoria Municipal de Defesa Civil), ações preventivas, corretivas e emergenciais com o objetivo de diminuir o risco a que a população está exposta em situação de incremento intenso e constante da precipitação pluviométrica na região e a montante do Rio Ribeira de Iguape.

O presente Plano Municipal de Defesa Civil foi realizado em colaboração entre a Prefeitura Municipal de Eldorado e a equipe do projeto “Levantamento e monitoramento de áreas de risco na UGRHI-11 e apoio à Defesa Civil”, constituindo o projeto piloto à realização do plano para todos os municípios dessa UGRHI. Projeto indicado pelo CBH (Comite de Bacia Hidrográfica) do Rio Ribeira de Iguape e Litoral Sul, por sugestão da Coordenação Regional de Defesa Civil (REDEC), foi financiado pelo FEHIDRO (Fundo Estadual de Recursos Hídricos), executado pela Equipe do SIG-RB (Sistema de Informação Geográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul) e é também administrado pela Amavales (Associação dos Mineradores de Área do Vale do Ribeira e Baixada Santista).

Também têm participação os órgãos estaduais, como a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC), Coordenadoria Regional de Defesa Civil (CORDEC), outros órgãos da administração como o DAEE, Polícia Civil, Polícia

Militar, incluindo o Corpo de Bombeiros, Instituto de Geociências e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e o curso de Agronomia da UNESP.

O Sistema de Informações Geográficas (SIG), o SIG Ribeira, serve para levantamento e monitoramento das áreas de risco e reúne mapas e informações do meio ambiente. Estes possibilitam a elaboração de levantamentos geotécnicos e outros necessários à identificação das áreas de risco geológico.

Para melhor atuação da Defesa Civil, deverá estar incluída no SIG-Ribeira uma série de dados que possibilitem o planejamento da logística emergencial (ou logística humanitária), que consiste em atender rapidamente às populações vitimadas por eventos catastróficos.

Um dos aspectos principais para o equacionamento da logística humanitária é a escolha de pontos estratégicos. Em situações de emergência, alguns poderão servir como centrais de distribuição de recursos e/ou abrigos. Também poderão ser entendidos como centrais de recursos os postos de onde partem os agentes da defesa civil e o corpo de voluntários. Os abrigos, por sua vez, são equipamentos destinados a acolher a parcela da população resgatada pela defesa civil. Esse resgate acontece em situações de emergência, e as pessoas são deslocadas de seus locais de moradia por conta dos riscos geológicos a que estão sujeitas. Ambos os tipos de equipamentos deverão estar estrategicamente localizados, de maneira que sejam facilmente acessados e estejam a distâncias seguras das áreas afetadas pelos eventos extremos.

Portanto, embora seja incipiente, este projeto do município de Eldorado tem por foco iniciar um estudo sobre a aplicação de sistemas de geoprocessamento no apoio à defesa civil em atendimento a desastres.

REPENSANDO AS CARTOGRAFIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os casos das duas defesas civis apresentados anteriormente caracterizam o diagnóstico, não generalizante, de muitas entidades que fazem a gestão de estratégias de mitigação aos riscos e desastres socioambientais. O anseio pela acurácia no que tange ao domínio técnico das manifestações dos fenômenos compõe o objetivo principal. Essa prerrogativa pode ser sustentada pelo exemplo mais expressivo que se manifesta em âmbito nacional, a criação do Cemaden.

A jusante dos anseios do governo federal, defesas civis estaduais e municipais têm apresentado, como tarefa primordial, a introdução de técnicas de geoprocessamento e sensoriamento remoto nas estratégias de prevenção. Essas tecnologias podem colaborar com a identificação ou constituição de quadros de vulnerabilidade que envolvam grandes bases integradas de dados e escalas geográficas. Porém, o domínio técnico é uma entre as várias frentes com as quais a sociedade terá de lidar para articulações efetivas de gestão do risco.

O mapeamento representa, para além de um instrumento de monitoramento, uma prática de construção política e cultural das temáticas tratadas. O envolvimento da sociedade civil em conjunto com os órgãos político-

institucionais vem trazer elementos cartográficos que são sensíveis à percepção técnica dos fenômenos. A mobilização social deve ser feita de forma que suscite outras perspectivas e rompa com o antigo modelo de “cima para baixo”. Ambos os atores que fazem parte do processo, comunidade local e autoridades técnico-científicas, devem ser considerados como competentes à análise dos problemas.

Como afirma Joliveau (2008), metodologias relacionadas ao ato de mapear deverão evoluir, sendo necessário criar meios de integrar as ferramentas geomáticas e os apontamentos de atores dito “leigos”. Ou, ainda, transformar atos como desenhos, discursos e diagramas em materiais necessários de uma cartografia que permita aos atores manifestarem seu espírito crítico sobre os riscos. Um trabalho pedagógico e de comunicação deverá ser feito com as especificidades de cada problema e comunidade tratada, a reconhecer a complementariedade das partes.

A distinção entre as funções de mapas oficiais para uso interno e os mapas de comunicação destinados ao público permanecerá. No entanto, as questões levantadas pelos discursos de ambos deverão ser mais convergentes e fluidas, objetivando o diálogo na construção de políticas.

É preciso assumir que ao longo da história de políticas de planejamento, em especial das questões urbanas no Brasil, o processo de mapeamento se afastou das prioridades de grupos sociais e acabou se tornando documentos de comprovação administrativa. A descrição analítica de fenômenos físico-ambientais, sob o âmbito técnico e científico, é complexa, porém insuficiente se não incorporar atores das comunidades. A cultura de mapear apenas “de cima para baixo” deve ser revertida, permitindo que as tecnologias e formas de mapeamentos sejam ferramentas que estejam em função e à disposição da população.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. Q. Por uma ciência dos riscos e vulnerabilidades na Geografia. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 83-99, set./dez. 2011.
- ACSERLRAD, H.; CÓLI, L. R. Disputas cartográficas e disputas territoriais. In: ACSERLRAD, H. (Org.) **Cartografasias sociais e território**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p.13-43.
- CARPI JUNIOR, S. ; LEAL, A. C. ; DIBIESO, E.P. .Mapeamento de riscos ambientais e planejamento participativo de bacias hidrográficas:o caso do manancial Rio Santo Anastácio SP-Brasil. **Territorium** (Coimbra), v. 19, p. 85-93, 2012.
- CERRI, L. E. S.; NOGUEIRA, F. R. Mapeamento e gestão de riscos de escorregamentos em áreas de assentamentos precários. In: GUIMARÃES, S.T.L.; CARPI JR., S.; GODOY, M.B.R.B.; TAVARES, A.C. (Orgs.) **Gestão de áreas de riscos e desastres ambientais**. Rio Claro: IGCE-Unesp, p.285-304, 2012.
- CINDERBY, S. Participatory Geographic Information Systems (GIS): the future of environmental GIS?.Disponível em: <http://www.iapad.org/publications/ppgis/ppgis_the_future_of_environmental_gis.pdf>. Acesso em: 03dez. 2013.
- COLCHESTER, M. O mapeamento como ferramenta para garantir o controle comunitário: alguns ensinamentos do sudeste asiático. **WRM Boletim**, n. 63. out. 2002.

- COBERTT, J. et al. Resumo: Cartografia para mudança – o aparecimento de uma prática nova. **Participatory learning and action**. n. 54, 2006
- CUTTER, S. Vulnerability to environmental hazards. **Progress in Human Geography**, v.20, n.4, p.529-539, Dec. 1996.
- DORLING, D.; FAIRBAIRN, D. **Mapping**: ways of representing the world. London: Longman, 1997.
- HARLEY, J.B. Deconstruting the map. **Cartographica**, v.26, n.2, p.1-20.1989.
- HOGAN, D. População e mudanças ambientais globais. In: HOGAN, D. J.; MARANDOLA JR., E. (org.) População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Campinas: NEPO/UNFPA, 2009. p. 11-24.
- JANKOWSKI, P.; NYERGES, T. Geographic information systems for group decision making. UK: Taylor & Francis Publishers, 2001.
- JOLIVEAU, T. O lugar do mapa nas abordagens participativas In: ACSERLRAD, H. (Org.) **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro, instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p.45-70.
- LÉVY, J. Uma virada cartográfica? In: ACSERLRAD, H. (Org.) **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro, instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p.153-167.
- MARANDOLA JR., E.; MELLO, L.F.; Mapeamento comunitário, percepção e representação do espaço: metodologias para diagnóstico e gestão ambiental. In: **Geografia e natureza**. SILVA, C.A. (Org.). Dourados: UFGD, 2012, p. 115-142.
- MARANDOLA JR., E.; HOGAN, D. J. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 20, p. 33-43, 2006.
- MARCELINO, E. V.; Desastres Naturais e Geotecnologias: Conceitos básicos. Santa Maria: CRS/INPE, 2007. 20p. (publicação interna)
- MONMONIER, M. **How to lie with maps**. Chicago: University of Chicago, 1996.
- TOBIN, G.A.; MONTZ, B.E. **Natural hazards**: explanation and integration. New York: Guilford Press. 1997.
- VALENCIO, N. O Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec) diante das mudanças climáticas: desafios e limitações da estrutura e dinâmica institucional. In: VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J.C. (Orgs.) **Sociologia dos desastres**: construções, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p.19-33.
- WOOD, D. **The power of maps**. New York: Guilford Publications, 1992.

**OS DESAFIOS DA ATUAÇÃO DOS AGENTES DE DEFESA
CIVIL EM DESASTRES: UMA REFLEXÃO A PARTIR DAS
EXPERIÊNCIAS DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS (RJ)
E ANGRA DOS REIS (RJ)**

*MARIANA SIENA
MARCELLA RODRIGUES DE JESUS
MARCO ANTÔNIO SANTOS*

INTRODUÇÃO

Diante de um fenômeno entendido pelo meio social local como sendo um desastre, a Defesa Civil leva adiante sua missão institucional de coordenar todas as ações no cenário. Segundo levantamento realizado por Valencio (2012), hoje, no Brasil, os desastres aumentam e abrangem, aproximadamente, 1.637 municípios por ano. Em um universo de 5.565 municípios, 29,42% destes enfrentam anualmente esse percalço. Observando a ocorrência de desastre por macrorregião do país, no período de 2003 a 2010, a macrorregião Centro-Oeste teve 73% de seus municípios afetados, a Nordeste teve 350,84%, a Norte, 85,52%, a Sudeste, 129,68% e a Sul, 329,55% (VALENCIO, 2012). Isso significa que tal missão institucional tem sido solicitada em nível nacional, o que implica a necessidade da defesa civil, cada vez mais, aprimorar suas práticas profissionais e fortalecer sua predisposição ao diálogo e à articulação com os vários órgãos envolvidos no contexto de desastre e, inclusive, com o grupo social de afetados.

O que é ser agente de defesa civil diante de tal contexto brasileiro de maior vivência dos desastres? Quais são os procedimentos técnicos de atuação diante de tal cenário? Por meio das respostas a tais perguntas, este capítulo almeja fazer uma breve reflexão sobre as práticas dos agentes de defesa civil em contexto de desastre no Estado do Rio de Janeiro, especificamente em Teresópolis e Angra dos Reis.

Nesses dois municípios, os desastres relacionados às chuvas são uma grande preocupação, porque os sujeitam aos efeitos de inundações, enchentes e, sobretudo, deslizamentos de terra em áreas com considerável adensamento populacional. Então, nesse contexto, há três momentos de atuação da defesa civil, quais sejam: a) o momento antes de a temporada das chuvas ocorrer; b) o momento em que essa temporada está relacionada com a própria suscetibilidade do processo de territorialização das comunidades em terrenos geologicamente suscetíveis e cuja infraestrutura existente também não é capaz de conter essa suscetibilidade, ou seja, o momento de deflagração do desastre;

e c) o momento imediatamente posterior à ocorrência dos deslizamentos de terra, enchentes e inundações, ou seja, o momento pós-deflagração do desastre.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) destaca a competência dos órgãos de defesa civil na garantia do direito natural à vida e à incolumidade em circunstâncias de desastre, para o que elegeru, discursivamente, reduzir os desastres por meio de: a) ações de prevenção, b) mitigação, c) preparação, d) resposta e e) recuperação (BRASIL, 2012). Neste capítulo, busca-se elencar o papel e os desafios de atuação do técnico de defesa civil nessas cinco fases, que aparecerão distribuídas conforme os três momentos de atuação acima representados (momento antes da temporada das chuvas; momento de deflagração do desastre; e momento pós-deflagração do desastre).

O último desastre que ocorreu nas localidades de Angra dos Reis e Teresópolis foram muito consideráveis segundo o decreto municipal que consta no *Diário Oficial* dos municípios. Conforme o Decreto n. 3.988, de 12 de janeiro de 2011, publicado no *Diário Oficial* de 13 de janeiro de 2011, o município de Teresópolis decretou estado de calamidade pública, “considerando a precipitação pluviométrica acumulada ocorrida no dia 11/01/2011, atingindo aproximadamente 160 mm, com nível crítico, provocando deslizamentos de terra, desabamento de construções, alagamentos, enchentes, deixando diversos moradores desalojados e desabrigados, com inúmeros óbitos ocorridos, bem como um contingente ponderável de pessoas feridas e hospitalizadas”.

Conforme o Decreto n. 7.313, de 1 de janeiro de 2010, publicado no *Diário Oficial* de 4 de janeiro de 2010, o município de Angra dos Reis decretou estado de calamidade pública, “considerando que, nas últimas 48 horas, vêm ocorrendo violentas precipitações de chuvas em todo o território do município, causando sérios prejuízos à população, com perdas de vidas humanas e destruições parciais e totais de imóveis, provocando o abrigo de famílias em prédios públicos, caracterizando estados de emergência localizados e estado de calamidade pública de alcance geral”.

Estas foram as caracterizações institucionais sobre os desastres. Agora, passemos à perspectiva do próprio agente de defesa civil sobre esses eventos.

1. A ATUAÇÃO DO AGENTE DE DEFESA CIVIL ANTES DA TEMPORADA DAS CHUVAS

Neste momento, os técnicos de defesa civil realizam a chamada *organização institucional*, ou seja, é uma fase conhecida como de preparação e organização, na qual alguns dados operacionais devem ser atualizados, tais como os recursos humanos e os materiais que poderão ser utilizados em um eventual momento de emergência. Somando-se a tal atualização, são realizadas vistorias nos imóveis localizados em áreas mais suscetíveis ao impacto de uma ameaça e também são cadastrados os voluntários.

Além disso, é neste momento que os técnicos devem participar da elaboração dos planos de emergência e de contingência, realizando simulados que

estimulem tanto as equipes operacionais quanto as comunidades (em risco) sobre as melhores orientações em caso de crise aguda.

No que diz respeito a cada uma dessas fases de “prevenção”, “mitigação” e “preparação”, as defesas civis da região Serrana do Estado do Rio de Janeiro têm recebido, recentemente, o apoio da defesa civil estadual na organização e capacitação dos agentes institucionais (técnicos) e dos agentes voluntários das comunidades, isto é, a defesa civil estadual tem apoiado a capacitação dos recursos humanos em nível municipal. Tal iniciativa, do ponto de vista dos técnicos de defesa civil, tem estimulado a efetiva integração de órgãos de defesa civil, nos diferentes níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Defesa Civil.

Porém, muitas dificuldades ainda são encontradas pelos técnicos de defesa civil, em nível municipal, neste momento antes da temporada das chuvas, antes do momento do desastre. Seguem-se algumas dessas dificuldades:

- ◆ A deficiente integração da defesa civil municipal com os demais órgãos municipais e estaduais, mas, principalmente, com as secretarias municipais (como a Secretaria de Desenvolvimento Social, a Secretaria de Ação Social e a Secretaria de Obras, Habitação e Serviços Públicos).
- ◆ A ausência de uma equipe multiprofissional na composição da defesa civil, já que o cerne do desastre é o meio social com todo seu conjunto complexo de sujeitos e de forças (sociais, políticas, econômicas) atuantes.
- ◆ A falta de comprometimento dos líderes políticos municipais, como secretários e prefeitos, com a consolidação de uma política de defesa civil. Tais líderes não apoiam e não estimulam a criação de projetos de prevenção aos desastres com os grupos sociais que vivenciam um processo de vulnerabilização relativo à sua própria territorialidade, que se torna mais suscetível quando as chuvas persistentes ocorrem; e um processo de vulnerabilização diante das autoridades, que não lhes dão meios de proteger essa territorialidade nem perspectivas dignas de outras alternativas de territorialização compatíveis com sua vida social (ACSELRAD, 2006). Segundo informações do site “Contas Abertas” (2010), o investimento em prevenção tem sido pífio e sujeito a cortes orçamentários, enquanto o montante destinado aos municípios em situação de emergência e estado de calamidade pública ultrapassa o orçamento previsto, uma vez que esses recursos são liberados por meio de medidas provisórias.¹

1. “Situação de emergência é o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos (superáveis) à comunidade afetada” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2006, p. 200). “Estado de calamidade pública é o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes” (IDEM, 2006, p. 196).

- ◆ As limitações da técnica e das práticas adotadas pelos agentes de defesa civil dificultam o tipo de abordagem utilizada com os moradores de áreas mais suscetíveis à ocorrência de chuvas persistentes, o que prejudica a imagem institucional e a credibilidade da defesa civil perante a sociedade.

Dentre essas dificuldades, a ausência de uma equipe multidisciplinar em defesa civil que integre e valorize profissionais das áreas de ciências humanas e sociais (como assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, antropólogos) dificulta, e muito, a abordagem dos técnicos junto aos grupos sociais afetados no desastre ou aos que intensificam sua vulnerabilidade diante dos eventos ameaçantes. Esses profissionais são capazes de favorecer essa mediação e podem ajudar a construir uma interação social mais qualificada.

Dessa forma, a instituição Defesa Civil não consegue atender a seus anseios de gerar a credibilidade necessária diante dos grupos sociais afetados no desastre, o que, por sua vez, somente dificulta todo o processo de integração entre poder público e sociedade para uma prevenção minimamente eficaz em desastre – entendendo como prevenção minimamente eficaz aquela que atenua a afetação multidimensional nos desastres.²

2. A ATUAÇÃO DO AGENTE DE DEFESA CIVIL NO MOMENTO DA DEFLAGRAÇÃO DO DESASTRE

Neste momento, os técnicos de defesa civil atuam diretamente junto aos grupos sociais afetados, orientando sobre o deslocamento para lugares mais seguros, organizando os abrigos provisórios, interditando imóveis danificados e/ou ameaçados de destruição, realizando o cadastramento dos afetados. Cabe salientar que, em alguns municípios, o cadastramento é função de outras secretarias que não estão diretamente ligadas à defesa civil. É nesta fase que a defesa civil elabora os documentos [Nopred (notificação preliminar de desastre) e Avadan (avaliação de danos)] para informar oficialmente ao SINPDEC (Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil) sobre a ocorrência de um evento adverso ou de um desastre. E, quando necessário, a partir desses documentos viabiliza-se a decretação da situação de emergência e do estado de calamidade pública. E, aqui, encontra-se um problema do ponto de vista dos agentes de defesa civil: a elaboração de tais documentos. A dificuldade em precisar o tamanho do prejuízo, principalmente o econômico, em um desastre é um dos desafios enfrentados pela defesa civil, já que para o repasse de verbas para reconstrução é necessário informar à União o tamanho do prejuízo.

Apesar disso, para que essa tramitação burocrática seja feita da maneira mais rápida possível, em prol do bem-estar dos grupos sociais que foram afetados, é importante salientar que não se trata apenas de atender a requisi-

2. Conforme Valencio (2012), a afetação multidimensional se refere à simultaneidade e sinergias entre dimensões objetivas e subjetivas, materiais e simbólicas de perdas, danos e prejuízos.

tos burocráticos para melhor descrever danos e prejuízos quantificáveis. Os desastres não se limitam apenas a prejuízos quantificáveis, trata-se de um sofrimento multidimensional, o qual traz dimensões simbólicas que não são mensuráveis em termos quantitativos (exemplos de algumas perdas não quantificáveis: o álbum de casamento; o álbum de nascimento de um filho; o brinquedo preferido da criança; um livro que tenha passado por diferentes gerações de uma família; etc.) (SIENA, 2009).

Em vários municípios brasileiros, inclusive alguns do Estado do Rio de Janeiro, é apenas no momento em que o desastre se manifesta no plano do terreno que os grupos sociais afetados entram em contato com os agentes de defesa civil. Este “primeiro contato”, na maioria das vezes, é um gerador de conflitos, já que agentes de defesa civil e grupo social afetado não tiveram qualquer contato prévio e se encontram em um momento de grande tensão pela relação de autoridade que se quer estabelecer, a qual é contestada. Momento este que, muitas vezes, o agente de defesa civil é o responsável por efetuar a evacuação da área, ou seja, é o agente responsável pelo deslocamento das famílias de suas casas para abrigos provisórios (organizados em escolas, ginásios, igrejas) ou pelo encaminhamento para casas de parentes/amigos. Para as famílias afetadas, abandonar suas casas é uma tarefa difícil, e o “vilão” que as fazem sair de seus lares é o agente de defesa civil.

Muitos técnicos de defesa civil ficam em dúvida sobre a forma como agir e se estão propensos a punições caso entrem contra a vontade de um morador em sua residência para salvaguardar a vida física da família ali residente ou, ainda, caso resolvam respeitar a vontade da família e se “omitam” em relação aos riscos à vida física dos moradores. Segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, artigo 5º, inciso XI:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito **ou desastre**, ou para **prestar socorro**, ou, durante o dia, por determinação judicial (BRASIL, 1988).

O grande problema que se gera a partir do momento em que o agente de defesa civil precisa persuadir a família no sentido de abandonar sua própria casa é o seguinte: a referência de uma família é sua casa e não há como separá-las para entendê-las; quando uma família se recusa a abandonar o seu lar, ela não está apenas preocupada com sua **vida física**, mas também com sua **vida social**. Ou seja, com aquela vida que demorou anos para construir e que, caso a perda, não vê perspectivas de reconstrução. A casa é um dos locais que permitem, mesmo que de forma precária, a execução de diversos afazeres, como dor-

mir, comer, trabalhar, descansar, banhar-se; é o lugar onde estão presentes os sentidos de segurança, rotina e aconchego.

Por outro lado, o direito natural à vida e à incolumidade foi formalmente reconhecido pela Constituição brasileira. E compete à defesa civil a garantia desse direito em circunstâncias de desastre. Neste momento, o agente de defesa civil, imbuído de sua missão institucional, busca salvaguardar primordialmente a **vida física** dessa família. Por isso surgem as situações de enfrentamento em momentos de interdição de moradias e deslocamentos de suas famílias, já que estas procuram salvaguardar a vida social e os agentes de defesa civil, a vida física. Assim, em grande parte das vezes, o agente de defesa civil é visto pelos grupos sociais afetados como “aquele que interdita”, “aquele que acha que sabe algo a mais sobre o nosso lugar”, “aquele que já vem se impor sobre nós”.

As situações adversas, principalmente aquelas que envolvem episódios de desastres, perdas de recursos físicos, materiais e simbólicos, necessitam de uma abordagem capaz de dar suporte tanto àquele que recebe a informação (o grupo social afetado) quanto àqueles que têm o dever de estar presentes e agir profissionalmente no momento de emergência (agentes de defesa civil). A comunicação de notícia de perdas (seja de entes queridos, seja de bens materiais, como a moradia) é de extrema dificuldade e, antes de tudo, é um enfrentamento interno, ou seja, no plano das intersubjetividades dos sujeitos envolvidos, o qual coloca, frente a frente, seres humanos com suas limitações, que, por vezes, descortinam, desvelam nosso sentimento de impotência e a percepção de finitude.

Esta questão nos faz refletir sobre a necessidade de aquisição de um repertório de habilidades adequado para exercer a função de agente de defesa civil, de forma a atingir o objetivo com clareza, não causando danos ainda maiores, tanto para aqueles que sofrem perdas quanto para aqueles que estarão diante da situação de desastre como pessoas “capacitadas”, representando instituições públicas, para transmitir apoio, auxílio, orientação, etc. Quando pensamos em situações de enfrentamento (entre grupos sociais afetados e agentes de defesa civil), não podemos deixar de apontar o ser humano que existe, não por trás do profissional, mas junto, intrínseco àquele que exerce tal função e que não deixará de existir também como pessoa.

As tragédias culminam em misturar status e papéis sociais; por exemplo, o agente da defesa civil também se espelha no desempenho do papel da mãe e no desempenho do papel do pai que se encontram em territorialidade suscetível com os seus filhos. Então, o agente consegue entender a morosidade daquele outro que, no seu papel de mãe, no seu papel de pai, quer ficar com seu filho. Porém, ao mesmo tempo em que entende, o agente de defesa civil é movido institucionalmente por um crivo que – inclusive, está estabelecido constitucionalmente – busca a garantia da vida. Neste momento, há uma colisão da forma como o pai ou mãe desempenha o seu papel, assegurando sua territorialidade na casa, com o agente de defesa civil, também desempenhando seu papel de garantir a vida dos atendidos. Assim, há dois status conflitantes: um, na autoridade da mãe e do pai no domínio da casa e no controle da família, ou

seja, no mundo privado; e outro, na autoridade do agente de defesa civil que pode passar por cima da autoridade do chefe da família e do chefe da casa, ou seja, a imposição do mundo público sobre o mundo privado.

Um exemplo de como as tragédias culminam em misturar status e papéis sociais (agente de defesa civil, pai/mãe) pode ser observado no relato a seguir, no qual um agente conta como a equipe de profissionais responsáveis pela demolição de uma moradia se solidarizou com a família que precisou abandonar tal moradia sem levar qualquer coisa de lá, inclusive deixando para trás todo o enxoval de uma criança recém-nascida:

A missão era demolir essa residência, pois estava estalando e iria desabar a qualquer momento. A engenharia condenou e então entramos em ação. **Toda mobília, vestuário, alimentos e outros tiveram que ser deixados,** por ordem do risco iminente quando a engenharia chegou. **Ao lado, observei um homem chorando, abraçado à esposa, e um recém-nascido no colo da vizinha,** que também consolava os dois. Triste, muito triste, meu Deus... me emociono neste momento só de lembrar daquela cena! **O homem chorava porque o filho tinha 6 dias de nascido e todo o enxoval do bebê havia ficado** [dentro da moradia condenada] (...), e **ele nem se dava conta de que todos os móveis iriam ser esmagados pela laje!** São 22 anos de carreira, nunca quis ser o herói, mas tenho um Deus em que confio muito e me apeguei a Ele naquele momento de sofrimento, pedi pra que me guardasse, porque decidi entrar e tirar as coisas da criança, pelo menos; desprezando qualquer risco, pois tinha certeza de que Ele [Deus] iria segurar aquela edificação (pra quem acredita, claro). Foi uma sensação de conforto e certeza que, imediatamente, **dei ordem pra que abrissem um buraco naquela parede [momento da foto da Figura 1], sob os olhares apreensivos de quem estava assistindo. Quando entrei e olhei para trás, minha equipe toda estava atrás de mim,** fazendo o sinal de não fale nada, e apontou para cima como quem dissesse: Confie em Deus! As lágrimas vieram, junto com a velocidade que trabalhávamos! **Ao mesmo tempo tiramos tudo, até o tapete, a geladeira, que aparece no fundo, estava novinha, tinha só 10 dias de uso, e nós tiramos tudo mesmo! Depois demolimos a residência** (*Relato do agente de defesa civil 1 sobre sua atuação no desastre no Morro da Carioca, Angra dos Reis, em 01/01/2010*).

Assim, passemos agora para mais três depoimentos colhidos de agentes de defesa civil que estiveram presentes nas ditas “linhas de frente”, isto é, nos primeiros minutos de episódios de manifestação de desastres nos municípios de Angra dos Reis e Teresópolis, onde, mais especificamente, os efeitos dos deslizamentos de terra (vide Figura 2), relacionados às chuvas intensas e prolongadas, foram socioespacialmente de grande monta, onde muitas vidas foram ceifadas e várias providências tiveram de ser tomadas por esses agentes diante de situações calamitosas:



Figura 1 Equipe de agentes de defesa civil de Angra dos Reis responsável pela demolição de moradias condenadas pela engenharia. (Foto do acervo da defesa civil de Angra dos Reis.)



Figura 2 Esta foto representa o que a defesa civil intitula de Movimento Combinado Translacional, no qual ocorre o deslizamento de terra, de detritos (árvores, arbustos, etc.) e do bloco de pedra. Este movimento ocorreu nos primeiros dias do ano de 2010, no bairro do Perequê, em Angra dos Reis. (Foto do acervo da defesa civil de Angra dos Reis.)

Em 2002, na tragédia do Bairro Areal [Angra dos Reis], eu era adjunto operacional. Fui acionado a 1 h da manhã, pra uma ocorrência normal de alagamento. Logo, eu mesmo assumi o caminhão e partimos com a equipe para o local, certos de que era apenas um alagamento, tanto é que a equipe era pequena. No percurso, vimos alguns bairros que nunca foram alagados e que pareciam um mar! Aí, logo que chegamos à entrada do Areal, logó o farol mostrou um corpo no chão. Então, conversei com o diretor de operações (...) e vimos que a situação era bastante grave. Fui para o “chão” [saiu do caminhão], pra rastrear um lugar por onde o caminhão pudesse passar sem alguma surpresa desagradável, quando ouvimos um estrondo ensurdecedor seguido de um som de muita água; acredito que foi nessa hora que a barragem do morro rompeu. Parceiro, nós pegamos um pedaço de corda e fazíamos uma meia lua na dianteira do caminhão, verificando a situação de risco para a viatura, quando vimos mais corpos espalhados. Então, pedimos reforços, porque a situação era a pior possível de se imaginar... **Depois que passou o barulhão de água descendo, estava muito escuro, e só ouvíamos gritos de socorro; aquilo me arremeteu a um estado quase de pavor!** Nós fomos focados numa missão de alagamento, que é mais do que normal nessa época do ano, e de repente nos deparamos com uma tragédia. **O que mais me marcou mesmo foi a primeira vítima com vida que socorri, era um homem.** Quando abaixei pra falar com ele, **ele me agarrou pelo colarinho do meu macacão, tentando dizer a todo custo que ele tentou de todo jeito segurar o filho quando rolaram o morro.** O pior foi que eu não conseguia conter o cidadão de tanto que insistia em balbuciar algumas palavras e tentava se levantar, e ele estava politraumatizado, com expostas [fraturas] nas pernas. **Tive que mentir dizendo que o filho dele havia sido encontrado e que ele é que precisava de socorro,** só assim ele se acalmou e eu consegui fazer o atendimento e colocá-lo na maca; o estado dele era muito grave, e veio a falecer no traslado para o hospital. Bem, **no outro dia,** quando amanheceu, chegou a equipe dos bombeiros e continuamos a busca por vítimas. **Logo encontrei o filho dele [a primeira vítima encontrada], uma criança de 8 anos, conforme informações [anteriores] do próprio pai (...)** quando eu peguei essa criança não consegui mais andar, travei geral. Um colega logo percebeu a minha situação e, sem falar nada, guarneceu aquele corpo pequeno e levou para a pilha de corpos que se amontoavam próximo ao colégio. Fui pra trás do caminhão, amigo (...) **chorei muito, uma sensação de impotência, na hora pensei que poderia ser meu filho** [pausa, engoliu em seco], depois de algum tempo ali chorando escondido dos outros, caí na “real” de que o melhor a fazer era ajudar quantas pessoas eu pudesse, e ao invés de determinar que alguém fosse, eu mesmo partia para o resgate (*Relato do agente de defesa civil 2 do município de Angra dos Reis, sobre sua atuação em 9/12/2002, quando 28 vidas foram perdidas somente no Bairro do Areal*).

Fui acionado às 2 h da manhã para o Morro do Tatu, a princípio. Mas em seguida veio a ordem de deslocamento para o Morro da Carioca. Quando nós chegamos, encontramos uma equipe com três pessoas no local, já resgatando uma vítima de um desabamento – um óbito por soterramento que havia acontecido momentos antes. Logo em seguida, encontramos a outra equipe de engenharia, quando houve a decisão de evacuar a área. Logo depois de nos afastarmos do “Beco”, desabou uma grande massa e rapidamente nos unimos às equipes de resgate e voltamos ao sinistro. Conseguimos remover quatro pessoas, parcialmente soterradas, muito machucadas, mas com vida. Aí houve mais duas corridas de lama, foi quando veio a ordem de abandono do local para preservação da integridade da equipe. **Na hora a adrenalina estava a mil por hora, era uma sensação de incerteza e de medo, aliada à pressão dos moradores para continuarem dentro da área sinistrada. Foi um alívio resgatar várias pessoas com vida,** também muito machucadas. Uma grande preocupação que tive foi com todo o efetivo empenhado, por conta da falta de luz e muita chuva. Ocorre que, em um determinado tempo, surgiu um **boato de que dois colegas haviam sido soterrados.** Quando feita a contagem, vimos que os dois foram levar duas vítimas ao pronto [socorro]. Foi um **sentimento de alívio,** rapaz (...). Durante um deslocamento ficamos sabendo que um ônibus foi soterrado no Morro da Glória II, **aí foi quando comecei a pensar na família, procurando saber como estavam todos,** pois as informações que chegavam era de que estavam acontecendo vários deslizamentos em todo o município (*Relato do agente de defesa civil 3 sobre sua atuação no desastre no Morro da Carioca, Angra dos Reis, em 01/01/2010*).

Cara (...) tudo aconteceu muito rápido! Que sensação ruim! Caramba. **Eu gritei pra ela ‘me dá a criança pelo menos!’ E a senhora disse que não, porque a casa dela não ia cair.** A [casa] do vizinho, onde nós estávamos, colada na casa dela, já tinha uma vala entre as duas, e só descia lama (...) Para o meu desespero, ouvi um estrondo, e o chefe me gritou, dizendo: “Sai, sai, que tá descendo tudo, sai daí [censurado]! Deixa, deixa!” Nessa hora me joguei contra a parede de um banheiro – vi, no outro dia, que isso havia me salvado (...). Ainda tentando focar minha lanterna de cabeça na mulher e na criança, **vi a hora em que aquela mistura de coisas, lama, pedaços de pau, pedaços de casa...** [pausa, a voz embarga e continua]. Nesse momento, a dona falou alguma coisa que não ouvi e tentou esticar o braço pra nos passar a criança (...) aí, já era (...). **No foco, eu vi elas sendo empurradas por tudo aquilo, ela e a criança. Cara, a gente estava a menos de um metro e meio delas e fomos incapazes de salvar pelo menos a criança** [fala imbuída de revolta]! **Depois que passou tudo pensei nas minhas crianças, na minha mulher (...), eu queria chorar e não conseguia** (...), que coisa ruim! (*Relato do agente de defesa civil 4 sobre sua atuação no desastre no Morro da Carioca, Angra dos Reis, em 01/01/2010*).

Depois do acontecimento relatado acima, o agente 4 foi levado de volta para a base da defesa civil em estado de grande perturbação emocional. Diante desse quadro, foi solicitado seu afastamento das chamadas “linhas de frente”, a fim de preservá-lo. Interessante analisar as etapas pelas quais o agente 4 passou em sua atuação profissional no desastre do Morro da Carioca. Num primeiro momento, o profissional observou a área e percebeu o risco de uma travessia por conta da vala aberta pela força das águas, mas avistou a possibilidade de salvar ao menos uma pessoa, que poderia ser pega pelos braços (no caso, a criança). E é exatamente neste momento que a avó da criança está preocupada em garantir sua vida social, resistindo em abandonar sua casa, e o socorrista imbuído da missão institucional de preservação da vida física da avó e de seu neto. Num segundo momento, o socorrista analisou que a possibilidade de ele também morrer era iminente e, portanto, jogou-se no ímpeto de livrar-se do risco, numa tentativa de resguardar sua integridade física. Num terceiro momento, o agente se sentiu incompetente profissionalmente, chegando a se revoltar em certo trecho da narrativa, por não ter conseguido salvar, ao menos, a criança. Depois de passado o primeiro impacto de presenciar uma situação de tensão e risco como essa, os agentes 2, 3 e 4 lembram-se da família, fazem associações entre ela e o fato adverso recém-presenciado, e surge um sentimento de possibilidade de perda também, assim como acabaram de vivenciar pela observação da perda alheia. Ou seja, diante de tantas situações adversas, o agente de defesa civil também é afetado, porém, indiretamente, em virtude do estado emocional que o incapacitou circunstancialmente a atuar profissionalmente nas ações de resposta *in loco*.

Seguindo a lógica de conflito iminente entre grupos sociais afetados e agentes de defesa civil, principalmente em operações de evacuações de áreas (como relatado pelo agente 4), na grande tragédia do ano de 2011, ocorrida na região Serrana do Rio de Janeiro, um agente de defesa civil, aqui denominado de agente 4, quase foi agredido fisicamente por um morador afetado. Segue o relato:

Em uma situação de evacuação emergencial, no evento de 2011, quase sofri um ataque, ou seja, quase ‘apanhei’ de um morador. O mesmo havia perdido algumas pessoas da família – e eu, até aquele momento, tinha sido a única figura pública que aparecia no local –, e quando fui orientá-lo a procurar um local mais seguro sofri com xingamentos e quase fui agredida de fato. Lembro-me bem, que permaneci em silêncio enquanto era insultada, afinal de contas, entendia que aquele era um momento de “desabafo” daquele afetado, seu emocional estava abalado e cobrava uma atitude política. Só que, infelizmente, o meu único poder era orientá-lo a procurar um lugar seguro, longe dali ou para abrigos. Consegui mobilizar um transporte para o deslocamento daqueles moradores. E, por fim, o morador me pediu desculpas e nos abraçamos. Passando a noite, acordei com o meu emocional muito abalado e naquela manhã mergulhei-me em lágrimas, não sabia bem qual o motivo, se seria cansaço, emocional,

saudades de casa, sei lá... *(Relato do agente de defesa civil 4 sobre sua atuação no desastre no município de Teresópolis, em janeiro de 2011).*

E quando o agente de defesa civil passa de afetado indireto para afetado direto em desastres? E, mesmo assim, como ele lida com a situação quando ainda precisa exercer sua profissão no “cenário de desastre”? Remetendo novamente ao exemplo da tragédia na região Serrana do Rio de Janeiro no ano de 2011, especificamente no caso do município de Teresópolis, dois agentes de defesa civil perderam suas casas, amigos e familiares e, mesmo assim, voltaram ao trabalho em menos de uma semana. A seguir, um relato que expõe tal situação:

Um desses amigos [agente de defesa civil] **apareceu para trabalhar 2 dias depois** [da deflagração do desastre], estávamos todos preocupados, mas ele apareceu lá com a roupa que havia lhe sobrado e logo começou a trabalhar. Falava que a família dele estava com vida e que a partir daquele momento ele precisava ajudar a família dos outros. O segundo colega **também voltou a trabalhar em menos de uma semana do ocorrido**, de certa forma, foi ele quem orientou sua comunidade naquele momento, até que as equipes de resgate e outras pudessem chegar ao local. Fomos todos afetados, pois não tínhamos noção de tamanha tragédia! De quanto deveríamos trabalhar e como deveríamos trabalhar, já que nunca tinha ocorrido uma capacitação para atuação de emergências. O que me deixa triste é saber que nenhum trabalho foi desenvolvido com aqueles meus amigos que foram afetados diretamente. Mas, hoje, eles conseguiram reorganizar a vida deles e as coisas foram voltando ao normal. A filha de um deles teve que fazer acompanhamento psicológico por algum tempo, mas ainda demonstra medo quando começa a chover. Naquele momento, tínhamos uma equipe muito reduzida e despreparada para qualquer situação de emergência de grande proporção *(Relato do agente 4 sobre a atuação da defesa civil no desastre no município de Teresópolis, em janeiro de 2011).*

O grupo de afetados nos desastres, como um todo, precisa e merece algum tipo de tratamento/acompanhamento/atendimento psicossocial após uma vivência de desastre agudo. Porém, o agente de defesa civil afetado também necessita de acompanhamento para que esteja apto a exercer sua função e entrar em contato com os demais afetados. Não estar apto para o trabalho e mesmo assim voltar ao exercício de sua função pode prejudicá-lo emocionalmente e também ao grupo afetado com o qual interagirá, que poderá ser atendido por uma pessoa que não se encontra em condições práticas de auxiliar ninguém. Além disso, mesmo que membros da equipe de defesa civil não tenham sido diretamente afetados em desastres, estes precisam de apoio psicossocial permanente para lidarem com as várias dimensões de perda já vivenciadas diretamente pelos afetados que serão por eles atendidos como também para atuarem em tragédias futuras que eventualmente ocorram. Ainda mais tendo em vista o

histórico de tragédia de grandes proporções e a equipe reduzida que compõe a defesa civil, como no caso do município de Teresópolis.

3. A ATUAÇÃO DO AGENTE DE DEFESA CIVIL NO MOMENTO PÓS-DEFLAGRAÇÃO DO DESASTRE

Neste momento, as ações dos agentes de defesa civil têm se resumido à indicação de áreas mais afetadas e que necessitam de reconstrução, à indicação do número de casas destruídas, interditadas, etc, e à administração de abrigos provisórios.

As principais dificuldades encontradas nesta fase estão relacionadas com a atuação das autoridades públicas municipais, principalmente os prefeitos, que prejudicam as ações em defesa civil. Conforme o relato do agente de defesa civil 4:

Já me deparei com um prefeito que proibiu as equipes da defesa civil de interditarem imóveis com a desculpa de que não haveria dinheiro para a realocação daquelas famílias. Mas, se nós técnicos estamos observando no local que, naquele momento, aquele imóvel não apresenta condições de habitabilidade, devemos fazer o quê? Orientar o morador a buscar um local seguro e encaminhá-lo, mas para onde, se a prefeitura o recusa? Vivemos num sistema nacional que não há integração, principalmente no âmbito local, prefeitura-prefeitura. Não está ao nosso alcance resolver todos os problemas e isso causa uma angústia muito grande, pela falta de comprometimento, pela falta de respeito com o afetado, com a vítima, com o ferido, com o profissional... (*Relato do agente de defesa civil 4*).

O momento pós-deflagração do desastre é quando se arrastam as promessas de projetos de reconstrução de grandes áreas, bairros, mas é também quando as soluções pertinentes de moradia permanente tardam e fazem com que os afetados abandonem os abrigos provisórios e retornem para as ditas “áreas de risco”.

A fim de encerrar esta breve explicitação de alguns aspectos das muitas dificuldades enfrentadas pelos agentes de defesa civil em situação de desastre, cabe salientar os desafios que estes encontram quando o município no qual atuam é voltado, principalmente, para o turismo, que é o caso tanto do município de Angra dos Reis quanto de Teresópolis. O turista, na maioria das vezes, busca conhecer bem o local visitado, quer fotografar para lembrar futuramente. Quando se depara com um desastre, muito provavelmente carregará uma imagem negativa e insegura do município visitado. Segundo a turismóloga Fernanda de Andrade Soares,³ esse visitante tem grandes chances de nunca mais

3. Trata-se de um esclarecimento prestado pela profissional mencionada através de consulta informal do agente de defesa civil Marco Antônio dos Santos, em março de 2013.

voltar e, pior ainda, disseminar o negativismo sobre o local. Ainda de acordo com a turismóloga, para cada dez pessoas que ouvirem as histórias do visitante que vivenciou o desastre, pelo menos quatro deixarão de visitar a cidade por conta disso. Se a cidade não tiver uma boa estrutura em termos de alternativas à manutenção do nível local da atividade econômica, a arrecadação pode cair drasticamente por conta da fuga dos turistas, trazendo prejuízos incalculáveis para o município.

Se a relação entre moradores e agentes de defesa civil já é latente em conflitos e de difícil conciliação de papéis e procedimentos que cada um tem de adotar em desastre, com o turista a situação é ainda mais complexa. Este pode não compreender o histórico do problema, as relações de autoridade, as instituições responsáveis pela atuação em desastre, as orientações que usualmente se costuma dar (as rotas de fuga, por exemplo) diante do evento. Esse “estranhamento” do turista em relação à situação gera maior fragilidade na interação social dele com os agentes de defesa civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se o âmbito do desastre é o meio social com todo seu conjunto complexo de sujeitos e de forças atuantes, faz-se cada vez mais necessária a formação de equipes multiprofissionais de defesa civil para atuação em desastres. A formação de tais equipes ajudaria a entender melhor a diferença entre preservação da vida física e preservação da vida social – uma das grandes geradoras de conflitos entre agentes de defesa civil e grupos sociais afetados.

Caso os vários níveis de governo se voltassem para uma valorização das ações de prevenção aos desastres, o processo de vulnerabilização, que ocorre pela má qualidade da interação social entre moradores locais e agentes da defesa civil, poderia se reverter em uma construção paulatina de relações de confiança no âmbito dessa interação social.

Por fim, é fundamental o apoio psicossocial aos grupos sociais afetados e aos agentes de defesa civil igualmente. Estes últimos vivenciam situações de tensão ao mesmo tempo em que precisam ser a base de apoio de muitas famílias em práticas de deslocamento compulsório, algumas das quais, por serem recorrentemente afetadas em desastres, defendem a permanência no lugar e descreem da solução técnica que lhes está sendo oferecida. Portanto, o (re)estabelecimento dessas relações de confiança precisaria ser o imperativo das formas concretas com as quais a nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil deveria se manifestar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. *Vulnerabilidade ambiental: processos e relações*. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/VulnerabilidadeAmbProcRelAchselrad.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil/PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil/SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil/CONPDEC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2012.

CONTAS ABERTAS. *Chuvvas: governo gastou apenas 21% com prevenção a desastres em 2009*. 5 jan. 2010. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=2948>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado da Defesa Civil. Subsecretaria Adjunta de Operações. Instituto Tecnológico de Defesa Civil. Escola de Defesa Civil. *Administração para abrigos temporários*. Rio de Janeiro: SEDEC-RJ, 2006.

SIENA, M. A vulnerabilidade social diante das tempestades: da vivência dos danos na moradia à condição de desalojados/desabrigados pelo recorte de gênero. In: VALENCIO, N. et al. (Org.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p. 69-79.

VALENCIO, N F. L. S. *Para além do 'dia do desastre': o caso brasileiro*. Curitiba: Appris Editora, 2012.

SAÚDE HUMANA E SAÚDE AMBIENTAL EM CONTEXTO DE DESASTRE

*ALINE SILVEIRA VIANA, REIJANE SALAZAR COSTA,
CLECIR MARIA TROMBETTA, IVO POLETO, SAMIRA YOUNES IBRAHIM,
IZAURA DE FATIMA MACHADO GAZEN E LUIZ HENRIQUE DE SÁ*

INTRODUÇÃO

A dimensionalidade em saúde não se restringe apenas aos aspectos físico e mental, mas também engloba as dimensões emocional, espiritual, social e energética, compondo um quadro multidimensional indispensável para o estudo da saúde em contexto de desastre. Considerando o princípio da Totalidade, compreendemos que a saúde humana e a saúde ambiental caminham juntas, são interdependentes e interconectadas, uma afetando diretamente a outra, e vice-versa. A harmonia do ser humano é constituída com o equilíbrio e a interação de suas dimensões. Uma mudança ou ameaça a uma delas afeta todas as outras.

Nos últimos anos, constatamos um crescente aumento na ocorrência de desastres, com a necessidade cada vez maior de adesão de profissionais de diversas áreas, de diferentes estados e países, promovendo uma convivência permeada de encontros e desencontros. Percebe-se, ainda, a necessidade de inserção de novas tecnologias; constata-se a urgência em criar outra forma de trabalhar em conjunto, com integração entre as profissões e os diversos atores envolvidos. Atualmente se têm estabelecido padrões para ação ineficientes no reconhecimento e na resolução das complexas questões que envolvem situações de desastres.

O campo das Emergências e Desastres (Emedes) configura-se exemplarmente como interdisciplinar. A diversidade de ações necessárias a fim de dar conta das demandas exige que diversas profissões possam auxiliar-se mutuamente, de forma interdisciplinar, visando a um objetivo comum que são os “atendimentos” requeridos por cada evento em especial. Ainda nos deparamos com muitas dificuldades para uma ação desse tipo, seja ela individual ou de trabalho em grupo, seja pela insegurança profissional ou pelos vícios da formação.

Parece-nos que ainda é utópico pensarmos em transdisciplinaridade no caso de Emedes. Certamente, caminhar nessa direção “trans” é um referencial para buscarmos um ideal de ação. A nova lógica, a complexidade e os vários níveis de realidade que caracterizam essa proposta também se encontram presentes, como exigência de compreensão, nas muitas e diferenciadas situações de Emedes. Podemos pensar nos dois lados de uma mesma moeda, em que um lado

pode contribuir para o entendimento do outro. Os entraves encontrados e citados para a interdisciplinaridade são os mesmos que vamos descobrir na transdisciplinaridade, porém, ainda de forma mais exacerbada, já que a fluidez das fronteiras torna-se cada vez mais presente quando caminhamos em direção a essa proposta que visa à comunicação real entre os diferentes campos de saber.

Os trabalhos transdisciplinares são gestores do novo, do inusitado e do “frescor do aparecer”, do Dasein. Esse estar aí naquele momento é o presente esperado de uma postura completamente aberta, sem restrições, sem julgamentos e, nesse sentido, é um trabalho que exige que os comprometidos com a proposta possam manter uma relação de aceitação e compreensão do próximo, criando as condições necessárias ao bom trabalho em equipe.

Alcançar essa postura no dia a dia profissional é tema de todo um investimento ao longo da própria formação e de constante reflexão no campo das ações.

As diferentes formas propostas na formação profissional atêm-se aos cânones já ultrapassados da rigidez acadêmica, da defesa de princípios obsoletos, da hierarquização como meio de controle e da especialização numa visão reducionista.

Necessita-se transformar, não o saber ou a ciência, mas os métodos de aprendizagem. É necessário levar em conta a multidimensionalidade humana, reconhecendo o corpo, as emoções e a espiritualidade, além da razão, como componentes e vias de aprendizagem do organismo humano.

Ao conseguirmos ter essa visão dos processos de aprendizagem, certamente passaremos a revalorizar o brincar e a relação afetiva como instrumentos eficazes nos processos do aprender.

Aprender a aprender é a nossa meta mais alta e exige que consigamos manter nosso foco, diariamente, principalmente na autoaprendizagem e no autoconhecimento de nossa complexidade, que permite nossa atualização nas várias dimensões, facilitando nossa compreensão dos diversos fenômenos, em especial aqueles que compõem nosso tema de estudo.

Nossa visão, nossa consciência, não se alarga somente por meio de nosso intelecto, mas acontece de maneira mais abrangente quando o organismo está no melhor de sua forma, de seu funcionamento pleno, necessitando para tal um nível de integração em sua multidimensionalidade.

Nossas instituições precisam rever seus conteúdos programáticos e seus currículos para absorverem disciplinas transversais capazes de levar às diferentes ligações entre os campos de saber, demonstrando a importância de um para o outro e conduzindo à formação de profissionais capazes de discernir sobre atividades propícias a cada situação, em especial, aquelas caóticas como as encontradas em Emedes. Visar à construção de um saber integrado e ampliado com abertura para diferentes tipos de conhecimento: o científico, o experiencial, os de tradições espirituais e ancestrais.

Agir nessas situações caóticas requer que primeiro consigamos nos ater aos fatos, àquilo que está acontecendo, sem preconceitos, sem ameaças e sem onipotência; de forma resumida, podemos dizer que necessitamos acolher aquilo que se nos apresenta tal qual é!

Conhecer a cultura daqueles que passaram ou estão passando por uma situação de emergência ou de desastre é fundamental para que não sejam invadidos ou desqualificados em seus valores por pura ignorância que, junto à crença de saber o que é melhor para o outro, pode criar situações insuperáveis que agravam determinadas relações já tão delicadas.

Vivemos uma época de incentivo a valores que produzem consequências cruéis ao nosso dia a dia, como a valorização da quantidade em detrimento da qualidade, a competição tomando o lugar da cooperação. Nossa experiência aponta que a ausência de *cuidado* com a saúde humana e ambiental é uma das causas dos desastres que vivenciamos. A falta de *cuidado* que se manifesta nas ações, na relação consigo, com o outro, com o planeta. Conflitos presentes decorrentes da falta de ética nas relações, do consumo excessivo, da ganância, do abuso de poder, do uso do outro, do descaso. É o distanciamento da solidariedade, da compaixão, do amor. Evidencia-se a urgência no resgate de valores, urgência esta compartilhada por Leonardo Boff quando nos convida a uma mudança de atitude no *cuidado* no relacionamento com a terra, com o ser humano e com a natureza.

Feitas as considerações anteriores, damos início a discussões sobre a saúde humana e a saúde ambiental em contexto de desastre, sob três enfoques. Primeiro, ressaltando a responsabilidade humana nos desastres, os direitos da Terra e a necessidade do bem viver. Segundo, sobre a importância da saúde mental em desastres, destacando o acolhimento, o plantão psicológico e a atuação das equipes. E, por fim, a importância do apoio e suporte social para a manutenção da saúde de idosos em contexto de desastres.

1. SAÚDE HUMANA E A SAÚDE DA TERRA

Com o advento da industrialização, no século XVIII, o meio ambiente passou a sofrer alterações marcantes, cada vez mais aprofundadas, conforme se desenvolveram os meios tecnológicos e o consumo de bens industrializados, provocando novos problemas de saúde ou agravando doenças já existentes. Na verdade, terra saudável é fonte de saúde; terra contaminada e vida social estressante fazem com que a humanidade viva, na atualidade, um ambiente cancerígeno (SEVAM-SCHREIBER, 2008). Na raiz desse processo, encontra-se a corrida desenvolvimentista desenfreada, liderada pelos países detentores de capitais para investimento tecnológico e exploração dos bens naturais. Esse movimento teve um efeito “cascata” negativo na natureza, ao expor a vida e o meio ambiente a elementos prejudiciais e agressores à vida do e no planeta. Dentre tais consequências estão: a poluição dos mananciais de água potável; a poluição atmosférica; a contaminação por agrotóxicos; a contaminação de solos por resíduos; e a ocorrência de desastres ambientais.

Em 2008, segundo as projeções da ONU, pela primeira vez na história a população urbana ultrapassou a população rural, com cerca de 3,3 bilhões de pessoas morando em cidades (UNFPA, 2008). O fato de a população urbana ter crescido em um ritmo acelerado implicou vários problemas e riscos às pessoas e ao meio ambiente das cidades, dentre os quais está o aumento das emissões de gases de efeito estufa (GEE), resultantes das atividades econômicas, do transporte, etc. Outra consequência é a ocupação irregular do solo, caracterizada como um fator de alto risco às populações mais pobres por estarem mais vulneráveis a deslizamentos e inundações.

1.1 CAUSA DO AGRAVAMENTO DOS DESASTRES

Para correr atrás dos países do “Primeiro Mundo”, em vez de criar um caminho próprio, a economia capitalista brasileira derrubou 93% da floresta da Mata Atlântica, mais da metade da cobertura vegetal da Caatinga e do Cerrado, e agora já está passando de 20% da floresta da Amazônia. Junto com a mortandade dos seres vivos desses biomas, essas mudanças mexeram com as nascentes de córregos e rios e reduziram perigosamente a quantidade de seres vivos que absorvem dióxido de carbono, justamente o gás mais emitido pelas iniciativas econômicas levadas adiante nas cidades e no campo.

Apesar da insistência de uma minoria, que nega o aquecimento do planeta em geral com argumentos inconsistentes e interesseiros (INSTITUTO CARBONO BRASIL, 2012), avança o consenso entre os que estudam o que está acontecendo com a Terra: sua temperatura já aumentou, em média, quase 1°C, e a tendência é uma aceleração constante de aquecimento. Estudos recentes estimam que, se não houver um posicionamento forte dos governos em relação à diminuição de emissão de gases poluentes e contaminações diversas, ocorrerá um aumento de pelo menos 4°C na temperatura do planeta até o fim deste século. Caso sejam mantidas as emissões nos níveis atuais, ondas de calor, longos períodos de estiagem, enchentes, nevascas, vendavais, furacões, degelos, aumento do nível das águas dos mares e outros desastres naturais deixarão de ser eventos ocasionais e passarão a ser mais frequentes e virão com maior intensidade, e os países pobres serão os mais atingidos e os que mais sofrerão.¹

No Brasil, segundo repetidos testemunhos de indígenas, pescadores, ribeirinhos e camponeses, a Terra já não marca a diferença entre as estações do ano, nem mesmo entre os tempos de chuva e seca; com isso, as plantas já não conseguem distinguir o tempo correto de florescer, de frutificar: elas o fazem muito cedo ou muito tarde, e os frutos não conseguem amadurecer de forma sadia. O bioma Amazônia enfrentou, em 2010, uma seca mais grave do que a de 2005,

1. Relatório do Instituto Postdam encomendado pelo Banco Mundial, 2012. Disponível online em: <http://climatechange.worldbank.org/sites/default/files/Turn_Down_the_heat_Why_a_4_degree_centrigrade_warmer_world_must_be_avoided.pdf>. Citado por Instituto Carbono Brasil. Reportagem de Fabiano Ávila publicada em 19/11/2012: “Banco Mundial cobra ações para minimizar aquecimento global”. Disponível em: <http://www.institutocarbonobrasil.org.br/mudancas_climaticas1/noticia=732399>. Acesso em: fev. 2013.

o que foi motivo de espanto para todos, da região e de fora dela. A região Sul convive seguidamente com áreas sofrendo efeitos da seca e, ao mesmo tempo, com áreas atingidas por enchentes cada vez mais fortes e arrasadoras. São Paulo é uma cidade que parece já estar se acostumando a viver alagada. O Estado Rio de Janeiro experimenta verões com um número crescente de mortes provocadas por enxurradas que alagam vales maltratados e provocam deslizamentos em morros. No Nordeste, populações das cidades localizadas na divisa entre Pernambuco e Alagoas foram atingidas por um verdadeiro tsunami em território, tal a força dos deslizamentos e enxurradas.

Na América do Sul, vale destacar o progressivo e aparentemente irreversível degelo dos picos da Cordilheira dos Andes. Como viverão os povos andinos sem as águas dos gelos, que se recuperavam no inverno? Ninguém sabe! Certo é que isso provocará migrações em massa, em busca de lugar favorável à vida.

A que se deve e quando teve início esse processo de aquecimento da Terra? Reforçando as denúncias seculares dos povos indígenas e comunidades tradicionais, os estudos científicos afirmam, com muito segurança, que não se trata de fenômeno natural; pelo contrário, é uma mudança provocada por ações antropogênicas, com destaque para as que emitem quantidades cada vez maiores de gases de efeito estufa, especialmente o dióxido de carbono, o metano e o óxido nítrico, isto é, gases que guardam calor em quantidades cada vez maiores, resultando no aquecimento global.

As atividades que aumentaram a emissão desses gases estão ligadas à revolução industrial e a todo o processo de busca de fontes fósseis a fim de gerar a energia necessária para multiplicar a capacidade de produção de mercadorias na sociedade capitalista. Trata-se, então, de pouco mais de 250 anos de produção e consumo intensivos, que levaram a Terra ao estresse e ao desequilíbrio em que se encontra.

Em publicações recentes da CNBB (2009, 2011), foram destacados muitos indícios de que a derrubada e queima de florestas, o uso cada vez mais intensivo de fontes fósseis na produção de energia, na indústria e nos meios de transporte, a multiplicação de cabeças de gado e a agricultura assentada na monocultura extensiva e no uso intensivo de produtos químicos são os processos que causaram o aquecimento do planeta. Com o aumento da temperatura das águas dos mares, houve fragilização e morte de algas, diminuindo ainda mais a capacidade da Terra de absorver o carbono emitido em quantidades cada dia maiores.

As mudanças climáticas, em sua maioria, provocam efeitos negativos à saúde humana, pois afeta o ar limpo, a água potável, a alimentação suficiente, o abrigo seguro. A elevação no nível do mar destruirá casas, instalações médicas e outros serviços essenciais, pois mais da metade da população mundial vive a menos de 60 km do mar. Também poderá prejudicar o fornecimento de água doce e, com a falta de água potável, há comprometimento da higiene e aumento do risco de doenças diarreicas que matam 2,2 milhões de pessoas a cada ano. Pessoas serão forçadas a migrarem, o que aumenta o risco de

uma série de efeitos na saúde, desde distúrbios mentais até doenças transmissíveis (CNBB, 2009, 2011).²

Outros estudos corroboram com essa preocupação, como os realizados pelo EM-DAT³ (*Emergency Disasters Data Base*), que mostram em seus dados estatísticos, em âmbito mundial, um incremento considerável no número de desastres ditos “naturais” a partir da década de 1970, com tendência de aumento no número de pessoas afetadas e de prejuízos econômicos.

Segundo o Relatório “Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC), há projeções de mudanças climáticas – dentre elas, aumento de temperatura e de secas extremas – até 2090, que apontam a Amazônia como a região da América do Sul que será atingida com mais intensidade pelos efeitos do aquecimento global (IPCC, 2012).

O aumento das temperaturas reduzirá a produção de alimentos básicos em muitas das regiões mais pobres, podendo chegar a 50% até 2020, em alguns países da África, e como consequência teremos a desnutrição e a subnutrição, que atualmente causam 3,5 milhões de mortes a cada ano (OMS, 2012).

Segundo as previsões da OMS (2012) e do IPCC (2012), todos os países serão afetados pela mudança climática, mas alguns poderão ser mais vulneráveis aos efeitos dessas mudanças do que outros. Por exemplo, pessoas que vivem em pequenos Estados insulares e outras regiões costeiras, megacidades e regiões montanhosas e polares são particularmente vulneráveis. Ainda, grupos considerados vulneráveis, como crianças, idosos, deficientes e enfermos habitantes de países pobres, estarão entre os segmentos populacionais mais suscetíveis a riscos à vida e à saúde, por exemplo.

1.2 RESPONSABILIDADE HUMANA NOS DESASTRES

O crescimento espantoso do produtivismo e do consumismo das últimas quatro ou cinco décadas criou uma situação de desequilíbrio que deve ser enfrentada com urgência. De fato, se nada for mudado nesse modo humano de ser, o aquecimento global aumentará em velocidade crescente e os eventos extremos tornarão a vida cada dia mais difícil; em muitas regiões, ela será impossível: como as causas do aquecimento se potencializam, quem sobreviveria a um aumento de 4°C de temperatura? Será possível adaptar-se?

Por isso, estamos correndo contra o tempo e nenhuma oportunidade pode ser desperdiçada. Tanto as mudanças pessoais como as estruturais têm, como ponto de partida, a tomada de consciência do que está acontecendo e do que está provocando as mudanças climáticas. Junto com isso, e como fonte

2. Cfr. Esses e outros dados podem ser pesquisados no livro *Mudanças climáticas provocadas pelo aquecimento global. Profecia da Terra*. Brasília: Ed. CNBB, 2009. Ver igualmente no *Texto Base* da CF 2011. Brasília: Ed. CNBB, 2011.

3. Dados extraídos dos gráficos “Image 1. Number of disasters reported 1900-2011”, “Number of people reported affected by natural disasters 1900-2011” e “Estimated damages (US\$ billion) caused by reported natural disasters 1900-2011”. Disponível em: <<http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>>. Acesso em: mar. 2013.

inspiradora, é essencial que as pessoas tenham acesso ao que está sendo feito de forma alternativa ao que agride a Terra, experimentando que é possível ser e agir de forma diferente, em diálogo e cooperação entre os seres humanos, os demais seres vivos e com a Terra.

Algumas mudanças dependem da redefinição de políticas e de prioridades públicas, e elas só serão alcançadas com o exercício da cidadania: é com o poder da cidadania que se forçarão governos de cada região, de cada país e até mesmo do conjunto de países que constituem a ONU a terem coragem de mudar de direção e promover prioritariamente políticas econômicas que integrem o ecológico, o social e o cultural como suas dimensões constitutivas.

1.3 RESPEITO AOS DIREITOS DA TERRA E A NECESSIDADE DO *BEM VIVER*

O conceito de *bem viver*, base das demandas do governo da Bolívia, emana dos povos indígenas da América Latina. Eles caracterizam o modelo de desenvolvimento econômico capitalista como destrutivo, com sua ilusão de crescimento ilimitado, e apontam para a recuperação, a revalorização e o fortalecimento dos conhecimentos e práticas tradicionais dos povos indígenas e para o reconhecimento da Natureza como ser vivo, portador de direitos, com a qual a sociedade tem uma relação indivisível, interdependente, complementar e espiritual, como bem expressou o documento das lideranças indígenas reunidas na Cúpula dos Povos, durante a Rio+20:

Defendemos formas de vida plurais autônomas, inspiradas pelo modelo do Bom Viver/Vida Plena, onde a Mãe Terra é respeitada e cuidada, onde os seres humanos representam apenas mais uma espécie entre todas as demais que compõem a pluridiversidade do planeta. Nesse modelo, não há espaço para o chamado capitalismo verde, nem para suas novas formas de apropriação de nossa biodiversidade e de nossos conhecimentos tradicionais associados.⁴

Cresce o número dos que estão mudando seu modo de vida atendendo aos apelos da Terra. E o fazem, muitas vezes, inspirados em povos que sempre veneraram a Terra como mãe, convivendo com ela de forma admirável. Cresce também o número dos que trabalham para que todos ou a maioria das pessoas e povos ouçam a Terra e decidam mudar para que ela possa recuperar seu prazer de gerar vida.

2. SAÚDE MENTAL E DESASTRES

Não psicologizar, não psiquiatrizar, não medicalizar.

O impacto do desastre não deixa ninguém indiferente, mas a presença de condições básicas (segurança, acolhimento, necessidades atendidas, dignidade

4. Trecho extraído do documento final do IX Acampamento Terra Livre – Bom Viver/Vida Plena, elaborado e assinado por mais de 1800 lideranças indígenas que participaram da Cúpula dos Povos no mês de junho de 2012, no Rio de Janeiro, RJ.

e respeito) facilita o resgate emocional. Reações emocionais são normais e não devem ser tratadas como sintomas, inclusive as de estresse. Somente os casos de anormal intensidade ou que persistirem devem ser considerados como patológicos. As intervenções devem ser centradas na saúde e evitar o uso e abuso de diagnósticos clínicos diante de situações anormais como um desastre. A ênfase no anormal deve recair na situação e não na pessoa ou população que sofre.

A dor com as perdas (humana e material) e outras consequências da vivência de uma situação de desastre é agravada pela falta de cuidado das instituições, pelo abandono sofrido, por não ter a quem recorrer, por não ser ouvido, pela falta de resposta. Esse desrespeito tem efeito devastador sobre a saúde. São fatores que potencializam a dificuldade em recomeçar, em reconstruir a vida após o caos. Algumas reações emocionais e físicas observadas em sobreviventes e familiares podem advir de dificuldades na resolução dos problemas decorrentes do desastre, como a morosidade burocrática, o descaso e a negligência, a corrupção, os entraves de natureza política. A insatisfação pode gerar revolta e grande mal-estar pessoal e comunitário. É necessária uma visão ampliada na avaliação do sofrimento diante de um desastre para não incorrer no equívoco de um diagnóstico, rotulando e medicalizando a dor. Anormal é toda a situação que envolve o desastre (antes, durante e depois) e não a pessoa ou comunidade afetada pela situação. O comprometimento de aspectos éticos, sociais, políticos e econômicos pode “cronificar” o desastre.

2.1 ACOLHIMENTO E PLANTÃO PSICOLÓGICO

O acolhimento psicológico é, em um primeiro momento, a pedra de toque no início dos contatos e dos trabalhos com comunidades que vivenciam ou vivenciaram situações catastróficas.

Acolher é integrar, é aceitar, é aconchegar, portanto, o oposto de qualquer atitude de exclusão ou rejeição. Sabemos que a maior parte da população que passa por Emedes acaba por se recuperar graças à resiliência que garante um retorno a um funcionamento capaz de refazer o equilíbrio orgânico, porém há indícios de que as pessoas que são acolhidas nos momentos iniciais do processo vivido são as que se recuperam melhor e mais rapidamente.

O acolhimento enquanto técnica é passível de aprendizado, e um grande número de profissionais já passou por oficinas do projeto Acolhimento na Atenção Básica, do Ministério da Saúde, realizado nos municípios serranos do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Polo de Educação Permanente em Saúde da Região Serrana. Como resultado foi obtida melhoria dos atendimentos nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) que realizaram esse treinamento. Esse tipo de conhecimento pode ser multiplicador junto às comunidades e outros profissionais.

Outra técnica que vem se mostrando muito frutífera no atendimento às populações que sofrem em emergências e desastres é o Plantão Psicológico. Oriundo da psicologia humanista, mais especificamente da Abordagem Centrada na Pessoa, preconizada pioneiramente pelo psicólogo norte-americano Carl Ransom Rogers e seus colaboradores, essa modalidade de atendimento começou a ser praticada inicialmente em São Paulo, no Instituto Sedes

Sapiens, por meio da saudosa Raquel Léa Rosenberg e de Raquel Wrona. Foi retomada em Minas Gerais pelo psicólogo Dr. Miguel Mahfoud e hoje é disseminada por todo o país pela Dra. Márcia Tassinari.

O essencial dessa proposta é não perder o momento, já que preconiza o encontro enquanto instrumento de afetação, de conscientização e de clarificação dos processos subjetivos. No plantão não há a expectativa de que o processo se desdobre em novo encontro, o que tiver de ser realizado deve sê-lo naquele momento, portanto, no aqui e no agora. Em situações de desastre, tudo o que temos é exatamente o aqui e o agora, não há promessas de futuro, não existem projetos terapêuticos de longo prazo, mas, sim, a necessidade premente de compreensão dos sentimentos e sensações.

O plantão se propõe a agir com o que temos à mão: o pouco tempo, o local inapropriado, as interferências externas e o sofrimento que acompanha as vítimas, familiares e equipes que sofreram a catástrofe. É necessário centrar-se no outro por meio da compreensão empática e realizar o que parece ser o cerne da possibilidade do reequilíbrio: o resgate emocional.

Resgatar emocionalmente as pessoas que vivem experiências emergenciais e desastrosas tem se mostrado como o ponto nodal de todos os outros processos de reconstrução: física, social, profissional e familiar.

Sendo assim, o plantão é a lente e a pinça que nos permitem resgatar o emocional daquelas pessoas que nesses momentos se parecem com uma agulha no palheiro e, às vezes, são tão pequenas quanto uma semente de mostarda.

Sem sombra de dúvida, podemos falar de métodos, de formação e de técnicas, mas nada disso vai ter muita valia se não nos debruçarmos sobre nossas instituições, já que cabe a elas colocar toda a logística em funcionamento para o atendimento das nossas populações.

No Brasil, ainda não construímos uma rede eficiente para cuidar de nossas Emedes. Nosso sistema maior para essas ocasiões, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), não detém a tradição de trabalhar no eixo da prevenção. Um sistema que sempre pautou seu trabalho na reconstrução, em especial a reconstrução física. Hoje, depois de algumas catástrofes, começa-se a ouvir ao longe a voz da saúde mental, do equilíbrio emocional e da psicologia como sendo necessários à recuperação humana. Timidamente, se fazem propostas em torno do trabalho psicológico. Os profissionais do SINPDEC deveriam ser treinados em acolhimento, em atitudes facilitadoras da compreensão empática e na utilização de hierarquias promotoras de inclusão.

A concepção do trabalho é o que direciona a prática no inter-relacionamento com as comunidades e populações. Sabemos que os desastres colocam uma lente de aumento sobre os desmandos da gestão nos locais das tragédias, e a população, em sua grande parte desassistida, não necessita de postura autoritária e de julgamento, exatamente quando está pedindo ajuda. São julgamentos que acabam por penalizar e culpabilizar exatamente quem necessita de cuidado.

Em suma, faz-se necessário, com urgência, rever nossas práticas institucionais, nossos organogramas e nossa composição de profissionais de equipes para atuar em Emedes.

2.2 PRESENÇA INTEGRATIVA

(...) é a possibilidade de lembrar ao outro quem ele é. Trazer de volta sua condição de ser de humano, mesmo diante do caos.

O psicólogo, a partir da integração de sua presença multidimensional, ajuda o afetado a recuperar e manter seu funcionamento pleno, facilitando o retorno a um estado capaz de restabelecer o equilíbrio orgânico, para que reconstrua sua vida dando significado à penosa situação vivida. Privilegia o resgate emocional como base para desenvolver o processo de empoderamento e assumir o controle da própria recuperação.

É relevante reconhecer e compreender o impacto diferenciado do desastre sobre adultos, crianças, idosos, famílias e comunidades e facilitar os mecanismos de resiliência individual e coletiva. Os sistemas de apoio social – familiares, amigos, vizinhos e grupos naturais – são cruciais para a recuperação. As necessidades psicossociais das pessoas envolvidas em desastres têm caráter dinâmico e evoluem conforme a causa, os desdobramentos e o tempo de ocorrência do evento. Assim, também, é fundamental a rapidez na chegada dos primeiros grupos de socorro e apoio.

A metodologia de trabalho deve ser ágil, sensível, específica e adaptada às características culturais da população afetada, podendo variar de acordo com o tipo e a intensidade do desastre e com o momento de chegada do profissional. É importante que o profissional esteja atento às necessidades básicas da pessoa ou grupo, cuide para a preservação e manutenção da intimidade, assim como colabore com a proteção diante da invasão de curiosos e da imprensa.

Entendemos que, além da presença nas fases de ação e reconstrução, a emergente demanda para o trabalho do psicólogo ocorre na luta pela prevenção com uma ativa participação na construção de políticas públicas que estejam a serviço da proteção da população e que também sejam elaboradas com a participação da comunidade. Também são relevantes os projetos voltados para a integração e fortalecimento comunitário. São espaços de construção de uma sociedade ética, solidária e equânime.

Necessitamos, com urgência, que novos valores de solidariedade sejam implantados considerando uma nova ordem, uma sociedade matrística, capaz de horizontalizar os processos decisórios, de acolher o outro como igual e de distribuir renda de forma mais justa. Implantar trabalhos intersetoriais no eixo da prevenção pode e deve ser traduzido como implantação de processos para a cidadania. Transformar indivíduos em cidadãos é realizar prevenção, uma vez que reivindicar direitos acaba por transformar o cotidiano das comunidades.

2.3 AS EQUIPES EM DESASTRES

A atenção do psicólogo em Emedes inclui apoiar as equipes de socorro que, heroicamente, às vezes sem a menor condição de trabalho, abraçam com carinho e cuidadoso destemor os trabalhos de ajuda. Equipes que também sofrem com questões emocionais que podem afetar seus relacionamentos.

Ainda, a atuação do psicólogo visa contribuir para: orientar para capacitação; acolher e formar equipe; estar atento aos sinais de estresse da equipe; ter trabalho de apoio preparado para elas; zelar pelo descanso das equipes, promovendo rodízio, espaço de conforto e privacidade dos grupos de trabalho; estar consciente da tarefa a realizar; e estar atento a qualquer impacto emocional na equipe. Quando possível, considerar que as ações sejam realizadas em dupla, pois proporciona apoio e segurança para o grupo.

As variáveis que influenciam negativamente o desempenho e o estado emocional das equipes de socorro são, dentre outras: a magnitude do desastre, o grau de exposição no evento, conhecimento das vítimas ou fazer parte da cidade ou grupo e o papel que desempenhou no desastre. O cuidado e a atenção psicológica às equipes em Emedes são relevantes em todos os aspectos, inclusive evitando e minimizando os “desastres no desastre”.

Dessa forma, gostaríamos de chamar a atenção para um sonho. Talvez, no futuro, se conseguirmos valorizar nossa dimensão afetiva-emocional e com isso passarmos a ter em nossas instituições profissionais gabaritados nessa área, possamos vislumbrar a criação de um órgão internacional, nos moldes da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho, chamado de PSI VERMELHO, que se dedicará à Saúde Mental nessas ocasiões tão delicadas que, certamente, teremos de atravessar cada vez mais.

3. A IMPORTÂNCIA DO APOIO E SUPORTE SOCIAL PARA A MANUTENÇÃO DA SAÚDE DE IDOSOS EM CONTEXTO DE DESASTRES

Embora a base de dados do *International Disaster Database* não descreva o perfil dos sujeitos afetados ou das vítimas fatais, estudos mostram a presença significativa de população idosa afetada pelos desastres e calamidades públicas (FERNANDEZ et al., 2002; SAWAI, 2012). E, com o envelhecimento populacional, as demandas de suporte social, de proteção à saúde e cuidados diversos são cada vez mais crescentes.

Em uma pesquisa realizada recentemente no Brasil,⁵ com base no levantamento e análise de registros oficiais junto ao sistema informatizado da Secretaria Nacional de Defesa Civil, analisaram-se pessoas idosas com idade igual ou superior a 65 anos que foram afetadas por desastres e, ainda, procurou-se relacionar tal afetação com os registros oficiais de saúde e nutrição em período similar.

Após serem localizados os municípios com maior ocorrência de desastres de cada região, totalizando 22 – a saber, Balneário Piçarras (SC,) Camburiú (SC), Salete (SC), Tangará (SC), Abaré (BA), Bom Jesus da Serra (BA),

5. Pesquisa realizada durante o estágio eletivo de 2012 junto ao NEPED por VIANA, A.S.; VALENCIO, N.F.L.S.; PAVARINI, S.C.I.; ZAZZETTA, M.S.; COSTA, R.S. Apresentada no IV Programa de Estudos “População, Ambiente e Desenvolvimento: segurança humana em contextos de desastres”, realizado em outubro de 2012.

Botuporã (BA), Livramento de Nossa Senhora (BA), Planalto (BA), Cabrobó (PE), Itapemirim (ES), Bom Jesus do Norte (ES), Vargem Alta (ES), Belo Horizonte (MG), Campo Azul (MG), Manacapuru (AM), Parintins (AM), Bonfim (RR), Campo Grande (MS), Maracaju (MS), Sidrolândia (MS) e Vicentina (MS) –, foram analisados documentos do tipo AVADAN de 2009, 2010 e 2011 dessas localidades com relação à afetação humana de pessoas com 65 anos ou mais. Esse tipo de documento é um relatório de avaliação de danos ocorridos na escala municipal. No AVADAN são listados 15 itens – como a descrição do evento, o número de pessoas afetadas e o tipo de afetação, os prejuízos econômicos, entre outros – para serem preenchidos pela defesa civil local, cujo modelo de formulário é disponibilizado pelo sistema informatizado da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

Os resultados obtidos nos AVADANs mostraram que 47.113 idosos foram afetados nos últimos três anos nessas localidades. Embora esse valor represente 2,5% do valor total de atingidos encontrados nas demais faixas etárias no referido período, essa informação se mostra alarmante perante a quantidade de indivíduos afetados e o impacto que tais eventos podem ocasionar em membros de grupos considerados vulneráveis, como os idosos, em especial entre aqueles em processo de senilidade, isto é, em um envelhecimento fragilizado. Dentre a população idosa mencionada, 40.591 (86,16%) estiveram em condição de afetação em geral, seguida das condições de enfermidade, N = 4.783 (10,15%); desalojamento, N = 1.010 (2,14%); deslocamento, N = 487 (1,03%); desabrigamento, N = 238 (0,51%); e morte, N = 4 (0,01%).

No Brasil, a preocupação com esse segmento populacional se reflete na criação de algumas medidas. A produção do Manual Brasileiro de Planejamento em Defesa Civil de 1999 é uma delas, o qual prevê que idosos, entre outros, “são mais vulneráveis aos desastres e devem ser objeto de programas especiais de proteção” (BRASIL, 1999, p. 55). Outra é a pressão governamental para que as cidades recebam o status de Cidade Amiga do Idoso, para o qual estas devem seguir as diretrizes do Guia da Cidade Amiga do Idoso (OMS, 2008), dentre elas que as moradias dos idosos não estejam em áreas de riscos de desastres e que haja provimento de assistência adequada caso esse segmento seja afetado nesse contexto. Essas preocupações existem, pois há casos em que os idosos representam a maioria das vítimas fatais de determinada localidade, como no caso de Alagoa Grande.⁶

No caso do furacão Katrina, que atingiu a costa sul dos Estados Unidos em 2005, por sua vez, evidenciou-se um quadro no qual os idosos representaram a maioria (73%) das vítimas fatais (GIBSON, 2006), diferentemente dos

6. Caso descrito por Valencio (2009, p. 185), em que os “idosos compuseram a maior parte das vítimas fatais (quatro em cinco), não apenas em razão de limitações físicas para a fuga rápida, mas pela persistência em permanecer na sua casa, no lugar e com os objetos que lhe faziam sentido”. Fragmento extraído de: VALENCIO, N.F.L.S. Vivência de um desastre: uma análise sociológica das dimensões políticas e psicossociais envolvidas no colapso de barragens. In: *Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. Organizado por Norma Valencio, Mariana Siena, Victor Marchezini e Juliano Costa Gonçalves. São Carlos: RiMa Editora, 2009. 280 p.

resultados obtidos na pesquisa. Contudo, um dado chama a atenção no estudo de Gibson (2006), a importância da rede de cuidados como fator determinante para a manutenção ou não da vida, como no caso de um grupo de idosos moradores de uma instituição de longa permanência, o qual não recebeu auxílio institucional para evacuação. Neste ponto, gostaríamos de chamar a atenção para a importância das redes de apoio social formais e informais que contribuem tanto para a manutenção da vida quanto para a saúde de pessoas idosas, em especial a de grupos fragilizados, em situações de desastre.

Quanto à correlação dos dados com registros oficiais de saúde e nutrição, esta não pôde ser estabelecida pela falta e especificidade das informações presentes nos bancos de dados DATASUS e SISVAN em relação aos desastres ocorridos, o que demonstra a necessidade de “diálogo” entre as bases de dados oficiais consultadas.

Conforme aponta a literatura, há relação significativa entre a presença de apoio social e a existência de níveis de saúde e doença (BOCCHI; ANGELO, 2008; PINTO et al., 2006), assim como entre a presença de suporte social familiar e a diminuição dos níveis de estresse na saúde mental de indivíduos idosos e aumento na percepção de bem-estar (RAMOS, 2002). Dessa forma, o apoio fornecido pelas redes de suporte social pode ser fator de proteção e recuperação da saúde perante situações críticas como os desastres.

Conceitualmente, o termo *apoio social* está em construção, contudo, são essenciais para sua compreensão a existência da rede de relacionamentos sociais e a adequação de sua função, especialmente com relação ao grau de satisfação da pessoa com o apoio social de que usufrui nessa rede (BOCCHI; ANGELO, 2008; PINTO et al., 2006). Kahn e Antonucci (1980) propuseram um construto denominado Modelo de Escolta Social, que traz consigo um referencial teórico de grande importância para a compreensão da rede de apoio social. Esse construto de apoio social analisa as relações sociais durante todo o processo de vida do indivíduo (DIEHL, 1999). O Modelo da Escolta Social de Apoio promove uma base teórica das relações no tempo (ANTONUCCI; AKIYAMA, 1987) e pode ser utilizado enquanto instrumento de coleta de dados junto a pessoas idosas, como no estudo realizado no município de São Carlos (SP) com indivíduos idosos afetados em desastres.⁷ Nessas circunstâncias, o afetado busca subsídios de apoio junto à sua rede de suporte, a qual pode fornecer diferentes tipos de apoio, como: apoio instrumental, afetivo, de informação, interação social positiva e material.

As redes sociais representam a teia de relacionamentos mantidos entre diferentes pessoas, e esta, por sua vez, pode apresentar diferenças quanto ao tamanho, dispersão geográfica, força das ligações, integração dos contatos, composição e homogeneidade dos membros, simetria e enraizamento social. As redes sociais podem ser formadas por familiares, amigos, vizinhos, grupos comu-

7. Pesquisa de iniciação científica desenvolvida no biênio 2011-2012 por COSTA, R.S; PAVARINI, S.C.I; VALENCIO, N.F.L.S.; BRITO, T.R.B.; VIANA, A.S.; ZAZZETTA, M.S. Apresentada no IV Programa de Estudos “População, Ambiente e Desenvolvimento: segurança humana em contextos de desastres”, realizado em outubro de 2012.

nitários e contatos formais. E, somando-se o processo de mudança nos padrões comportamentais e estruturais das famílias, torna-se cada vez mais necessário o desenvolvimento de políticas e programas para atender ao segmento idoso (DOMINGUES et al., 2007; HAMMER et al., 2008).

O suporte social formal, que corresponde ao apoio fornecido por profissionais e instituições que prestam atendimento à saúde, como hospitais, instituições de longa permanência, ambulatórios, entre outros, é crucial no atendimento ao idoso fragilizado (NERI, 2005).

Kahn e Antonucci (1980) contribuem também para a discussão da temática rede de suporte social, de forma a categorizar eixos da rede. Esta pode ser categorizada pelo grau em que as relações mantidas são desejadas – feitas de livre escolha *versus* forçadas, aprazíveis *versus* desaprazíveis, operacionais *versus* desoperacionais –, sendo funcionais ou disfuncionais.

A composição familiar de idosos pode ser encontrada em quatro diferentes situações: os que vivem sozinhos; os que residem com o cônjuge mais filhos e parentes; os que vivem com filhos e parentes e sem o cônjuge; e aqueles que moram apenas com o cônjuge. Frequentemente, a composição familiar mais encontrada refere-se à família multigeracional; no entanto, isso não significa que as famílias estejam organizadas para desempenhar o papel de cuidador do idoso. O cuidado do idoso no contexto familiar traz consigo limitações relacionadas aos aspectos de ordem financeira, pessoal e social (BOCCHI; ÂNGELO, 2008).

Quando perguntamos ao idoso qual a sua percepção do apoio social recebido no contexto do desastre vivenciado, eles relataram receber ajuda dos filhos e vizinhos, com relação a estar junto a eles, ajudá-los rapidamente, assim como remover a lama e limpar a residência após o fator impactante. Na pesquisa supramencionada,⁸ também lhes era perguntado: “De quem o senhor(a) recebeu ajuda no momento do desastre?” e “Que tipo de ajuda o(a) senhor(a) recebeu?”. Abaixo são apresentados dois dos relatos obtidos durante a pesquisa.

Idoso 3 – *Da minha filha, do meu genro, NE?*

Entrevistador – *Que tipo de ajuda a senhora recebeu?*

Idoso 3 – *Socorrer, correr lá, ajudar, limpar, né?*

Idoso 2 – *Dos meus filhos, vizinhos, que vieram muitas horas aqui pra ajudar a socorrer, depois lavar, lavar tudo. Tivemos que lavar essa casa inteirinha pra acabar dez horas da noite, onze horas da noite, de ponta a ponta.*

Brito e Koller (1999) respaldam a importância das redes de apoio social que promovem o suporte social, indispensável para enfrentar situações estressoras ligadas aos desastres. Por exemplo, a família, os amigos e o sistema social

8. Pesquisa de iniciação científica desenvolvida no biênio 2011-2012 por COSTA, R.S.; PAVARINI, S.C.I.; VALENCIO, N.F.L.S.; BRITO, T.R.B.; VIANA, A.S.; ZAZZETTA, M.S.. Apresentada no IV Programa de Estudos “População, Ambiente e Desenvolvimento: segurança humana em contextos de desastres”, realizado em outubro de 2012.

compõem eixos da vida capazes de fornecer apoio à pessoa em diferentes níveis de proximidade social e mediante variados eventos, entre eles os desastres.

Quando abordamos a questão dos desastres, vem-nos a reflexão sobre a desestabilização das redes sociais existentes anteriormente ao evento impactante na localidade afetada. O desastre pode ocasionar desestruturação dos laços e vínculos em decorrência de falecimentos, desaparecimento e desabrigamento, por exemplo. Segundo Mattedi (2008), a desestabilização da rede provoca o rompimento do suporte psicológico e social que permite aos indivíduos o planejamento e a sustentação simbólica e material do sentido de sua existência no mundo.

Quando surgem conjunturas de fragilidade e dependência, há necessidade de adequação e reorganização da família e análise do ajustamento dos papéis familiares definidos no decorrer do tempo e nas formas como cada membro se relaciona com os demais. Ao mesmo tempo, reajustes na composição familiar dependem de como as modificações e eventos se originaram e dos recursos disponíveis para lidar com tais modificações (PAVARINI et al., 2007).

A formação de redes de suporte institucionais e comunitárias no auxílio desse segmento, em especial ao fragilizado, torna-se importante para a tomada de ações preventivas e recuperativas no pós-impacto. A capacidade do idoso frágil afetado – dentre eles idosos com alteração cognitiva e de humor – de enfrentar e se recuperar da situação de desastre é influenciada por diversos fatores intrínsecos e extrínsecos, como os cognitivos, emocionais, sociais e econômicos, podendo desfavorecê-los na tomada de ações adequadas referentes ao seu próprio cuidado e preservação da vida.

CONCLUSÃO

Neste estudo, foram analisadas diferentes necessidades das famílias, dos idosos e das comunidades atingidas por desastres. Deseja-se, com isso, contribuir na luta dos *afetados* e *afetadas* em favor de políticas públicas de saúde que atendam às necessidades desse grupo.

Para quem não enfrentou situação semelhante, é difícil imaginar como continuar vivendo quando se perdem familiares, vizinhos, amigos, numa enchente ou em outro desastre socioambiental, como um furacão. Ao ouvir relatos de pessoas que vivenciaram esse tipo de situação compreende-se que muitas delas, se não todas, carregam consigo marcas que fragilizam a saúde física, psicológica e suas relações sociais. Nesses casos, o desequilíbrio emocional e psicológico pode favorecer o desenvolvimento de doenças ou agravá-las. Como dizem os afetados, de forma clara:

A gente perde tudo, familiares, vizinhos, casa, roupas, documentos... E a gente se sente perdida no mundo, sem saber como sobreviver e mesmo sem saber se vale a pena lutar para viver. Pior ainda quando se vai sabendo que esses desastres estão aumentando por causa das mudanças climáticas, causadas pelo tipo de progresso dominante no mundo e em nosso país.

A partir da experiência vivida nos desastres, os afetados(as) insistem que é urgente a construção de políticas públicas preventivas para evitar que mais pessoas residentes em áreas de risco venham a sofrer o que eles enfrentam. Nessa direção, é fundamental o aumento da participação da sociedade civil, especialmente de afetados(as), no Conselho Nacional de Defesa Civil, na comissão preparatória da 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil, a ser realizada em 2013, assim como em outros movimentos e espaços que visem garantir os direitos dos segmentos afetados e de residentes em área de vulnerabilidade ambiental.

Nas reuniões de interlocução do Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais (MONADES) com autoridades públicas, os afetados apresentam uma reivindicação constante: além do cuidado com a saúde física, são necessárias políticas públicas de apoio psicológico às pessoas que sobreviveram aos eventos impactantes relacionados aos desastres. Essa insistência tem por base a experiência de que ainda se carece de atenção às necessidades psicológicas e sociais das pessoas e famílias envolvidas em desastres.

Concluimos, dessa forma, reforçando três grandes preocupações recorrentes neste capítulo. Primeiramente, a necessidade de valorização das dimensões sociais, ambientais e afetivo-emocionais na formação e atuação profissional das equipes para atendimento mais integral e humanístico em situação de desastre, assim como a importância de oferecer apoio biopsicossocial aos membros dessas equipes. Outra preocupação é a de que mais pessoas e organizações sociais tomem consciência dos direitos dos afetados(as) e se mobilizem em favor dessa reivindicação, pressionando os governantes responsáveis pela área a desenvolverem programas e ações que garantam seus direitos, especialmente o de moradores de áreas suscetíveis, que são socioeconomicamente mais vulneráveis. E, por fim, a preocupação de que sejam criadas e implementadas políticas públicas para a formação de redes formais e estratégias diversas no atendimento do segmento idoso, em especial dos mais vulneráveis, em contexto de desastre.

REFERÊNCIAS

- ANTONUCCI, T. C.; AKIYAMA, H. Social networks in adult life and a preliminary examination of the convoy model. *Journal of Gerontology*, v. 42, n. 5, p. 519-527, 1987.
- BOCCHI, S. C. M.; ANGELO, M. Entre a liberdade e a reclusão: o apoio social como componente da qualidade de vida do binômio cuidador familiar-pessoa dependente. *Revista Latino-americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 16, n. 1, jan.-fev., 2008.
- BRASIL. *Manual de Planejamento em Defesa Civil*. Brasília, 1999. v. 2. Disponível em: <<http://www.defesacivil.se.gov.br/modules/tinyd0/index.php?id=23>>. Acesso em: mar. 2013.
- BRITO, R. C.; KOLLER, S. Desenvolvimento humano e redes de apoio social e afetivo. In: CARVALHO, A. M. (Org.). *O mundo social da criança: natureza e cultura em ação*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999. p. 115-126.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB. *Mudanças climáticas provocadas pelo aquecimento global: profecia da Terra*. Brasília: Ed. CNBB, 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB. **Texto Base da Campanha da Fraternidade de 2011**. Brasília: Ed. CNBB, 2011.

COSTA, R. S et al. **Rede de apoio social ao idoso familiar afetado por processo de desastre**. Apresentada no IV Programa de Estudos “População, Ambiente e Desenvolvimento: segurança humana em contextos de desastres”, realizado em outubro de 2012.

DIEHL, M. Self-development in adulthood and aging: the role of critical life events. In: RYFF, C. D.; MARSHALL, V. W. (Orgs.). **The self and society in aging processes**. New York: Springer, 1999. p. 150-183.

DOMINGUES, M. A.; QUEIROZ, Z. P. V.; DERNTL, A. M. As redes sociais na senescência. In: NETTO, M. P. **Tratado de Gerontologia**. 2 ed. revisada e ampliada. São Paulo: Editora Atheneu, 2007.

EMERGENCY DISASTERS DATA BASE – EM-DAT. **Trends**. Disponível em: <<http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>>. Acesso em: mar. 2013.

FERNANDEZ, L. S. et al. Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies. **Prehosp Disast Med**, v. 17, n. 2, p. 67-74, 2002.

GIBSON, M. J. **We can do better: lessons learned for protecting older persons in disasters**. Washington, DC: American Association for Retired Persons, 2006. Disponível em: <<http://assets.aarp.org/rgcenter/il/better.pdf>>. Acesso em: fev. 2013.

HAMMER, L. B et al. Development and Validation of a Multidimensional Measure of Family Supportive Supervisor Behaviors (FSSB). **Journal of Management**, v. 35, 2009.

INSTITUTO CARBONO BRASIL. Reportagem de Fabiano Ávila publicada em 30/07/2012. **Maior cético climático se converte depois de estudo**. Disponível em: <<http://www.institutocarbonobrasil.org.br/noticias2/noticia=731317>>. Acesso em: mar. 2013.

INSTITUTO CARBONO BRASIL. Reportagem de Fabiano Ávila publicada em 19/11/2012. **Banco Mundial cobra ações para minimizar aquecimento global**. Disponível em: <http://www.institutocarbonobrasil.org.br/mudancas_climaticas1/noticia=732399>. Acesso em: fev. 2013.

KAHN, R. L.; ANTONUCCI, T. C. Convoys over the life-course: attachment, roles and social support. In: BALTES, P. B.; BRIM, O. G. (Orgs.). **Life span development and behaviour**. New York: Academic Press, 1980. p. 253-286.

MATTEDI, M. A. A abordagem psicológica da problemática dos desastres: um desafio cognitivo e profissional para a psicologia. **Psicologia Ciência e Profissão**, v. 28, n. 1, 2008, p. 162-173. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pcp/v28n1/v28n1a12.pdf>>. Acesso em: fev. 2013.

NERI, A. L. Redes de suporte social. In: NERI, A. L. **Palavras-chave em Gerontologia**. Campinas: Ed. Alínea. 2005. p. 173.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS/OMM, 2012. **Atlas de Saúde e Clima**. Disponível em: <<http://www.who.int/globalchange/publications/atlas/report/en/index.html>>. Acesso em: fev. 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Guia global: cidade amiga do idoso**. Suíça, 2008. Disponível em: <<http://www.who.int/ageing/GuiaAFCPortuguese.pdf>>. Acesso em: mar. 2013.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DAS NAÇÕES UNIDAS – IPCC. **Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation**. England: Cambridge University Press, 2012. 582 p. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_Full_Report.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

PAVARINI, S. C. I. et al. Quem irá empurrar minha cadeira de rodas? A escolha do cuidador familiar do idoso. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 8, n. 3, p. 326-35, 2006.

PINTO, et al. Características do apoio social oferecido a idosos de área rural assistida pelo PSF. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, jul.-set. 2006.

RAMOS, M. P. Apoio social e saúde entre idosos. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 156-175, jan.-jun. 2002.

SAWAI, M. **Who is vulnerable during tsunamis? Experiences from the Great East Japan Earthquake 2011 and the Indian Ocean Tsunami 2004**. United Nations. ESCAP – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2012. Disponível em: <<http://www.unescap.org/idd/working%20papers/IDD-DRS-who-is-vulnerable-during-tsunamis.pdf>>. Acesso: fev. 2013.

SEVAM-SCHREIBER, D. **Anticâncer: prevenir e vencer usando nossas defesas naturais**. São Paulo: Ed. Eldorado, 2008.

UNITED NATIONS POPULATION FUND – UNFPA. **Annual Report 2007**. New York, 2008. Disponível em: <http://unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2008/ar07_eng.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

VALENCIO, N. F. L. S. Vivência de um desastre: uma análise sociológica das dimensões políticas e psicossociais envolvidas no colapso de barragens. In: **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Organizado por Norma Valencio, Mariana Siena, Victor Marchezini e Juliano Costa Gonçalves. São Carlos: RiMa Editora, 2009. 280 p.

VIANA, A. S.; VALENCIO, N. F. L. S.; PAVARINI, S. C. I.; ZAZZETTA, M. S.; COSTA, R. S. **Idosos afetados por desastres em 22 municípios brasileiros de 2009 a 2011**. Apresentada no IV Programa de Estudos “População, Ambiente e Desenvolvimento: segurança humana em contextos de desastres”, realizado em outubro de 2012.

DESAFIOS DE UM PLANEJAMENTO INTEGRADO PARA PREVENÇÃO DE DESASTRES

*JULIANO COSTA GONÇALVES
RONALDO DELFINO DE SOUSA*

1. INTRODUÇÃO

Os desastres não são coisa de Deus e não estão fora do controle humano. Por outro lado, não basta estudar apenas os processos meteorológicos, geológicos e hidrológicos envolvidos. É preciso associar a eles o conhecimento dos processos sociais como elementos centrais da prevenção de desastres.

O desastre ocorre quando uma ameaça transforma uma sociedade vulnerável, atingindo as pessoas e as coisas que lhes são valiosas (TIERNEY, 1994). Os desastres produzem a interrupção da vida social de milhões de pessoas (VALENCIO, 2010).

A estação chuvosa, milenarmente conhecida, com o aumento da precipitação, se transforma no fator de ameaça que, somado a um conjunto de vulnerabilidades, conduz a um desastre.

Neste contexto, é fundamental uma gestão de riscos e desastres que planeje e utilize políticas públicas para a prevenção de desastres. A importância do tema exige um debate aberto que alcance o âmago do assunto, para oferecer uma oportunidade real de reconfiguração do problema em bases de intervenção que evitem tecnicismos estereotipados que “apenas tocam na superfície dos problemas e não em sua essência” (LAVELL, 1998, p. 5). São inúmeros os desafios para a constituição de um planejamento integrado de proteção civil e preservação ambiental que garanta a habitabilidade dos brasileiros vulneráveis. O objetivo deste capítulo é contribuir para a discussão e reflexão sobre a prevenção de desastres e seu papel no contexto atual.

Para tanto, este texto está dividido em três seções. A primeira discute a ligação entre desenvolvimento, políticas públicas e vulnerabilidades. A segunda trata da relação entre desenvolvimento e desastres; já a última seção discute o planejamento integrado para a prevenção de desastres.

2. DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E VULNERABILIDADES

Em sua definição mais comum, desenvolvimento é compreendido como crescimento econômico acompanhado da melhoria do padrão de vida da população e de alterações fundamentais na estrutura de sua economia. O desenvolvimento de cada país “depende de suas características próprias (situação geo-

gráfica, passado histórico, extensão territorial, população, cultura e recursos naturais)” (SANDRONI, 2002, p. 169).

O desenvolvimento deve proporcionar aos cidadãos de um país as condições mínimas, de acordo com o padrão culturalmente estabelecido, para a manutenção da dignidade e o exercício da cidadania (CARVALHO, 2002).

O Brasil é um caso emblemático de crescimento econômico que não se transformou em desenvolvimento. A melhoria do padrão de vida não beneficiou toda a população. Pobreza, segregação socioespacial urbana, miséria, violência, desigualdade social são algumas das mazelas que não foram superadas pelo modelo de desenvolvimento que ocorreu no Brasil. Além disso, o progresso cobrou seu preço, com aumento da poluição e da degradação ambiental resultando na perda de qualidade de vida.

O modelo de desenvolvimento praticado no Brasil tem na urbanização caótica (CANO, 1991) um de seus piores efeitos. A rápida e não planejada urbanização, construída pela mão do mercado de terras (GONÇALVES, 2010), criou as periferias urbanas como locais destinados a acolher aqueles sem recursos econômicos para viver nas áreas centrais. O caótico crescimento das periferias urbanas, a favelização e a ilegalidade são elementos comuns nas grandes cidades (SILVA, 1998). As hiperperiferias (TORRES; MARQUES, 2001), em complemento, fazem referência às gigantescas periferias das grandes cidades brasileiras e são onde as vulnerabilidades sociais (pobreza, baixo nível educacional, acesso precário à saúde e moradia) estão somadas às vulnerabilidades ambientais (várzeas, declives de morros, locais contaminados).

O processo de desenvolvimento brasileiro, assim com o de outros países, negligenciou a dimensão ambiental. Para Sachs (2000) a humanidade se depara, atualmente, com dois problemas: o social e o ambiental. Para superá-los é preciso conceber outro estilo de desenvolvimento, capaz de produzir soluções que integrem as finalidades sociais e ambientais do desenvolvimento, sem desrespeito às regras de prudência ecológica e de justiça social, e, por fim, sem se esquecer dos preceitos de eficiência econômica. Além disso, para Sachs (2000) é preciso levar a sério o princípio de responsabilidade com as gerações futuras.

No Brasil, as políticas públicas são parte essencial do instrumental de fomento ao desenvolvimento. As políticas públicas são um campo holístico, objeto de estudo de várias disciplinas, e, dessa forma, possuem um conjunto de definições que não são melhores ou piores umas em relações a outras (SOUZA, 2006). Neste trabalho, as políticas públicas podem, inicialmente, ser definidas como o

“campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

A definição colocada acima compreende as políticas públicas como a

“a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem ser as demandas ou expectativas da sociedade” (LOPES et al., 2008, p. 5).

Dentro das políticas públicas, as políticas sociais se referem à proteção social que o Estado dá a seus cidadãos. As políticas sociais são definidas como “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 31). A proteção social é a ação de proteger pessoas “contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência” (VIANA, 2004, p. 3-4). Os sistemas de proteção social são essenciais para a redução de vulnerabilidades ou como resposta a desastres, posto que “a formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos (...)” (VIANA, 2004, p. 4).

É fundamental compreender as políticas públicas como o reflexo dos “conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (HÖFLING, 2001, p. 31). Se as políticas sociais são influenciáveis por movimentos sociais organizados e por interesses estabelecidos na estrutura estatal, o processo de desenvolvimento ocorrido no Brasil ao longo do século XX teve hiatos históricos de ausência ou supressão de direitos civis (direito à vida), políticos (direito de votar e ser votado) ou sociais (direito à saúde, educação, cultura, moradia, transporte público gratuito). A ausência de direitos políticos e sociais na Primeira República (1889-1930) e a supressão de direitos políticos e sociais no Estado Novo (1938-45) e na Ditadura Militar (1964-85) marcam períodos históricos em que a participação social foi restringida nas políticas públicas. Nesse contexto de ausências de direitos, o redirecionamento das Políticas Públicas, por pressão social e política, ficou comprometido, revelando, no mais das vezes, o autoritarismo ou descaso com a população a ser protegida socialmente por tais políticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; CARVALHO, 2002).

A vulnerabilidade é pretérita no tempo e está relacionada a um conjunto de decisões políticas anteriores (CEPAL; BID, 2000). O modelo de desenvolvimento brasileiro, por suas características intrínsecas, criou e/ou reforçou vulnerabilidades sociais e ambientais. Tais vulnerabilidades continuam aumentando em virtude de um conjunto de razões que podem, de acordo com McEntire (2001, p. 191-192), ser separadas nas seguintes categorias:

- ◆ **Física:** proximidade das pessoas e da propriedade com agentes perigosos; construção de edificações impróprias; previsão inadequada em relação à infraestrutura; degradação ambiental.

- ◆ **Social:** educação limitada (incluindo insuficiente conhecimento sobre desastres); rotina inadequada em cuidados de emergência; massiva e não planejada migração para áreas urbanas; marginalização de grupos específicos e de indivíduos.
- ◆ **Cultural:** apatia pública em relação a desastres; desconfiança das precauções e regulações de segurança; perda de formas tradicionais de vida; abstenção de responsabilidade pessoal.
- ◆ **Política:** suporte mínimo para programa de desastres entre políticos eleitos; inabilidade para sustentar ou encorajar passos para mitigação; supercentralização de decisões; isolamento ou fraqueza das instituições relacionadas com desastres.
- ◆ **Econômica:** crescimento da desigualdade na distribuição de riqueza; busca do lucro com pouca reflexão sobre as consequências; falhas na compra de seguros; esparsos recursos para prevenção de desastres, planejamento e gerenciamento.
- ◆ **Tecnológica:** ausência de serviços de mitigação estrutural; sistemas de alarme não efetivos; desatenção com a produção industrial; insuficiente número de computadores/programas para previsão de ameaças. Não há prevalência de uma categoria de vulnerabilidade sobre outra. Mesmo assim, para McEntire (2001, p. 192), a dificuldade para “repensar, ajustar, aumentar práticas de desenvolvimento, atitudes culturais e atividades de gerenciamento de desastres são, entretanto, a maior explicação causal para a vulnerabilidade”.

O aumento da vulnerabilidade exige a construção de políticas públicas que revertam tal tendência. Uma grande dificuldade em criar políticas públicas para a redução de vulnerabilidades é em relação a qual definição de vulnerabilidade deve ser adotada. As definições de vulnerabilidade são diferentes e conduzem a diferentes recomendações de políticas públicas. O Quadro 1 apresenta diferentes visões de vulnerabilidade e as recomendações de políticas públicas derivadas.

Mesmo que as diferentes perspectivas de análise da vulnerabilidade (física, social, política, tecnológica, ideológica, cultural e educativa, ambiental, institucional) estejam relacionadas à realidade, a gestação de tais vulnerabilidades está associada a fatores antrópicos, ou seja, a interação humana com a natureza. É preciso decifrar a estrutura da vulnerabilidade e compreender quem é o vulnerável e por quê. Os mais pobres são, em geral, mais vulneráveis, dada sua limitada participação nas políticas públicas e sociais e no jogo democrático. Isto transforma a pobreza na maior aliada do círculo vicioso dos desastres (CEPAL; BID, 2000), “porque pobreza e desastres se reforçam mutuamente (...)” (ANDERSON, 1994, p. 7). O modelo de desenvolvimento brasileiro, em conjunto com as políticas públicas e sociais adotadas no país, não logrou êxito em diminuir as vulnerabilidades de grande parte da população. Este é o primeiro grande desafio para a redução de desastres: permitir a inclusão social e o acesso às políticas públicas e sociais.

Quadro 1 Diferentes perspectivas do que determina a vulnerabilidade.

Disciplina	Visões de vulnerabilidade	Recomendações
Geografia	Vulnerabilidade é determinada pelo uso de áreas perigosas.	Planejamento do território leva em consideração os perigos para reduzir o risco.
Meteorologia	Vulnerabilidade se deve a uma falta de aviso prévio de tempo severo.	Aquisição, criação e uso eficaz de sistemas de alerta.
Engenharia	Vulnerabilidade ocorre quando as estruturas e infraestruturas não podem suportar a força dos perigos.	Concepção e construção de edifícios e infraestrutura que promovam resistência a desastres.
Antropologia	Vulnerabilidade emana de valores, atitudes e práticas sociais.	Alterar atitudes para desencorajar a assunção de riscos e práticas susceptíveis.
Economia	Vulnerabilidade está ligada à pobreza e resulta numa incapacidade para prevenir, preparar ou se recuperar de um desastre.	Melhorar a distribuição da riqueza e comprar o seguro para minimizar as perdas e promover a resiliência.
Sociologia	Vulnerabilidade é um produto de imprecisas suposições sobre o comportamento de desastres e está relacionada a gênero, raça, idade, deficiência, etc.	Entender os padrões de comportamento em desastres e prestar atenção às necessidades de populações especiais.
Psicologia	Vulnerabilidade é uma função da não visão ou minimização de riscos e de não ser capaz de lidar emocionalmente com stress e/ou perda.	Ajudar as pessoas a reconhecerem o risco e fornecer aconselhamento de crise para permitir resiliência.
Epidemiologia	A vulnerabilidade é a susceptibilidade à doença ou lesão e está relacionada com a desnutrição e outros fatores de saúde.	Melhorar a prestação de serviços públicos de saúde/assistência médica de emergência antes, durante e após os desastres.
Ciências Ambientais	A vulnerabilidade é a propensão à degradação ambiental, o que pode alterar os padrões climáticos e produzir desastres no longo prazo.	Conservar os recursos naturais, proteger áreas verdes do espaço e garantir que a gestão de resíduos seja realizada de forma ambientalmente consciente.
Ciência Política	Vulnerabilidade é produzida pela estrutura política e pela incorreta tomada de decisão.	Alterar a estrutura do sistema político e educar os políticos e legisladores sobre desastres.
Jornalismo	Vulnerabilidade é resultado da insuficiente consciência pública sobre os perigos e sobre como responder a desastres.	Desfazer mitos sobre desastres, educar o público sobre os perigos.
Administração de Emergência	Vulnerabilidade é a falta de capacidade de desempenhar funções importantes, antes e após o desastre (evacuação, busca e salvamento, informação pública, etc.).	Promover a consciência pública sobre desastres e a construção de capacidades através de análises de risco e vulnerabilidade, de aquisição de recursos, planejamento, treinamento e exercícios.

Fonte: McEntire (2005, p. 216); adaptado pelos autores.

O planejamento inadequado das áreas urbanas, a degradação ambiental e a piora das condições sociais criaram e reforçaram as vulnerabilidades de populações em vários territórios que acabam por irromper como desastre quando surge uma ameaça. A próxima seção discutirá a relação entre desenvolvimento e desastres.

DESENVOLVIMENTO E DESASTRES

O desenvolvimento deve ser um processo pelo qual as capacidades de uma nação aumentam e se reduzem suas vulnerabilidades. Utilizar recursos em desenvolvimento e em redução de desastres são investimentos diferentes, mas fazem parte da mesma meta de desenvolvimento, estando vinculados (ANDERSON, 1994). Por conta disso é que um projeto de desenvolvimento nunca deve aumentar a vulnerabilidade. Os projetos de desenvolvimento devem ser planejados para reduzir vulnerabilidades e prevenir desastres. No entanto, quando gastos de prevenção de desastres não são realizados, o próprio desenvolvimento, como vimos na seção anterior, aumenta a vulnerabilidade da população que deveria proteger. É nesse momento que ocorre o desastre.

Quando um desastre atinge uma população, provoca perdas materiais e imateriais. As perdas imateriais não são quantificáveis e estão relacionadas, principalmente, com a perda de vidas humanas e, quando não, a perda da saúde física e/ou mental/emocional. As perdas materiais, por outro lado, são quantificáveis, embora nem sempre com precisão, e sugerem estimativas que permitem compreender as perdas ocasionadas por desastres. Não há um “comportamento ou padrão determinado nas consequências e na magnitude dos danos ocasionados pelos diferentes desastres” (CEPAL; BID, 2000, p. 10). O padrão existente em termos de danos varia de acordo com uma combinação de fatores que incluem:

- ◆ o tamanho da economia e sua situação antes do evento;
- ◆ a estrutura produtiva, a magnitude e natureza do fenômeno;
- ◆ o tempo e a duração do desastre;
- ◆ o grau de organização e participação social;
- ◆ a capacidade política institucional; e
- ◆ a forma como o governo, a sociedade e a comunidade internacional enfrentam o problema (CEPAL; BID, 2000).

Em termos de danos materiais, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) organiza estimativas de perdas econômicas relacionadas com desastres para a América Latina. O Brasil ainda não realiza tais estimativas de forma consolidada. Os dados levantados pela CEPAL fornecem um interessante quadro sobre os impactos econômicos dos desastres para a América Latina e Caribe entre 1972 e 2009 e podem ser observados no Quadro 2. No período observado, os desastres impactaram o setor econômico de forma mais marcante. As perdas econômicas observadas acumularam o montante de mais

de US\$ 356 bilhões. Os desastres climatológicos são o tipo de desastre mais impactante e produzem o maior valor em perdas.

Quadro 2 Impacto acumulado de desastres na América Latina e no Caribe, segundo tipo de desastres e setores afetados (1970-2009) – em milhões de dólares de 2008.

	Econômicos	Sociais	Infraestrutura	Meio ambiente	Outros	Remoção de escombros e limpeza	Gastos emergência	Total
Climatológico	137.064,7	22.829,8	49.361,2	1.582,4	1.916,1	649,0	1.460,5	214.863,8
Geofísico	34.363,8	59.551,6	33.899,9	257,2	2.526,1	2.587,4	1.289,7	134.475,8
Geofísico climatológico	3.105,6	1.133,3	2.996,2	44,6	52,3	0,0	0,9	7.332,8
Total	174.534,1	83.514,8	86.257,3	1.884,2	4.494,5	3.236,4	2.751,1	356.672,4
Porcentagem	48,9	23,4	24,2	0,5	1,3	0,9	0,8	100

Fonte: CEPAL, Unidad de Evaluación de Desastres, DDSAH, CEPAL Boletín n. 2 de diciembre de 2010.

Algumas perdas muito significativas, em termos materiais, acabam mascaradas em alguns desastres, como, por exemplo, a alteração das fontes de trabalho e a desarticulação das relações familiares e sociais, que ocorrem muitas vezes com populações pobres, com baixo nível educacional e pouca capacidade de organização e representação política diante dos governos nacionais e das organizações internacionais (CEPAL; BID, 2000). Tais perdas não são contabilizadas e acabam por aumentar a vulnerabilidade dessas populações a novos desastres.

Não há dados consolidados sobre perdas econômicas com desastres no Brasil. O sistema integrado de informações sobre desastres apresenta somente a informação do número de afetados. Para efeito de análise de desastres hidrometeorológicos, é importante ressaltar que há um aumento no número de pessoas atingidas.

A Tabela 1 apresenta o número de afetados em desastres de deslizamento, inundação e enchente por estado da Federação entre 2009 e 2011. Os dados permitem observar o aumento no número total de atingidos entre os anos pesquisados. O maior número se deveu às enxurradas, com mais de 3 milhões de pessoas em 2009, mais de 4 milhões em 2010 e mais de 8 milhões em 2011. O Estado do Rio de Janeiro teve afetados em todas as categorias nos anos analisados.

O Estado mais atingido, nos três anos analisados, foi São Paulo, seguido por Bahia, ambos com mais de 4 milhões de afetados. Em seguida há Santa Catarina, com cerca de 3,5 milhões de atingidos, Rio Grande do Sul, com mais de 2 milhões, e Rio de Janeiro, com quase 2 milhões de afetados no período de 2009 a 2011. Em três anos foram 21 milhões de atingidos, com algumas pessoas sendo afetadas mais de uma vez. Os Estados citados compreendem 71,63% do número de afetados no período analisado.

Tabela 1 Afetados por deslizamento, alagamento e enxurradas no Brasil entre 2009 e 2011

Estados	2009			2010			2011		
	Desliz.	Alagam.	Enxurr.	Desliz.	Alagam.	Enxurr.	Desliz.	Alagam.	Enxurr.
Pernambuco		6.279	207.079		3.220	756.792	579		25.414
Alagoas		1.000	88.697		114.115	120.942			
Bahia	33.548	99.217	256.434	1.442.438	1.469.755	565.990		37.800	120.561
Rio de Janeiro	148.463	78.366	137.708	440.586	108.382	754.159	108.786	2.500	170.844
São Paulo	3.840		358.564	412.290	59.450	510.092	10.244	7.962	2.808.225
Paraná	456	1.127	75.809	399	58.816	193.858	3.019	33.801	345.103
Santa Catarina			230.065	72	1.500		22.425	47.501	3.256.737
Rio Grande do Sul			603.254	47	89	576.320	6.650		823.961
Mato Grosso do Sul		300	5.714		290	13.190			145.704
Mato Grosso			4.697		4.000	42.173			51.375
Roráima					50.926	20.162			7.273
Minas Gerais	49.351	668	277.134	207.752		122.271	1.927	700	33.720
Espírito Santo	157.826	234.450	622.168	400		223.743	24.000		219.423
Pará	150	2.984	286.679			20.604	725		500
Amazonas	167		21.993			4.100			22.117
Rondônia			59.617			11.425			
Maranhão		625	270.272			10.195			
Piauí			27.500			4.326			
Paraíba			104.440			3.242			20.981
Rio Grande do Norte			36.399			2.000			4.607
Sergipe			7.254			49.691			3.500
Goiás			52.657						582.936
Ceará		1.366	52.138						3.200
Total por tipo de desastre	393.801	426.382	3.786.272	2.503.984	1.870.543	4.005.275	178.355	130.264	8.646.181
Total geral de desastres por ano	4.606.455			8.379.802			8.954.800		

Fonte: Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID). Disponível em <http://www.integracao.gov.br/defesa-civil/s2id>.

A caracterização da “sociedade de risco”, como faz Beck (2011), é adequada para o momento atual, bem como para o entendimento de que o processo de desenvolvimento da sociedade industrial é gerador de riscos. O encontro de uma ou mais ameaças com uma ou mais vulnerabilidades produz um desastre.

A maior ocorrência de desastres evidencia, ou o aumento das ameaças, ou o aumento das vulnerabilidades, ou ambos. Na discussão aqui proposta, é importante compreender como o atual modelo de desenvolvimento, excludente e segregador, cria vulnerabilidades no território que, ao encontrar a ameaça das chuvas, irrompem em desastres, como, por exemplo, o de São Luiz do Paraitinga em 2010 e o da Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011.

O aumento no número de pessoas afetadas permite intuir que há, também, aumento de danos materiais e imateriais. A interrupção da vida cotidiana provocada pelo desastre potencializa o desamparo social, pobreza e morbidade na população afetada. As prioridades resultantes das necessidades de reconstrução podem gerar tensões e conflitos sociais com os planos anteriores agora postergados (CEPAL; BID, 2000). Os desastres geram efeitos cumulativos em municípios ou regiões quando não há recursos suficientes para a reconstrução do espaço como era antes, muito menos para uma reconstrução com redução de vulnerabilidade (CEPAL; BID, 2000).

A perda de habitações, patrimônio cultural, acervo familiar e vínculos sociais são resultados dos desastres que muitas vezes não podem ser reconstruídos. Um desastre altera de maneira duradoura “padrões de conduta e produção que vão além da reposição e reconstrução” (CEPAL; BID, 2000, p. 13-14). Os desastres produzem efeitos sociais de longa duração e de difícil mensuração. Os efeitos macroeconômicos de longa duração incluem diminuição de renda *per capita* que guarda, nos países latino-americanos, correlação entre a evolução do PIB e o número de desastres (CEPAL; BID, 2000).

É por isso que os recursos econômicos devem ser direcionados para medidas de prevenção de desastres e não para reconstrução após o desastre. É o que será abordado no próximo item.

PLANEJAMENTO INTEGRADO PARA A PREVENÇÃO DE DESASTRES

O grande crescimento no número de afetados em desastres reforça a importância da adoção de medidas de prevenção. Para Anderson (1994, p. 7), “o argumento básico de integrar a consciência do desastre com o planejamento do desenvolvimento é que resulta antieconômico não fazer assim”.

A adoção de medidas de prevenção é essencial na tentativa de reduzir o número, a extensão e a magnitude dos desastres. Por prevenção entende-se “atividade realizada antes da crise para controlar ou mitigar seu impacto, de tal maneira que se impeça ou reduza o dano a um nível no qual se possa recuperar a sociedade” (ANDERSON, 1994, p. 10).

Há três razões pelas quais a variável desastre deve ser integrada ao planejamento do desenvolvimento, que são:

1. Os desastres têm relação com a pobreza: a pobreza aumenta a vulnerabilidade a catástrofes e “aumenta a probabilidade de que uma crise se converta em uma calamidade” (ANDERSON, 1994, p. 8).
2. O desenvolvimento pode aumentar a propensão ao desastre: poderíamos supor que um dólar gasto em diminuir a pobreza é um dólar gasto em

prevenção de desastres. Isto é em grande parte certo, porém, o contrário também ocorre. O desenvolvimento algumas vezes aumenta indiretamente a probabilidade de desastres. Quando se empreende o desenvolvimento ignorando a propensão a catástrofes, este pode agregar-se à possibilidade ou incremento dos danos.

3. Os recursos para o desenvolvimento às vezes são mal gastos por não ter em conta a propensão aos desastres: é comum que um desastre interrompa programas em marcha e desvie recursos que já estavam direcionados. Quando se conhece bem a propensão aos desastres, não tê-la em conta no planejamento representa um mau manejo de recursos.

Há uma importante dimensão política nos desastres que se refere a como os gastos com prevenção têm sido realizados. Em geral, as “sociedades não escolhem entre todo para prevenção ou todo para recuperação. Compram algo de prevenção e algo de recuperação; a decisão real dos governos consiste em decidir quanto comprar de cada um” (ANDERSON, 1994, p. 11). A percepção da eleição correta de gastos em prevenção ou recuperação varia de acordo com o conhecimento do público sobre as tecnologias mitigadoras e com a experiência do desastre vivido pessoalmente ou por pessoa conhecida (ANDERSON, 1994).

Às vezes, um acontecimento catastrófico modifica a relação entre prevenção e reconstrução. Assim, tanto o risco quanto a mitigação do risco são socialmente estruturados. A mitigação de risco é uma medida de prevenção por se utilizar de políticas e ações para minorar danos causados por desastres (TIERNEY, 1994). Também as opções de mitigação são socialmente estruturadas e, portanto, estão sujeitas a aspectos socioculturais que influenciarão os métodos de mitigação utilizados, o que sugere, a princípio, dois caminhos:

“a) que quem intenta estimular a adoção de medidas de mitigação tem de entender as situações sociais em que [estas] vão se aplicar; e b) que as estratégias de mitigação utilizadas e que têm demonstrado ser efetivas em uma situação podem não ser aceitas ou funcionar da mesma forma em outra [situação]” (TIERNEY, 1994, p. 83).

Há uma tendência em ver o problema da mitigação como essencialmente técnico, contudo, as estratégias de mitigação surtem efeito ou não por sua factibilidade política, econômica e sociocultural, não por sua factibilidade técnica (TIERNEY, 1994). Por isso, é fundamental ressaltar a vulnerabilidade política institucional, que se refere “à debilidade institucional em seu conjunto e, mais concretamente, à debilidade do sistema democrático” (CEPAL; BID, 2000, p. 17). A debilidade do sistema democrático ganha contornos de:

- ◆ consequência negativa à eficiência das políticas públicas e à legitimidade da ação governamental;
- ◆ limitada participação dos cidadãos e das empresas nos esforços nacionais, articulação com governos locais e organizações da sociedade civil, gestão e manejo das emergências, processamento das demandas e necessidades dos cidadãos e capacidade para responder a estas.

A visão prevalente das vulnerabilidades é a da meteorologia e da engenharia, o que faz com que o incremento da capacidade organizativa e participativa das comunidades seja visto como um aspecto menor na redução de vulnerabilidades. Assim, as instituições criadas até então têm sido orientadas por critérios pouco participativos e com procedimentos centralizados. E o processo de democratização de informação sobre desastres está dando origem a “esforços de gestão de risco mais integrados, no que se destaca cada vez mais a necessária articulação entre governos centrais, governos locais e organizações da sociedade civil” (CEPAL; BID, 2000, p. 19).

Cabe, então, a cada país definir um plano de gestão integral de riscos fundamentado em elementos básicos, tais como: quais são os recursos disponíveis para prevenção; incorporação de fatores de vulnerabilidade e risco no ciclo de preparação e avaliação de projetos de desenvolvimento; evitar que programas de reconstrução sejam, meramente, a reconstrução de vulnerabilidades; estabelecimento e fortalecimento de sistemas de observação, prognóstico, vigilância e alerta; desenvolvimento de uma institucionalidade com recursos para o manejo de emergências e desastres; o desenho de mecanismos de articulação e cooperação com o setor privado, ONGs e agências internacionais; e a execução permanente de programas de educação da população (CEPAL; BID, 2000, p. 19).

Em mais uma tentativa de aprimorar as diretrizes, instrumentos e responsabilidades na gestão de riscos e desastres foi aprovada e sancionada a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, que abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. A PNPDEC, em seu segundo artigo, coloca como um dever da União, Estados, Distrito Federal e Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres, afastando a incerteza como desculpa para a inação.

Dentro da PNPDEC, as políticas integradas devem ser realizadas pelos órgãos responsáveis por: políticas de ordenamento territorial; desenvolvimento urbano; saúde; meio ambiente; mudanças climáticas; gestão de recursos hídricos; geologia; infraestrutura; educação; ciência e tecnologia; e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Há um grande conjunto de instituições envolvidas nas políticas públicas descritas acima, inclusive com atuações divergentes e contraditórias umas com as outras, o que inviabiliza a ação integradora sob a égide da proteção e prevenção de riscos e desastres. Se, por exemplo, uma política de infraestrutura incentiva o uso do espaço em área considerada de risco, há uma dissonância entre as políticas de desenvolvimento e a de proteção a desastres. A formulação da PNPDEC é insuficiente para garantir o planejamento integrado de políticas de prevenção a desastres. É preciso que exista a disseminação constante de uma cultura de proteção e prevenção a desastres para possibilitar o alinhamento e planejamento integrado de políticas públicas correspondentes.

Há um conjunto de elementos para a Gestão Integral do Risco (cf. CEPAL; BID, 2000, p. 20), apresentados porque precisam ser considerados na atuação da PNPDEC. A PNPDEC deveria surgir como uma face do planejamento do

desenvolvimento sustentável do país, em que a prevenção é um elemento indispensável e a memória dos desastres seja preservada para evitar que se cometam os mesmos erros. O estudo e entendimento dos fatores humanos que geram vulnerabilidades e influem na magnitude dos desastres, tais como fatores socioeconômicos, demográficos e socioculturais, devem ser o centro de uma política de proteção e defesa civil. O uso de medidas técnicas é importante, mas, se feito de forma isolada, está fadado ao fracasso e ao mau uso dos recursos públicos. Da mesma forma, os órgãos que planejam o desenvolvimento, necessariamente, devem estar na linha de frente das políticas integradoras ao incorporar fatores de vulnerabilidade e risco no ciclo de preparação de projeto e programas. Por fim, é essencial considerar a prevenção como uma política de Estado.

As dificuldades do planejamento integrado para a prevenção de desastres são de ordem política, cultural e social. Não são dificuldades técnicas ou de ausência aguda de recursos financeiros ou de legislação. A PNPDEC preenche importante lacuna ao criar a vinculação jurídica necessária. Porém, dentro do contexto cultural brasileiro, pode ser uma lei que não ‘pega’ e não tem seus dispositivos aplicados pela ausência de comunicação adequada entre os planejadores e executores das políticas dos diferentes órgãos envolvidos na redução de vulnerabilidades.

4. CONCLUSÃO

Um desenvolvimento que cria e reforça vulnerabilidades é um paradoxo. O aperfeiçoamento das diretrizes políticas e institucionais do atual modelo de desenvolvimento é necessário quando se trata de vulnerabilidades e desastres.

O aumento da vulnerabilidade, por suas múltiplas causas, requer o planejamento e a integração de políticas de desenvolvimento para que a prevenção seja adotada como política de Estado que permita a efetiva proteção civil. A vivência do desastre, quando se transforma em atuação política, passa a ser um elemento de alteração e reorientação de políticas públicas desconectadas com a gestão de riscos e desastres.

O fortalecimento da PNPDEC deve trazer para a agenda pública uma discussão sobre o modelo de desenvolvimento, sobre o desperdício de recursos em políticas conflitantes que aumentam as vulnerabilidades e sobre a necessidade de entender como os aspectos sociais e culturais influenciam a vulnerabilidade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, M. B. Que cuesta más, la prevención o la recuperación? in: LAVELL, A. **Al norte del río grande Ciencias Sociales, Desastres: uma perspectiva Norteamericana.** La RED, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1994, p. 7-14.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: Editora 34, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 6 ed. Bibliografia Básica de Serviço Social, v.2, São Paulo, Cortez, 2009.

- BRASIL. Lei Nº 12.608, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.
- CEPAL. Unidad de Evaluación de Desastres, DDSAH, CEPAL, **Boletín** nº 2 de diciembre de 2010.
- CEPAL; BID. Um tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidade frente a los desastres. Seminário: Enfrentando desastres Naturales: una cuestión del desarrollo. Nueva Orleans: 2000. **Anais...**
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- GONÇALVES, J. C. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos**. Rio de Janeiro: E-papers (no prelo), 2010.
- HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (Públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.
- MCENTIRE, D. A. Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction: towards a holistic paradigm. **Disaster Prevention and Management**, Volume 10 . Number 3 . 2001, pp. 189-196.
- _____ Why vulnerability matters Exploring the merit of an inclusive disaster reduction concept. **Disaster Prevention and Management**, Vol. 14 Nº. 2, 2005, pp. 206-222.
- LAVELL, A. Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch em Centroamérica in: GARITA, N.; NOWALSKI, J. **Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamerica**. BID y CIDHS, 2000.
- LOPES, B; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.
- SACHS, Ignacy. **Caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 11 a. edição, 2002.
- SILVA, H. M. M. B. **Terra e moradia: que papel para o município?** São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1998.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- TIERNEY, K. J. Aspectos socioeconómicos de la mitigación del peligro in: LAVELL, A. **Al norte del río grande Ciencias Sociales, Desastres: uma perspectiva Norteamericana**. La RED, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1994, p. 77-90.
- TORRES, H. G.; MARQUES, E. C. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e Velhas faces da pobreza no entorno municipal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Nº 4, Maio de 2001.
- VIANA, A. L. d'A. Estratégias de políticas públicas de extensão da proteção social. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, Portugal: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004, **anais...**
- VALENCIO, N. F.L. S. Da morte da quimera à procura de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenómeno denominado desastre in: VALENCIO, N. F.L. S.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (org.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. VOLUME I. São Carlos: RiMA editora, 2009.

DESASTRES COMO OPORTUNIDADE DE ARTICULAÇÃO, DIÁLOGO E FORTALECIMENTO DE FÓRUNS

*JULIANA SARTORI
JANAÍNA GRALATO BATISTA
DENISE MUNIZ DE TARIN
JÚLIA PESSÔA DE ALMEIDA*

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro vive um momento de transição, que consiste no amadurecimento da democracia e implementação dos direitos sociais, razão pela qual a necessidade do debate em torno do “viver nas cidades” mostra-se urgente, bem como a construção, conjunta e articulada, de alternativas para lidar com os conflitos sociais.

A ocupação do território no país, atualmente, atingiu níveis altos de conflitualidade que exige a incorporação de novos conceitos, atores e arranjos político-institucionais, além de novas estratégias e instrumentos. O acesso à territorialidade (in)segura está vinculada às crises socioambientais que se configuram enquanto fruto de uma sociedade repleta de estranhamento e intolerância, principalmente quando o foco recai sobre áreas com populações pobres e/ou habitadas por minorias étnicas.

Valencio (2012) destaca quatro mazelas indissociáveis que caracterizam o contexto socioambiental brasileiro: a) predação praticada pelos grandes agentes privados, da qual o Estado se tornou refém; b) desigualdades distributivas; c) processo de desterritorialização; d) produção crescente dos riscos. A partir desse contexto de desenvolvimento excludente, que concentra o poder e acesso e uso dos recursos ambientais, a relação do ente público com os grupos fragilizados segue no caminho da desumanização, visto que os mais vulneráveis estão submetidos, cotidianamente, a um grau extremo e contínuo de desfiliação social, no qual se percebe que a questão da degradação ambiental não é democrática, ou seja, nem todos os indivíduos estão igualmente sujeitos às consequências das crises ambientais.

Nos últimos anos, os casos de desastre aumentaram, caracterizando-se como um fenômeno socioambiental preocupante. No Brasil, desde o primeiro semestre de 2003 até o primeiro semestre de 2010, foram registradas, em média, 1.568,94 ocorrências por ano. Além de registrar o aumento desses eventos extremos, no período de 2006 a 2009 houve crescimento de 220,81% no contingente de afetados postos em situação de vulnerabilidade extrema em virtude das perdas causadas pelos desastres (VALENCIO; VALENCIO, 2010).

No debate internacional falta consenso nas abordagens teórico-metodológicas em relação ao conceito de desastre. O desastre, para Quarantelli (2005), não pode ser considerado como sendo algo “natural”, porque está inserido num contexto sócio-histórico, que não se desvincula das ações e decisões dos indivíduos. Assim, ele propõe que se considerem os conceitos de tempo e espaço social no processo, já que, desse modo, “a resposta à situação de emergência e medidas de proteção seriam consideravelmente aprimoradas” (QUARANTELLI, 2005, p. 339).

As relações que estabelecemos no mundo ocorrem de forma ambígua. Desse modo, o aumento dos desastres no país não está relacionado apenas ao impacto de um fator de ameaça, como o de uma chuva atípica, mas também às relações esgarçadas do sujeito com o Estado, que se refletem na precariedade dos equipamentos comunitários e habitacionais, na deterioração ambiental, deixando o indivíduo à margem, o que o faz – ele próprio – ter de enfrentar suas adversidades (VALENCIO, 2012).

O desastre, de acordo com Oliver-Smith (1998), caracteriza-se como um evento totalizante e consiste na relação de diversos processos e eventos, sendo eles de caráter social, ambiental, cultural, político, econômico, físico ou tecnológico. Assim, em virtude do caráter multidimensional dos desastres, é fundamental que as ações para reduzi-los no país estejam integradas em todos os níveis do corpo social.

A missão institucional da Defesa Civil consiste na redução dos desastres no país, por meio das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (BRASIL, 2012a), porém, suas ações se concentram, principalmente, em nível da resposta e recuperação do risco que já se concretizou. E a porcentagem de unidades de Defesa Civil nos municípios brasileiros, de acordo com dados do IBGE, é de 59,26%, deflagrando a precariedade do atendimento às populações vulneráveis perante os eventos ameaçantes (SIENA, 2012a).

Em virtude da insuficiência das ações da Defesa Civil perante os eventos extremos, outros ministérios têm se envolvido nas ações de resposta ao desastre, como, por exemplo, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Saúde (MS), entre outros, e ainda muitas demandas recaem sobre o Ministério Público.

Cada ministério tem procurado contribuir para a melhoria das ações de enfrentamento dos desastres, experiência ainda recente, cujo processo requer progressivo esforço de delimitação e articulação de papéis. Para tanto, desenvolver estratégias que adotem a intersetorialidade no acionamento das políticas públicas no socorro às vítimas tornou-se o principal desafio do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais (BRASIL, 2012b).

No bojo dessa proposta, a atuação das Forças Armadas tem sido requisitada a fim de agilizar a resposta no momento crítico do evento extremo. Por possuírem alto grau de capilaridade no território nacional e competência logístico-operativa para atuar em condições adversas, as Forças Armadas apresentam grande efetividade no rápido deslocamento de meios e equipamentos a

serem empregados na execução das ações de salvamento, saúde, apoio aéreo, engenharia e comunicação, além da organização do sistema de coleta, doação e distribuição de donativos.

Já as atuações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) se dão, principalmente, no período do “pós-impacto”, por meio de orientação dos gestores municipais em relação à organização dos abrigos temporários, entre outros. A Assistência Social, embora seja uma das primeiras instituições presentes no enfrentamento do desastre em nível municipal, não possui a missão institucional de coordenar todas as ações, o que limita, em certo sentido, obstrui e desorienta as providências que se vê impelida a tomar (SIENA, 2012b).

No Estado do Rio de Janeiro, no período de janeiro de 2010 a 20 de março de 2013, foram registradas 102 portarias de Reconhecimento de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública no site do Ministério da Integração Nacional. Em virtude da recorrência e intensidade dos eventos extremos, não podemos considerá-los como algo inesperado, mas utilizar as experiências anteriores como oportunidades de construir novos caminhos rumo à cidadania. Sendo assim, a busca por resolução de conflitos deve caminhar no sentido de garantir as justiça sociais, sendo que essa busca deve se dar de forma integrada e articulada pelos diversos setores da sociedade (VARGAS, 2007).

No intuito de discutir sobre articulação, diálogo e fortalecimento de fóruns em contextos de desastres, o presente capítulo tem o intuito de analisar a dinâmica do controle social, por meio das atuações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e as experiências dos fóruns participativos no município de Nova Friburgo (RJ), após a catástrofe na região serrana em janeiro de 2011.

2. A DINÂMICA DO CONTROLE SOCIAL

Para superar o quadro recorrente de desastres no país, obrigatoriamente, é necessário ressaltar o papel do controle social sobre as políticas públicas, como forma de instituir legitimidade e garantir a sustentabilidade e a efetividade das mesmas. E, conjuntamente, conferir organicidade às ações empreendidas no trato das necessidades coletivas e de interesse público disponibilizadas para o enfrentamento desse fenômeno.

A concepção de controle social deve ser coerente com a noção de participação social – por meio dos segmentos organizados da sociedade civil e do cidadão comum – para que seja possível interferir em todo o processo de conformação das políticas públicas (formulação, planejamento, execução, monitoramento e avaliação).

Numa ordem societária democrática, o fortalecimento dos espaços de participação social é fundamental para garantir o compartilhamento do poder de decisão entre Estado e sociedade na formulação das políticas públicas, na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação, nas instâncias municipais, estaduais ou federais. Isso porque o desenho das políticas públicas se reflete no atendimento ou não dos diferentes interesses da coletividade em dis-

puta – sob a perspectiva de classe, contemplando variantes subjacentes de contorno de gênero, etnia, entre outras questões –, demarca como essas demandas estão sendo incorporadas e, em última instância, revela as alternativas descartadas pela gestão governamental.¹

O exercício do controle social abrange diferentes formas de atuação e espaços de intervenção, envolve desde o diálogo em espaços institucionalizados até ações de pressão popular, monitoramento ou fiscalização, dentre outras. Os espaços institucionalizados são os mais reconhecidos pela administração pública, reúnem os Conselhos, OPs, Conferências, mas não invalidam a importância dos espaços autônomos, cujas iniciativas conferem equilíbrio ao processo participativo. Assim,

a participação se concretiza num contexto político, econômico, social, cultural e ambiental determinado. Quer dizer, ela se dá na relação do presente (contexto atual) com o futuro (o que queremos construir) (MORONI, 2012, p. 45).

Gohn (2011) destaca que as políticas sociais não devem ser conduzidas rumo à filantropia, pois, desse modo, a política pública se transforma em políticas sociais compensatórias – em que os direitos seriam meros benefícios a serem concedidos. Para a autora,

o compromisso ético e a opção pelo desenvolvimento de propostas que tenham por base a participação social pelo protagonismo da sociedade civil exigem clara vontade política das forças democráticas, organizadas para a construção de uma sociedade de um espaço público diferente do modelo neoliberal, construído a partir de exclusões e injustiças. É preciso que sejam respeitados os direitos de cidadania e que se aumentem progressivamente os níveis de participação democrática da população (GOHN, 2011, p. 356/357).

Os debates dão visibilidade aos conflitos e definem as propostas a serem apresentadas e defendidas, contribuindo para a construção dos interesses coletivos, os quais, por sua vez, permearão as agendas de governo e a definição de prioridades e garantirão o cumprimento de direitos.

Informação e conhecimento são duas ferramentas indispensáveis ao exercício do controle social e ao combate à corrupção, porque compõem, concomitantemente, tanto a equação da gestão governamental quanto do empoderamento da sociedade, na medida em que eleva a capacidade de compreensão das informações e dos mecanismos de realização dos interesses coletivos.

1. As políticas públicas consistem em “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 247). A autora complementa que a efetividade das políticas públicas está vinculada ao grau de articulação entre os poderes e agentes envolvidos.

Essas ferramentas permitem o monitoramento mais eficiente e aumenta a *accountability* – aceitação consciente, passível de cobranças e responsabilização, da prestação de contas públicas –, reduzindo as chances de desvios e mau uso (decorrente de situações de arbitrariedade) dos recursos públicos.

Para lidar com os conflitos sociais é fundamental, portanto, “procurar formas de empoderamento e de reconhecimento dos grupos marginalizados, como forma de começar o processo de transformação” (VARGAS, 2007, p. 195). E, ainda, por meio da abordagem de transformação de conflitos, estes podem ser compreendidos como algo positivo, pois possibilitam a transformação social.

Os desastres agravam a dívida social, uma vez que são os segmentos mais vulnerabilizados, porque expostos aos efeitos das desigualdades sociais, que estão sujeitos à ocupação territorial precária.

A identificação de vulnerabilidades sociais, que quase sempre estão associadas à ocupação territorial precária, responsáveis pela potencialização dos impactos dos desastres, e suas ações decorrentes de proteção social, podem reverter o princípio da continuidade dos desastres, posto que:

“A territorialização, necessária para atingir a segurança existencial, tem que ocorrer tanto em movimento quanto no lugar, transformando as estratégias de proteção e os riscos assumidos, redesenhando a vulnerabilidade e os próprios perigos urbanos” (MARANDOLA, 2008, p. 165).

3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CONTEXTOS DE DESASTRES

A vida, como direito constitucional fundamental, impõe a todos os aplicadores da lei intenção e atuação harmônicas, posto que inexistente valor mais relevante que este. Nesse viés, a postura do Ministério Público² torna-se ímpar, sobretudo porque possui o monopólio do inquérito civil, instrumento voltado à realização de perícias, estudos e provas. Esse instrumento é fundamental para subsidiar ações em vista de demonstrar a histórica omissão do poder público na gestão do território, como o risco que enfrentam muitas famílias que vivem em comunidades sem as condições mínimas de segurança. Desse modo, a urgência na reversão dessa realidade fática.

No entanto, é fundamental considerar que o evento extremo ocorrido na região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011, como um divisor de águas nas ações do Ministério Público desse estado.

Segundo relato do promotor de Justiça Carlos Frederico Saturnino,³ foi informado que

2. Essa instituição é o elo entre a sociedade e o Estado, importante engrenagem na renovação política, das ideias e dos ideais, funcionando como verdadeiro agente de transformação social.

3. Titular da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente do Núcleo Capital. Um dos integrantes da equipe do Ministério Público Fluminense que entrou com 121 ações civis públicas.

o Ministério Público entrou com uma ação para cada comunidade com áreas de alto/médio risco identificadas e mapeadas em laudos elaborados pela própria GEO-RIO. Além desses laudos, as iniciais foram instruídas com estudo do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) sobre mudanças climáticas na região metropolitana do Rio de Janeiro, que conclui pela probabilidade de chuvas cada vez mais intensas e frequentes nos próximos anos (promotor de Justiça Carlos Frederico Saturnino).⁴

As ações civis públicas propostas objetivaram a realização de obras e intervenções que reduzam o risco de deslizamentos de alto/médio para baixo, beneficiando as comunidades listadas na Tabela 1, e já foram prolatadas seis sentenças favoráveis ao pleito do Ministério Público da lavra da Juíza Roseli Nalini, da 6ª Vara da Fazenda Pública da Capital. A tabela destaca, além das comunidades, o número de famílias beneficiadas com as referidas decisões.

Tabela 1 Número de famílias que residem em áreas de risco e foram beneficiadas com sentenças favoráveis do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2012.

Locais	Número de famílias em áreas de risco
Bairro Ouro Preto (Lins)	380
Salgueiro (Tijuca)	200
Frey Gaspar (Vila da Penha)	80
Morro da Caixa D'água (Penha)	310
Morro da Fé (Penha Circular)	250
Vila Cabuçu (Engenho Novo)	135

Fonte: Dados obtidos a partir de entrevista realizada com Carlos Frederico Saturnino.

As sentenças constituem importantes precedentes no debate sobre a discricionariedade administrativa. Vale dizer que o Poder Judiciário reconheceu a possibilidade de determinar-se ao Poder Executivo que atue em situações específicas visando suprir sua flagrante omissão em respeito ao relevante interesse a ser salvaguardado, que é a vida.

É importante ressaltar alguns trechos relevantes da sentença prolatada na ação nº 0485993-55.2011.8.19.0001, pelos princípios e valores nela destacados:

Fartamente comprovado nos autos a gravidade e iminência dos riscos. Não estamos tratando apenas dos aspectos ambientais. Está em jogo a vida de dezenas de crianças, mulheres e homens que vivem na localida-

4. É relevante ressaltar que as informações foram concedidas pelo promotor, por meio de entrevista realizada por e-mail.

de, que tem em seu entorno áreas de alto e médio risco que necessitam de urgente e imediata intervenção do Poder Público mediante obras que impeçam os perigos que colocam em risco a vida da população. Esta parcial omissão detectada é que, parafraseando o ministro Celso de Mello, podemos chamar de encargos político-jurídicos que a máquina pública tem, e seu descumprimento, ou sua ação ineficiente, coloca em grave e iminente risco, direitos individuais e coletivos, no caso específico, o meio ambiente e vidas humanas. Tais circunstâncias justificam a intervenção judicial no conflito ora apresentado (BRASIL, 2012c).

Por óbvio que as ações ora postuladas pelo Ministério Público envolvem diretamente aspectos orçamentários. Mas de longe a possibilidade de aceitação de inexistência de verbas para as intervenções necessárias. Isto porque, o dia a dia da atuação municipal está a evidenciar que a cidade do Rio de Janeiro não está a sofrer falta de recursos, mais sim critérios estabelecidos de prioridades.

As obras ora reclamadas visam garantir direitos fundamentais, como a própria vida. E, por evidente, que não pode ser secundada ao fundamento de inexistência de verbas, considerado o quadro retratado, e os princípios da proporcionalidade que devem estar presentes em todas as atividades.

Relativamente à forma de efetivar as medidas objetivas que estabeleçam as mudanças de níveis de risco, bem como que previnam ou impeçam novos deslizamentos ou outros fatores que ponham em risco a comunidade, entendo que estariam na esfera administrativa do Ente Municipal, cabendo-lhe, por evidente, responsabilização por medidas ineficientes ou protelatórias.

Se, em passado recente, ações como estas tivessem sido propostas, e o Judiciário obrigasse o Executivo a providenciar medidas que prevenissem catástrofes e garantissem direitos fundamentais à coletividade, certamente não teríamos assistido as cenas chocantes e deprimentes como as ocorridas no Morro do Bumba na cidade vizinha de Niterói, quando centenas de famílias foram dizimadas. O mesmo poder-se-ia dizer de ocorrências havidas em Angra dos Reis, Nova Friburgo, Petrópolis, e na própria cidade do Rio de Janeiro.

Não podemos impedir totalmente a ocorrência de tais eventos extremos, porém, há a certeza absoluta que se a Administração Pública seguisse as normas existentes na legislação, no Estatuto da Cidade, nas normas de proteção ao Meio Ambiente, os resultados e consequências das catástrofes seriam em muito mitigadas, e muitas vidas humanas salvas. É isto que o Ministério Público do Estado pediu ao município ao Estado do Rio de Janeiro e não foi atendido, portanto, é ao Poder Judiciário que ele, em última tentativa se socorre fundamentado em vasto arcabouço jurídico pátrio. (BRASIL, 2012c).

3.1 PROJETO “MORTE ZERO”

Destaca-se que a atuação do Ministério Público não se restringe à arena do Poder Judiciário, com a propositura de ações, já que os membros dessa instituição podem atuar, diretamente e em conjunto, com os diversos grupos sociais. Segundo Tarin (2009), duas são as formas de atuação: a) educando, sensibilizando e conscientizando os cidadãos dos seus direitos civis, políticos e sociais, por meio dos veículos de comunicação de massa, cartilhas, vídeos, peças de teatro e palestras; b) atuando como produtor social em processo de mobilização social.

Nessa linha de ação, caracteriza-se como oportuna a descrição do projeto “Morte Zero”, desenvolvido pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, na cidade de Petrópolis, no período de 27 de setembro de 2003 a 27 de março de 2005, que atuou como fomentador do movimento social com o objetivo de pressionar o poder público municipal e estadual a implantar medidas preventivas, em razão do histórico de deslizamentos e mortes no município.

As etapas do projeto “Morte Zero” constituíram-se da seguinte forma:

1. A delimitação das áreas a serem priorizadas, em razão de eventos ocorridos nos anos anteriores, com base nos dados da Defesa Civil, o que findou por se identificar 24 (vinte e quatro) comunidades em alto risco.
2. Convocação de todos os engenheiros moradores na cidade, por meio de cartas e correios eletrônicos, para que pudéssemos formar equipes com 3 (três) profissionais objetivando vistoriar as comunidades escolhidas. Foram enviados convites a 433 engenheiros e geólogos que residem em Petrópolis, visando sensibilizá-los a aderirem ao projeto. Destes, 42 aderiram.
3. Mobilização de todas as lideranças, incluindo os presidentes das associações de moradores, educadores, agentes de saúde, padres e pastores das igrejas evangélicas.
4. Realização de campanha de divulgação do projeto junto aos meios de comunicação regionais e estaduais, visando mobilizar toda a sociedade petropolitana e, também, a fluminense.
5. Pressionar o poder público para atuar junto às comunidades mais fragilizadas, visando auxiliar as famílias antes de os acidentes ocorrerem e a implantação do sistema de alerta.
6. Mobilização de ONGs, de classe média, para que cada uma delas “adotasse” uma associação de moradores propiciando suporte e logística na condução do projeto.
7. Mobilização da imprensa local, televisão, rádio e jornal, objetivando dar conhecimento da campanha a todos os segmentos da sociedade, inclusive educando quanto à disposição do lixo, manutenção das borrachas que transportam as águas dos pontos de captação às residências, não promover desmatamentos e cortes de talude.

8. Mobilização nas Igrejas Católicas e Evangélicas, por meio de palestras e trabalho de sensibilização das lideranças das Paróquias e Igrejas, para fomentarem real participação em cada comunidade.
9. Identificação do universo das famílias, sob risco iminente e delimitação dos espaços, para a retirada das pessoas, quando o pluviômetro atingisse o nível crítico.
10. Mobilização do empresariado local (TARIN, 2009, p. 69).

A seguir, a Figura 1 destaca o número de afetados no período de janeiro de 2001 a outubro de 2009 no município de Petrópolis (RJ), valendo destacar que nos anos de 2004 e 2005, período em que o projeto foi implantado, não houve mortes.

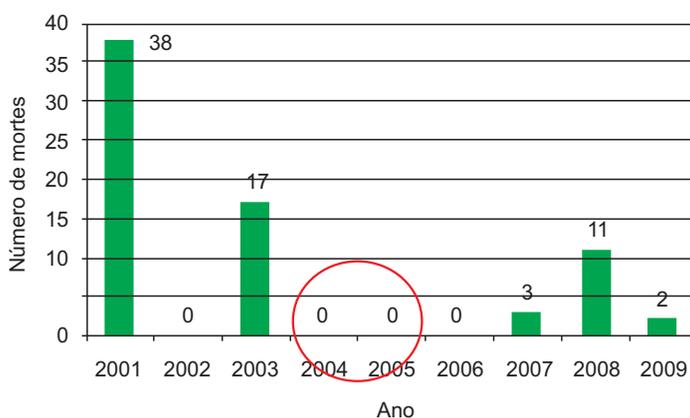


Figura 1 Número de vítimas no município de Petrópolis no período de janeiro de 2001 a outubro de 2009. *Fonte:* Couri (2010), com base em informações concedidas pela COMDEC de Petrópolis.

Desse modo, os resultados da iniciativa do Projeto “Morte Zero” realizado em comunidades no Rio de Janeiro foram:

O estudo de caso de Petrópolis mostrou que no trabalho de mobilização social realizado pelo Ministério Público Estadual durante o *Projeto Morte Zero* em Petrópolis-RJ, entre dezembro de 2003 e março de 2005, o índice de deslizamentos foi significativo e a perda de vida foi zero, principalmente porque a população e as lideranças comunitárias estavam mobilizadas e alertas para o perigo das chuvas. Deste modo, verificou-se no presente trabalho um fator positivo nas atuações conjuntas da Defesa Civil e do Ministério Público, agindo preventivamente na proteção da sociedade e do meio ambiente. Assim, sugere-se a criação de um curso de mobilização e redução dos impactos de precipitações hídricas nas encostas, com a participação de diversas instituições, como universidades, Ministério Público e Defesa Civil, aproveitando a experiência do *Projeto Morte Zero* para outras regiões com características semelhantes (COURI, 2010, p. 72).

4. FÓRUNS PARTICIPATIVOS: EXPERIÊNCIAS

De acordo com Gohn (2011), as atuações dos movimentos sociais se caracterizam como matrizes geradoras de saberes e fontes de inovação, sendo assim, possuem caráter político-social.

Sob essa perspectiva, a fim de adentrar nas experiências da sociedade civil, seguem abaixo os percalços da organização social DIÁLOGO de Nova Friburgo (RJ) em relação ao desastre na região serrana.

4.1 NOVA FRIBURGO E O MAIOR DESASTRE DA HISTÓRIA DO BRASIL

Nova Friburgo, localizada na microrregião serrana do estado do Rio de Janeiro, a 126 km da capital, possui 182.082 habitantes numa área de 933.414 km² e sua densidade demográfica é de 195.07 hab/km². A população residente em área urbana é de 159.372 habitantes (87,52%), e a população que reside na área rural do município é de 22.710 (12,48%) (IBGE, 2010).

Na madrugada do dia 12 de janeiro de 2011, a cidade, juntamente com outros municípios da região serrana do Rio de Janeiro, entrou para a história como palco da maior tragédia do país e uma das maiores do mundo. O impacto do fator de ameaça, em virtude da intensa precipitação pluviométrica, suscitou deslizamentos de terra e inundações. No *Diário Oficial da União*, as autoridades caracterizam o desastre ocorrido em Nova Friburgo como Situação de Emergência, decorrente de enxurradas (D.O.U., seção 1, n. 10, sexta-feira, 14 de janeiro de 2011, p. 30).

Os danos humanos, econômicos e ambientais na região são muito questionados pelos moradores dos locais afetados, sendo que, após quase três anos do impacto do fator ameaçante, ainda não há dados oficiais, que regularmente são publicados no site do Ministério da Integração Nacional – documento de Avaliação de Danos (AVADAN). Num estudo realizado por Freitas et al. (2012), estima-se, por meio de dados obtidos diretamente com a Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, que, nos municípios da região Serrana, o número de pessoas mortas foi de 918, 22.604 foram desalojadas e 8.795 ficaram desabrigadas.⁵ O número de desaparecidos, informação disponível nas relações oficiais do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, totalizam 134 pessoas.⁶

De acordo com Dieguez (2011), durante a manifestação do evento extremo, 220 milímetros de água da chuva transformaram riachos em corredeiras mortíferas, que dissolveram construções sólidas como se fossem castelos de areia. O fato de a cidade estar situada num vale intensificou os danos do desastre, já que as pessoas ocupavam a beira do rio ou as encostas. Corpos resgatados em meio à lama foram levados para o ginásio esportivo do Instituto de Educação de Nova Friburgo (RJ) e envolvidos em cobertores, ou ainda coloca-

5. É importante ressaltar que o número de desaparecidos não foi mencionado no estudo de Freitas et al. (2012).

6. http://piv.mp.rj.gov.br/piv/consultas_lista.htm

dos em sacos plásticos. As pessoas que estavam em busca de familiares tinham de abrir, por conta própria, os sacos ou desenrolar os cobertores. Muitos corpos foram mutilados e crianças foram encontradas nos braços das mães.

O cenário devastador era completado por carros do Exército circulando e helicópteros sobrevoando o local, enquanto muitas pessoas continuavam desaparecidas e as casas soterradas. Parte das casas permanecia sem luz, os telefones seguiam mudos e o fornecimento de água foi interrompido. Quando o sol surgiu, a população passou a usar máscaras por conta da poeira seca e malcheirosa nas ruas.

4.2 AS CAUSAS NÃO NATURAIS DO DESASTRE

Esse contexto da tragédia dita “natural” oculta outra, de proporções tão gigantescas quanto a primeira: a tragédia política. Denúncias de corrupção, de desvios, mudança de prefeitos seguida de modificações constantes em todo o secretariado, CPI instaurada e anulada às vésperas de sua conclusão, entre outros problemas.

A descontinuidade de ações seguida de impunidade e inoperância intensificaram os impactos sociopolíticos do desastre, sobretudo porque o desastre só pode ser considerado como tal à medida que afeta a sociedade.

No período de reconstrução – ou, como preferem dizer, de recriação da cidade –, inúmeros desafios relacionados ao atendimento dos afetados, à questão habitacional, à gestão dos recursos, à economia, à articulação entre órgãos e entidades foram enfrentados por meio de muitas iniciativas isoladas, simultâneas e sobrepostas. Esse panorama consistiu em uma oportunidade de aprendizagem e crescimento perante a instabilidade política que agravou a integração entre os órgãos e os segmentos da sociedade. Grupos separados por cores, bandeiras e interesses econômicos, de forma velada, geraram ações pontuais que não conciliavam o sentimento coletivo.

De um lado, os inúmeros serviços e projetos de interesse público funcionam de forma precária, muitas vezes carecendo de recursos e apoio que, em sua maioria, acabam desconhecidos pela população – uma vez que não há uma central que se possa acessar para se inteirar desses serviços. Por outro, todas as mobilizações e demandas dos bairros afetados ficam invisíveis e não se constituíram em pauta das discussões públicas. Assim, milhares de cidadãos foram privados de seus direitos básicos, passando por severas dificuldades relacionadas à moradia, saúde mental, saneamento, educação, trabalho, entre outros.

Esse cenário, portanto, não é fruto do desastre. É mais antigo, pois se constitui como uma doença crônica de nossa sociedade. E sobre ela podemos intervir diretamente, sendo totalmente responsáveis, pois o desastre é constituído de uma “culminância de mazelas que, desde sempre, estiveram ali, mal resolvidas, embora naturalizadas. Mazelas tão mais silenciadas quanto mais profunda a opressão material, cultural, social e política dos afetados” (VALENCIO, 2010, p. 34). Infelizmente, ainda estamos submersos nesse desastre social, confusos, desorientados, sem fôlego, contudo, pela primeira vez, não estamos à

margem, mas unidos, compartilhando experiências, erros e corrigindo nossos passos.

4.3 O QUE AS ÁGUAS NÃO LEVARAM

A experiência pessoal e social de vivenciar a calamidade pública representou algo extraordinário e definitivo na vida dos munícipes de Nova Friburgo (RJ). A cidade nunca mais será a mesma, assim como cada um dos munícipes. A vivência do luto – individual e coletivo –, da falta de luz, de água, de comunicação, o contato permanente com a lama, com os dejetos, os cadáveres, as sirenes, os transformaram profundamente.

A força interior coletiva motivou a busca por novas soluções, de lançar um olhar sensível ao outro. Foi redescoberto, assim, o valor da simplicidade, do desapego às coisas desnecessárias à sobrevivência. Em meio a tudo, ou quase tudo, que a água levou, a solidariedade e a compaixão atingiram seu ápice, juntamente com a intolerância às injustiças sociais e ambientais. E foi assim que, desde então, ocorreu uma profusão de iniciativas, movimentos e ações voltados ao atendimento das necessidades urgentes da população. Vários movimentos sociais foram criados ou se fortaleceram, assim como associações de bairros, fóruns e redes. As discussões em torno da segurança e da reconstrução mobilizaram diversos atores sociais, gestores públicos, empresários e lideranças comunitárias em busca de novas estratégias para o enfrentamento de situações emergenciais – tendo por base o fortalecimento do diálogo, da articulação e do planejamento conjunto.

4.4 EXPERIÊNCIA DO DIÁLOGO

Na semana do desastre, em meio ao cenário de guerra, as pessoas ficaram muito sensibilizadas, especialmente pela desorientação geral da população. A dificuldade em acessar os serviços básicos, visto que grande parte dos órgãos estava funcionando parcialmente e de forma improvisada, facilitou a disseminação de boatos e de informações imprecisas ou incorretas, potencializando o sofrimento e o desgaste dos munícipes de Nova Friburgo.

Nesse panorama, tomou-se a iniciativa de produzir um boletim informativo chamado *Reconstruindo Nova Friburgo*, que reunia quase trinta temas relevantes para o período de calamidade pública: emissão de documentos; aluguel social; relação dos abrigos; saque do FGTS; justiça itinerante e defensoria pública; vacinas; remédios controlados; hospitais de campanha; informações sobre desaparecidos; crianças órfãs; animais abandonados; postos de doação; funcionamento da telefonia; coleta de lixo; entre outros. Foram distribuídos trinta mil exemplares nos quase 80 abrigos, equipamentos públicos da cidade e à imprensa, contando com o trabalho voluntário de profissionais e de alguns gestores públicos, além de doações.

Durante essa construção, na busca por informações e dados, constatou-se a necessidade de articulação e integração entre os órgãos e entidades, em virtude da dificuldade de dividir tarefas e responsabilidades. Havia diversos cadastros,

listas e levantamentos sobrepostos, sem estratégias de cruzamento. A dinâmica de mudança era muito mais rápida do que a capacidade de organização, enquanto administração pública e sociedade. Todo o processo de pesquisa para o boletim foi muito revelador, e a observação desses bastidores gerou diversos frutos.

Um grupo maior de lideranças locais foi convidado a prosseguir com esses estudos e com o planejamento de ações estruturadoras da cidade. Os integrantes desse grupo eram moradores de Friburgo, apaixonados pela terra, e profissionais com experiência em processos de desenvolvimento pessoal e social, redes, projetos comunitários, mobilização social, gestão pública, cultura e educação. Desse impulso, surgiria a “DIÁLOGO – Por Novas Relações Sociais”, uma organização social, fundada seis meses depois, cujo foco central era a Articulação, prevendo ações simultâneas e complementares nas áreas da Comunicação popular e comunitária e no Desenvolvimento de habilidades sociais como instrumentos para o fortalecimento dos grupos, ações e organizações a fim de contribuir para o fortalecimento da cidadania.

A partir desse desenho de atuação, a Diálogo passou a realizar encontros periódicos com diversas lideranças da cidade, gestores públicos, empresários, membros de conselhos, coordenadores de redes e de movimentos sociais, dirigentes de ONGs e de associações de bairros. Participou, conjuntamente, de eventos públicos, audiências, fóruns, observando as lacunas e os pontos de convergência existentes entre os setores da sociedade.

O projeto central da Diálogo, desde sua origem, consiste na construção de uma Central de Informações em que as ações, serviços, demandas, eventos e projetos de interesse público na cidade tenham visibilidade e sejam acessíveis. Busca-se, portanto, um espaço para reconhecimento do grupo social para fortalecer a luta cotidiana pela cidadania, garantia de direitos, democracia, possibilitando a integração social no município.

Nesta caminhada, a novidade que se apresenta está vinculada à qualidade das relações sociais. A articulação não acontece naturalmente, pois requer trabalho e tempo. E, de tão necessária, cai na invisibilidade dos planos, orçamentos e atribuições dentro dos órgãos públicos e das entidades da sociedade civil.

4.5 E O SOLO FICOU FÉRTIL

Nessa estrada de diálogos, o conceito de “nós” foi ampliado, resignificado, pois se identificaram as vulnerabilidades do grupo social para ser possível compreender as capacidades locais. Sendo assim, o termo “nós” passou a se constituir como uma grande rede da sociedade civil, de contatos e relações. E, assim, as Associações de Moradores de Nova Friburgo (RJ) renasceram perante novos moldes e estratégias renovadas. O caminho de busca pelos direitos da população permitiu a compreensão da importância de dar voz às principais demandas da comunidade. Desse modo, incontáveis manifestações e protestos na cidade a partir da organização popular foram testemunhados: painéis, acampadas, abaixo-assinados, passeatas, caminhadas, atos em praças ou em unidades de ensino, denúncias em carros de som, entre outros.

Eventos, nacionais e internacionais, foram sediados, voltados à segurança em contextos de desastres e resiliência. A participação na Cúpula dos Povos, na formulação da Agenda 21 e em tantos outros encontros, campanhas e movimentos mundiais influenciou a criação de políticas públicas. Buscou-se também inspiração em movimentos mundiais, como o *Transition Towns*, a plataforma Cidades Sustentáveis. Foram feitas contribuições para universidades e instituições, por meio de questionários, entrevistas e, ainda, com inúmeros levantamentos cujos resultados raramente são apresentados. A sociedade civil se organizou com o objetivo de formar os primeiros núcleos comunitários de Defesa Civil e, desse modo, foram construídos planos de emergência em quase cinquenta bairros, com participação de mais de setecentas pessoas. Vale ressaltar ainda que Nova Friburgo foi o primeiro município da região serrana a se inscrever na campanha “Construindo Cidades Resilientes – minha cidade está se preparando”, da EIRD/ ONU.⁷

Houve aprofundamento da compreensão e acolhimento em relação às questões do grupo social, quando entramos em contato com as abordagens teórico-metodológicas da Sociologia dos Desastres, que serviu de incentivo para fortalecer a luta em prol dos direitos humanos.

Em meio a tantas lutas, nasceu o Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais (MONADES), que visa mobilizar as comunidades para atuarem, enquanto protagonistas, no enfrentamento cotidiano dos impactos dos desastres, que persistem na história de quem o vivencia.

Destaca-se a atuação perseverante e calorosa das terapeutas comunitárias, por meio de rodas de conversa nos bairros, assim como das psicólogas e pedagogas que se capacitaram para atuar em situações de emergência.

A partir das redes sociais, organizaram-se ações nas ruas, cartas abertas foram escritas, em prol da cidade, de forma a somar forças e estimular uma reconstrução do modelo para o país, pautada sobre novos vieses sociais, ambientais, econômicos e focada no estímulo da participação da sociedade civil.

Quando os caminhos regulares pareciam inviáveis, as mesas do Ministério Público e da Defensoria foram superlotadas, descobrindo, desse modo, novas formas de controle social. Houve participação ativa nas Conferências de Transparência e Controle Social, levando propostas para Brasília, a fim de compor o primeiro Plano Nacional de Transparência.

As consequências da tragédia na região serrana fizeram com que as pessoas se unissem para conquistar seus direitos. Os gritos por diálogo com o Poder Público fizeram com que as prioridades, necessidades e sugestões da população nas ações governamentais passassem a ser, no mínimo, inseridas nos planos de campanha eleitoral no ano de 2012.

As águas irrigaram o solo. A história e o povo que se foram viraram adubo. A terra foi muito revirada. Agora podemos ver os frutos brotando.

7. A participação da ONG Diálogo foi feita de forma colaborativa, representando a sociedade civil, enquanto a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Nova Friburgo (RJ) representou o governo.

4.6 E DA LAMA SURGE A FLOR!

O nível de insatisfação da sociedade civil é muito alto, pois os direitos dos que vivenciaram o desastre ainda não foram contemplados. É inaceitável que os moradores sejam removidos, após terem suas casas demarcadas e serem classificados como “manchas” de evacuação. E as soluções viáveis não podem passar pela disponibilização de apartamentos de 40 m², sem equipamentos públicos ao redor – como creches, escolas, transporte, igrejas e trabalho –, e que ainda fazem com que os grupos sociais percam suas referências no território. Assim, é de extrema importância que as necessidades e indicações dos grupos afetados sejam levadas em consideração nas ações mitigatórias.

É importante mencionar, também, a necessidade de obras, como a contenção de encostas e drenagem do solo, mas é revoltante ver que essas obras milionárias protegem, estrategicamente, empresas, indústrias e pontos turísticos do centro, enquanto os bairros periféricos, após dois anos do chamado “dia do desastre”, ainda se encontram sob os escombros.

Assim, são questões de saúde pública, a dor, o trauma e a tristeza que persistem diante das perdas e que se expressam no aumento do consumo de remédios de uso controlado. A busca constante pela saúde integral dos municípios, por meio da garantia de seus direitos, é fundamental, já que se trata de seres repletos de desejos, sonhos e história.

O desastre, portanto, provocou uma mobilização social que contribuiu para a renovação das lideranças e atores sociais nos antigos e enfraquecidos ambientes participativos. Novas portas foram abertas, e novas páginas foram escritas nessa história.

O isolamento se tornou insuportável. Estar só, sobretudo diante das notícias dos jornais, e sentir que nada mudou e que não há esperança gera angústia, mas, por fim, isso motivou a união. Em espaços de troca, aprendizagem e participação pode-se reconhecer a força da sociedade civil, já que se consegue visualizar as soluções e caminhos viáveis que surgem, devolvendo, assim, a capacidade de sonhar, lutar e mudar.

A resistência e a persistência diante das adversidades nos fortaleceram. Assim como a flor de lótus, renascemos do lodo, do improvável. Ela, com sua capacidade de autopurificação, beleza e encanto, provoca uma mudança significativa no cenário. No presente momento, ao conhecermos nossa força de superação, estamos em busca de resgatar nossos espaços pessoais, sem perder de vista as instâncias de participação, de encontro, de comunhão. A partir das pequenas e constantes mudanças que se multiplicam, seguimos a caminhada, pois existem flores que nascem da lama.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desastre é um evento de caráter multidimensional, sendo assim, não pode ser trabalhado somente sob um aspecto – como ações relacionadas ao mapeamento das áreas de risco que, porém, não priorizam humanizar as rela-

ções do Estado com os afetados –, mas por meio de ações integradas entre diversos setores.

Os desastres só intensificam um processo de desfiliação social que já estava instaurado no corpo social – antes do impacto do fator ameaçante –, mas que persiste na memória do grupo que o vivencia cotidianamente.

Desse modo, as ações em torno do gerenciamento da crise devem se dar de forma integrada e se estabelecer por meio dos diversos níveis da sociedade. E, ainda, as políticas públicas devem estar ancoradas na garantia de direitos e não se basear somente em políticas compensatórias.

O planejamento precisa estar inserido nas ações preventivas, visto que a visão prospectiva acompanhada de medidas de intervenção e controle tem a finalidade de evitar efeitos colaterais significativos para o ambiente e para os grupos sociais que nele vivem. E, principalmente, devemos superar a doença social, que se caracteriza pela naturalização das desigualdades.

Para superar o contexto atual em que vivemos, a gestão participativa em nosso país é, ao mesmo tempo, meta e desafio. Assim, só resta à sociedade civil a grande batalha de harmonizar e preencher a norma com uma atuação voltada à defesa de seus direitos sociais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. **Vulnerabilidade ambiental**: processos e relações. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/VulnerabilidadeAmbProcRelAcselrad.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2011.

BRASIL. **Diário Oficial da União**. Reconhece situação de emergência no Município de Nova Friburgo, RJ – NE.HEX -12.302. Portaria n. 27, 14 de janeiro de 2011, Seção 1, n. 10, p. 30, 2011.

BRASIL. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, n. 70, 11 de abril de 2012a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais**. 2012b. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/d0d2a5b6f24df2fea75e7f5401c70e0d.pdf>

BRASIL. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Civil Pública n. 0485993-55.2011.8.19.0001. Relatora: Des. Elisabete Filizzola. Rio de Janeiro, 1 de agosto de 2012. 2012c

BRAVO, M. I. S. Desafios do controle social na atualidade. **Rev. Serv. Soc.**, São Paulo, n. 109, jan.-mar. 2012

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

COURI, L. **Defesa e segurança civil**. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

DIEGUEZ, C. O fim do mundo: a catástrofe de Friburgo, obra nacional. **Revista Piauí**, São Paulo, edição 56, mai. 2011.

FREITAS, C. M. et al. Vulnerabilidade socioambiental, redução de riscos de desastres e construção da resiliência: lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana, Brasil. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000600021&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 mar. 2013.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mar. 2013.

MARANDOLA Jr., E. Vulnerabilidade do lugar vs. vulnerabilidade sociodemográfica: implicações de uma velha questão. **Rev. Bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 161-181, jul.-dez. 2009.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, segregação e pobreza**. São Paulo: Editora Unesp/Centro de Estudos da Metrópole, 2010.

MORONI, J. A. Agendas para a participação. In: **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. Anna Luiza Salles Souto e Rosângela Dias Oliveira da Paz (Orgs.). São Paulo: Instituto Polis, 2012.

OLIVER-SMITH, A. Global changes and the definition of disaster. In: QUARANTELLI, E. L. **What is a disaster?** Perspectives on the question. London and New York: Routledge, 1998. p.177-194.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil (IDH-M)**. Brasília: PNUD, 2000.

QUARANTELLI, E. et al. **What is a disaster? New answers to old questions**. USA: International Research Committee on Disasters, 2005. p. 442.

SIENA, M. A política de assistência social em contexto de desastres relacionados às chuvas: um estudo sobre o município de Ribeirão Preto/SP. In: **Sociologia dos desastres: construções, interfaces e perspectivas no Brasil**. 1. ed. v. III. São Carlos. RiMa Editora, 2012a. p. 38-61.

SIENA, M. **A atenção social nos desastres: uma análise sociológica das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais afetados**. 2012b. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos.

TARIN, D. Ministério Público e Políticas Públicas. In: **A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009. p. 66.

VALENCIO, N. et al. **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. 1. ed. São Carlos: RiMa Editora, 2010. p. 238.

VALENCIO, N. F. L. S. **Para além do ‘dia do desastre’**. 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2012. 250 p.

VARGAS, G. M. Conflitos sociais e socioambientais: proposta de um marco teórico e metodológico. **Soc. Nat. (Online)**, Uberlândia, v. 19, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132007000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 mar. 2013.

SITES UTILIZADOS

www.ibge.com.br

<http://www.integracao.gov.br/>

ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA NO CONTEXTO DOS RISCOS: PREVENÇÃO E DESAFIOS DA RECONSTRUÇÃO LOCAL

*RAQUEL DUARTE VENTURATO
LAYLA STASSUN ANTONIO
CRISTÓVÃO OLIVEIRA
EDÍLSON MOURA*

INTRODUÇÃO

Diante do aumento de situações desafiantes que colocam milhares de pessoas em processo de vulnerabilização social no Brasil, levando-as a serem afetadas pelos desastres, o presente capítulo pretende apresentar uma breve síntese de três discursos ativos, mas nem sempre convergentes, quais sejam: o que se assenta no científico no tema, o do meio técnico-perito-institucional e o da sociedade civil. Para tanto, enfeixamos a literatura científica que salienta o papel da organização comunitária e os desafios da prevenção aos desastres, de um lado, e de recuperação local, de outro; a análise documental de relatórios técnicos recentes sobre os temas de risco, desastres e mudanças climáticas; e, por fim, apresentação de uma percepção da sociedade civil sobre o tema, enfocando as principais dificuldades dos grupos sociais locais que enfrentam um desastre.

Na primeira parte deste texto, é feita uma breve síntese de autores que enfatizam a importância da participação social nas tomadas de decisão de políticas públicas no tema da segurança humana em contexto de desastres. Em seguida, são ressaltados alguns aspectos de relatórios técnicos recentes relativos à orientação de ações de prevenção e de resposta diante das situações de desastre, o que suscita a posição crítica dos autores do presente capítulo.

Para igualmente contrapor-se ao discurso institucional imbuído nos mencionados relatórios técnicos, traz-se à luz a contribuição recente do Movimento Nacional de Atingidos por Desastres Sociais (MONADES) e de uma liderança local de um bairro habitualmente atingido por inundações no município de São Paulo (SP), os quais relatam as dificuldades cotidianas de grupos sociais afetados nos desastres no que se refere a diferentes dimensões da vida social, em termos materiais e simbólicos.

Para concluir, buscamos novamente explicitar a posição central de cada uma das visões acima elencadas a fim de que o leitor tenha condições de distingui-las, identificando as convergências e divergências entre as mesmas.

DEBATE CIENTÍFICO E A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NAS AÇÕES DE REDUÇÃO DOS DESASTRES

A importância de reforçar a capacidade das comunidades locais na redução de desastres tem sido repetidamente enfatizada por vários autores ao longo dos anos. Até a Federal Emergency Management Agency (FEMA), dos Estados Unidos, hoje reconhece que, para se conseguir uma gestão de desastres mais adequada, é crucial obter a participação das comunidades locais. Mas isso não é tarefa fácil.

Primeiramente, é preciso examinar o modo de vida local para constituir uma participação política representativa e coadunada com o mesmo (VALENCIO, 2010). Para construir comunidades resistentes aos desastres, o primeiro passo é estabelecer uma relação de confiança entre as partes – a comunidade e o meio perito responsável pelo tema de desastres – de forma que constituam uma sociedade orientada para lidar com as eventuais rupturas nas dimensões materiais, identitárias e simbólicas de sua vida cotidiana, isto é, aliar proteção civil e defesa civil. Autores como Karanci e Aksit (2000) enfatizam a necessidade comunitária de desenvolver e implementar, juntamente com autoridades locais, planos de mitigação e prevenção dos desastres. No entanto, é preciso atentar sobre as formas pelas quais essas relações são estabelecidas. Atualmente, o que mais se constata é o caráter impositivo da orientação técnica acerca de como proceder diante de uma situação de emergência, o que reduz o valor inerente da proteção civil, em que a comunidade se organiza nos seus próprios termos.

O'Brien (2007) salienta que essas relações hierárquicas que ocorrem no plano político se devem à subordinação e escassez de representação da comunidade científica das Ciências Humanas e Sociais no debate público no tema desastres, isto é, as Ciências Humanas e Sociais não têm tido o poder de influir nas políticas públicas sobre o tema e chamar a atenção para formas alternativas de entender o problema e as relações entre os grupos sociais envolvidos. Para a autora, não há detalhamento das necessidades sociais em cada um dos casos de desastres investigados pelas ciências dominantes para orientar a construção política, isto é, não se consideram as especificidades socioculturais dos grupos afetados, ao contrário, há expressiva valorização dos aparatos tecnológicos, o que promove, entre outras consequências, o distanciamento entre as partes que atendem e são atendidas no contexto do desastre ocorrido.

É praxe, no meio técnico, pensar a gestão de emergência a partir de quatro fases: a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação. Se fôssemos adotar essa mesma perspectiva a partir de um olhar das Ciências Humanas e Sociais, diríamos que a fase preventiva deveria incluir o acesso e a manutenção prévia de toda a infraestrutura pública de uma localidade suscetível, bem como a proteção aos direitos do meio social, de modo a considerar uma redução, o mais possível, do processo de vulnerabilização através do combate antecipado às injustiças sociais, políticas e ambientais (ACSERALD, 2006).

O resultado da falta de interação entre o planejamento urbano e a gestão de emergência é que algumas iniciativas de planejamento urbano, inadvertida-

mente, colocam as pessoas em risco considerável (BRITTON; LINDSAY, 1995), além de reproduzir uma política baseada na violência simbólica, através da tecnificação do discurso e das práticas utilizadas para destituir algumas comunidades de qualquer poder sobre o destino de seu lugar de vivência e de seu próprio destino, incluindo a imposição de deslocamentos compulsórios (ACSERALD et al., 2009; VALENCIO, 2009).

Kirschenbaum (2002), em sua reavaliação do conceito *preparedness*, define quatro fatores determinantes para a preparação aos desastres, a saber: (1) as *provisões*, referente aos víveres necessários à sobrevivência; (2) o *nível de habilidade*, que diz respeito à habilidade e conhecimento para reduzir injúrias e mortes; (3) o *planejamento*, no âmbito da coordenação e prontidão cooperativa familiar para atuar como uma unidade; e (4) a *proteção*, entendida como a disponibilidade de meios físicos para reduzir, amenizar ou neutralizar os efeitos dos desastres. Segundo o autor, esses quatro fatores independentes são aplicáveis à maioria das situações de desastres. Para cada caso, um desses fatores deve ser adaptado em seu significado.

Preparação para emergências refere-se à disponibilidade de uma jurisdição política de reagir construtivamente às ameaças do ambiente, de forma a minimizar as consequências negativas do impacto para a saúde pública, para a segurança das pessoas, para a integridade e para o funcionamento das estruturas físicas e dos sistemas de objetos daquela localidade. A preparação, em tese, acontece por meio de um processo de planejamento, treinamento e exercício acompanhados pela aquisição de equipamentos e aparelhos para apoiar a ação de emergência (PERRY; LINDELL, 2003), contanto que seja considerado o conhecimento local da população sobre os reais desafios a enfrentar e que este conhecimento técnico não sobreponha os direitos da pessoa humana.

Quarantelli (1976) afirma que o planejamento não pode se basear somente em um caso emblemático de desastre, como também no caso mais recente ou em um conjunto de casos similares. Deve-se planejar pensando em desastres em geral, reais e não ideais; pautando-se no tempo futuro e não no passado. É insuficiente absorver os ensinamentos de uma experiência passada, embora o autor afirme que essa costuma ser a tendência das ações de planejamento. Novas tecnologias que a sociedade introduz em seu cotidiano trazem novos tipos de riscos de desastres, produzindo crises que tendem a tomar dimensões catastróficas, e há certos princípios de planejamento que podem parecer simples na superfície, mas que, se ignorados, tornarão a resposta não satisfatória em uma situação de emergência (QUARANTELLI, 1998; 2006). No entanto, é recorrente que, em ações de preparação, o planejamento de ações para implantação numa dada localidade seja feito pelo meio técnico sem que haja consulta às pessoas que ali sofrerão com possíveis rupturas em seu repertório de sentidos. O melhor em termos de preparação seria considerar a posição das pessoas, ou seja, ajustar os planos às pessoas cujas vidas precisam preservar ou retomar suas rotinas e não as pessoas se ajustarem aos planos. Mas, ainda assim, relações técnicas impositivas são recorrentes, imperando uma ausência de diálogo do meio técnico com os grupos sociais afetados, o que faz com que as ações

interventivas não atendam às prioridades da comunidade, ocasionando várias formas de violência em seu modo de vida, a começar pela violência simbólica.

Outra questão importante é que desastres são fenômenos multidimensionais e, como tal, não se comportam como uma unidade, com fases bem definidas e delimitadas. Um desastre muda no decorrer do tempo. É necessária uma visão dinâmica e não estática das suas consequências. Para diferentes comunidades afetadas, um “mesmo” desastre terá duração e prioridades diferentes. A partir disso, há muitas implicações para o planejamento das ações recuperativas, que demandam soluções complexas. Ademais, a preparação para um desastre não deve mais ser vista apenas como a capacidade de responder a um evento, mas também como a de antecipar as diferentes formas possíveis de abordar o evento de forma resiliente (HÉMOND; ROBERT, 2012).

Alexander (2004) afirma que, atualmente, há poucas normas e padrões de como o planejamento de emergência, as operações de campo e o treinamento de pessoal devem ser conduzidos. O autor aponta a necessidade do estabelecimento desses *standards*, principalmente no treinamento para emergências. Essas normas são importantes para garantir a competência e a eficácia dos procedimentos, porém, as mesmas possuem os seus limites, pois não devem ser instrumentos de aplicação universal. Quanto a isso, Quarantelli (1998) já havia criado um rol com dez critérios básicos, no qual indica se uma comunidade e o meio técnico se planejam apropriadamente para um desastre, abaixo apresentado:

PLANEJAMENTO EM DESASTRES

1. Os esforços devem se concentrar em planejamento e não em produção de documentos escritos.
2. Reconhecer que os desastres são quantitativa e qualitativamente diferentes de pequenas emergências e crises diárias.
3. Ser genérico, em vez de buscar um agente específico.
4. Basear-se numa coordenação de recursos emergentes e não numa ordem e num modelo de controle.
5. Concentrar-se em princípios gerais e detalhes não específicos.
6. Basear-se no que é provável que aconteça.
7. Ser vertical e horizontalmente integrado.
8. Esforçar-se para evocar ações adequadas, antecipando eventuais problemas e possíveis soluções.
9. Usar o conhecimento das Ciências Sociais e não os mitos equivocados.
10. Reconhecer que planejamento e gestão de desastres correspondem a processos dissociados.

Fonte: Quarantelli (1998) (*tradução nossa*).

Em vista dos vários desastres que têm afetado comunidades em todo o mundo, as noções de adaptação e manutenção das atividades cotidianas dos grupos sociais afetados tornaram-se muitos importantes. Desde a Conferência de Hyogo, em 2005, o conceito de *preparedness* vem sendo substituído pelo de resiliência. Pensa-se que uma comunidade resiliente resista à exposição a riscos e se adapte para alcançar e manter um nível aceitável de funcionamento e estrutura. “*This is determined by the degree to which the social system is capable of organizing itself to increase this capacity for learning from past disasters for better future protection and to improve risk reduction measures*” (UNISDR, 2005). A Conferência de Hyogo gerou fundamentos para expandir o conceito de medidas de gestão de emergência e incluir o de resiliência comunitária. Segundo Hémond e Robert (2012), essa resiliência deve ser combinada com a capacidade de adaptação, e os órgãos municipais precisam trabalhar em conjunto com os proprietários de infraestruturas críticas (HÉMOND; ROBERT, 2012).

Alguns estudos, como os de Kapucu (2008) e de Karanci e Aksit (2000), apontam que uma comunidade exposta a repetidas ameaças à sua saúde e segurança corre o risco de entrar em um estado de entorpecimento, o qual resulta em subestimação e falta de preparo apropriado para os riscos iminentes. Apesar de os sistemas de alerta estarem cada vez mais efetivos e precisos, se a comunidade não atribui o significado de perigo a eles, de nada adianta as novas tecnologias para diminuir perdas e danos. A participação bem-sucedida na antecipação dos efeitos nocivos do desastre e o envolvimento na construção de consenso nos processos de planejamento de emergência podem levar ao reforço das relações organizacionais e, assim, melhorar a eficácia das operações de resposta e coordenação da comunidade. À coordenação da comunidade cabe incentivar os seus membros a participar. Para uma comunidade ter resiliência não pode haver escassez de informação, informações conflitantes que causem desconsideração, subestimação de eventos futuros causados por repetidos alertas passados, da mesma forma que os cidadãos não podem acreditar serem incapazes de dar a resposta recomendada ou achá-la ineficaz (KAPUCU, 2008). A comunidade deve ser incluída em todos os processos antecedentes, pois dessa forma se cria credibilidade nos procedimentos de emergência.

Estudos realizados em centros metropolitanos na Turquia demonstraram que, apesar de os membros da comunidade compreenderem os riscos de futuros terremotos e acreditarem na possibilidade de mitigação dos danos, apenas uma minoria se empenhava em atividades preparatórias. A visão das pessoas sobre o controle pessoal da mitigação não aparentava ser muito otimista e, além disso, as mesmas acreditavam que essas ações eram responsabilidade de outros agentes (KARANCI; AKSIT, 2000). As conclusões desse estudo reforçam que a confiança e as relações entre os organismos comunitários devem ser desenvolvidas antes de um desastre acontecer. Coordenação comunitária é essa interação complexa entre as múltiplas agências do governo, organizações sem fins lucrativos, empresas privadas e cidadãos. Os problemas são mais bem abordados a partir de um ângulo cooperativo, combinando recursos e evitando a duplicação. É possível envolver as comunidades na prevenção e preparação de desastres,

mas, para isso, é preciso que sejam respeitadas as peculiaridades de cada local a fim de construir comunidades resilientes por meio do incentivo à participação.

Grandes destruições requerem enormes esquemas para a reconstrução, exigindo não só o fornecimento de abrigos, mas também reabilitar as estruturas sociais e econômicas que são mutiladas, as quais correspondem ao desastre, de fato. Considerações culturais são importantes para garantir o êxito das intervenções realizadas como parte da reconstrução. Há exemplos suficientes para demonstrar que a falta de consideração dada às preocupações culturais e sociais servem para reforçar e, às vezes, até mesmo aumentar a vulnerabilidade das comunidades locais (BOEN; JIGYASU, 2005).

São poucos os estudos que fornecem percepções sobre as consequências no longo prazo das ações para remediar as decorrências dos desastres, como as que envolvem o deslocamento dos grupos afetados. Entretanto, já é sabido que frequentemente a medida de realocação de grupos afetados não costuma ser adequada, pois a decisão técnica não respeita a territorialidade nem a sociabilidade daqueles que estão sendo deslocados. Ao longo das últimas décadas, houve algumas práticas de reassentamento bem-sucedidas, porém, vários países também identificaram as principais barreiras para o reassentamento de sucesso. Estas incluem a ausência de uma política de reassentamento nacional, compensação inadequada por bens perdidos e capacidade institucional insuficiente para o planejamento de reassentamentos e sua efetiva implementação. Em muitos casos, como no Brasil, os grupos sociais deslocados enfrentam deterioração significativa em sua qualidade de vida e há situações em que o retorno ao local original de moradia se impõe por motivos culturais, sociais ou econômicos (VALENCIO et al., 2012). Planejamento e gestão inadequados também são os principais fatores para o fracasso (BADRI et al., 2006). O planejamento deve ser holístico, no sentido de que não é apenas uma questão de substituir um edifício danificado e infraestrutura, mas também reconstruir comunidades, garantindo equidade, acesso aos recursos e igualdade de oportunidades para os membros mais desfavorecidos dessas comunidades, de forma a reduzir a vulnerabilidade das mesmas (ALEXANDER, 2004).

Quase nunca uma comunidade abandona completamente o local onde ocorreu um desastre. A ligação afetiva, social e identitária ao local varia de uma cultura para outra, mas é, geralmente, elevada. O processo de planejamento da reconstrução deveria necessariamente levar em consideração as ligações física, emocional, social, econômica, dentre outras, que os grupos afetados têm com o lugar. Isso não levaria às formas mais eficientes de reconstrução, mas aumentaria as chances de sucesso em comparação com soluções mais radicais que tentam varrer aspectos importantes do passado de uma comunidade (ALEXANDER, 2004). Em termos culturais, por exemplo, as iniciativas de reconstrução deveriam ajudar a restabelecer o modo de vida do povo local afetado, que verdadeiramente representa a cultura, em vez de reconstruir somente alguns edifícios históricos (BOEN; JIGYASU, 2005).

Essencialmente, o planejamento das ações de recuperação das perdas tem três objetivos principais: reconstruir em tempo conveniente com a necessidade de retorno das atividades normais e condições de vida dos grupos sociais afetados; proteger a comunidade contra o impacto futuro de eventuais perigos; formular e realizar objetivos comuns entre as partes envolvidas (ALEXANDER, 2004). Para uma recuperação bem-sucedida, primeiramente, muita atenção deve ser dada às questões sociais, econômicas e de saúde. Isso demanda a realização de pesquisas com a comunidade afetada para identificar as partes interessadas e as potenciais perdas, envolvendo todos de maneira significativa em um processo participativo. Toda informação relevante deve ser divulgada para a comunidade a cada etapa do processo, pois somente os membros dessa comunidade podem orientar a reconstrução baseada em um repertório de sentidos próprio, desenvolvido coletivamente com o passar dos anos.

A PERSPECTIVA TÉCNICA DO PROBLEMA

Relatórios técnicos do meio institucional voltado para o tema dos desastres são discursos oriundos de um ator privilegiado em torno do referido problema. E tais relatórios visam orientar, por meio desse discurso, as ações de atendimento aos grupos sociais afetados.

No plano multilateral, em resposta a um contexto de aumento das ocorrências de desastres nas várias regiões do globo, a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD) no ano de 2000. O propósito da EIRD é alcançar considerável redução de perdas ocasionadas por desastres, da mesma forma que objetiva valorizar a construção de comunidades e nações resistentes, como condição fundamental para um desenvolvimento social pleno. O programa abarca numerosas organizações, Estados nacionais e a sociedade civil em nível mundial, que trabalham objetivamente para a redução das perdas, bem como se designam a implementar o Marco de Ação de Hyogo (MAH).

O MAH é o instrumento mais importante para a implementação da redução de riscos de desastres adotado pelos Estados Membros das Nações Unidas. Seu objetivo geral é aumentar a resiliência das nações e das comunidades diante dos desastres a fim de alcançar, para o ano de 2015, uma redução considerável de perdas, tanto de vidas humanas quanto dos bens sociais, econômicos e ambientais de comunidades e países. Foram estabelecidas cinco áreas prioritárias para as tomadas de decisão, a fim de aumentar a resiliência das comunidades vulneráveis aos desastres. São elas:

1. Fazer com que a redução dos riscos de desastres seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação.
2. Conhecer o risco e tomar medidas, de forma a identificar, avaliar e observar de perto os riscos dos desastres e melhorar os alertas prévios.

3. Desenvolver maior compreensão e conscientização, por meio do uso de conhecimento, inovação e educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis.
4. Reduzir o risco por meio de Políticas Públicas que considerem as relevâncias levantadas pelas comunidades atingidas.
5. Fortalecer a preparação das pessoas.

Outro documento, lançado em janeiro de 2013, intitulado “América do Sul – uma visão regional da situação de risco e desastre”, é o primeiro relatório específico sobre o tema que enfoca exclusivamente essa região. Foi construído pela Oficina das Nações Unidas para a Redução de Risco e Desastres (UNISDR) como parte de um projeto conjunto com o Departamento de Ajuda Humanitária e Proteção Civil e da Comunidade Europeia, a partir de consultas, diagnósticos, avaliações e outros documentos de referência que existem sobre a situação e gestão de risco no continente.

Segundo o referido relatório, no período compreendido entre os anos de 2002 e 2011, foram registrados na região 4.130 desastres, nos quais 1.117.527 pessoas faleceram. Houve uma perda material estimada em 1.195 milhões de dólares (UNISDR, 2013). A vulnerabilidade dessa região se deve a múltiplos fatores que incluem desde os problemas atinentes à forma de urbanização, ao uso do solo e dos recursos naturais até as condições socioeconômicas da população e outros.

Não há uma normativa regional em torno dos desastres, embora exista uma série de acordos bilaterais entre países da região que vem reforçando a cooperação. Vários acordos foram assinados nos últimos anos, o que talvez evidencie o crescente interesse no assunto por parte das autoridades da região. Uma das diretrizes é o reforço das capacidades técnicas e institucionais. Além disso, nenhum dos países da região relatou conquistas significativas ou de compromisso real, efetivo, bem como ainda não há capacidade em todos os níveis para identificar, avaliar e controlar os riscos de catástrofes e aumentar alertas precoces. Os países da América Latina têm programas, campanhas ou estratégias comunitárias que objetivam sensibilizar o público, de forma a estimular uma cultura de resistência a desastre. Segundo a orientação do relatório, no setor da educação, os Ministérios da Educação, em especial, deveriam incluir conceitos na redução de riscos e desastres, no entanto, não mencionam a necessidade de incorporar a vertente das Ciências Sociais e Humanas no conteúdo daquilo que é discutido no tema.

A América do Sul é, com certeza, uma região muito diversificada geográfica, econômica, política, social e culturalmente, mas apresenta notórios e numerosos desafios comuns que envolvem os riscos de desastres, como inundações em bacias transfronteiriças, o que torna urgente reforçar as capacidades dos sistemas de monitoramento e previsão para esses fenômenos, mas sempre em parceria com as comunidades locais.

Enfim, a tomada de decisão na redução dos riscos de desastres na região está muito longe de antecipar, responder e recuperar a rotina das comunidades no nível a que elas aspiram. No caso específico do Brasil, o relatório intitulado “Analysis of legislation related to disaster risk reduction in Brazil”, publicado em 2011 (IFRC, 2011), aponta a necessidade de reforçar as políticas públicas direcionadas à segurança humana, pois reconhece a fragilidade dos sistemas de remediação e prevenção de desastres no país. No entanto, muitos dos relatórios técnicos no tema costumam orientar-se por um padrão direcionado para a culpabilização dos grupos sociais afetados em situações de desastres, principalmente se estes são pobres, como é o caso da maioria dos grupos afetados. Há uma indevida responsabilização dos pobres quando estes sofrem um desastre porque não conseguem que o mercado imobiliário lhes forneça acesso a terreno seguro ou quando o Estado não lhes disponibiliza infraestrutura pública protetiva e assim por diante (VALENCIO, 2010).

DA TEORIA À PRÁTICA

Uma forma de se analisar a distância existente entre as recomendações da literatura científica e os relatórios técnicos da realidade é contrapô-los à prática das comunidades afetadas nos desastres. Daí a importância dos relatos oriundos de lideranças de organizações da sociedade civil sobre as lutas e enfrentamentos diante dos desastres, como aqueles que ocorrem no contexto brasileiro.

Dois relatos de experiência, abaixo apresentados, são emblemáticos para descrever a complexidade do tecido político no qual as comunidades afetadas aos poucos constroem a legitimidade de sua participação, bem como para expor as dificuldades nessa legitimação.

O Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais (MONADES) é um deles e surge depois de experiências compartilhadas com representantes dos atingidos por desastres socioambientais da maioria dos estados brasileiros, por ocasião do I Seminário dos Atingidos por Eventos Climáticos Extremos, realizado em setembro de 2011, em Brasília, e promovido pelo Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social, reforçado com a participação de alguns deles no II Seminário Nacional de Psicologia em Emergências e Desastres, promovido pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) em novembro de 2011.

Nesse encontro de setembro de 2011, foi possível perceber, por meio das falas, o sofrimento por que passaram e continuam passando as pessoas, as famílias e comunidades que, sem alternativas de viverem em locais dignos e seguros, constroem suas frágeis moradias às margens dos rios e encostas.

Os afetados/as que participaram no II Seminário Nacional de Psicologia em Emergências e Desastres, indignados com a falta de respostas das autoridades às trágicas consequências dos desastres que se abateram sobre suas comunidades [desastres esses ocorridos na Região Serrana (RJ), no Morro do Baú (SC), no rompimento de barragens (PI) e nas enchentes no Jardim Helena (SP)], compreenderam que era importante criar um movimento de articulação

e interlocução entre as comunidades afetadas por desastres socioambientais, no intuito de sensibilizar os afetados/as para uma reflexão sobre a importância de cada um sair do papel passivo de vítima, resgatar seus valores de cidadania e assumir o papel ativo de protagonista nesse cenário de risco e vulnerabilidade criado e/ou mantido por interesses políticos e econômicos dissonantes e conflitivos aos do referido movimento, para lutar por seus direitos.

A partir dessas oportunidades de reconhecimento desses atores políticos, que culminaram com uma manifestação da comissão nacional provisória do MONADES, foram plantadas cinco mil cruzeiras na Esplanada dos Ministérios, simbolizando os milhares de brasileiros/as mortos/as por desastres socioambientais.



Figura 1 Cinco mil cruzeiras na Esplanada dos Ministérios. Fonte: Acervo MONADES.

A presença da mídia nacional e internacional foi fundamental para a visibilidade do MONADES. Por efeito da referida manifestação, a comissão provisória do MONADES foi convidada para uma audiência com o então ministro das Ciências e Tecnologia, Aloísio Mercadante, que reconheceu a importância do movimento, sobretudo pela contribuição que poderia dar nas discussões de políticas públicas de enfrentamento dos desastres socioambientais, e prontificou-se a abrir canais de interlocução com o governo federal.

Vários encontros de trabalho foram realizados em Brasília. Em cada encontro, a comissão aproveitava para marcar audiência com o governo federal. Sucederam várias audiências e, em cada uma delas, a comissão encaminhou um documento baseado na luta por direitos básicos dos afetados/as, pelo direito de participar das discussões, elaboração, implantação e acompanhamento de políticas públicas para o enfrentamento dos desastres socioambientais, moradias dignas em lugares seguros, saúde física e mental, educação e segurança.

É importante destacar que, embora o objetivo do MONADES seja construir uma rede de articulação entre as pessoas, grupos e comunidades afetados por desastres socioambientais, sensibilizando-os, organizando-os e empoderando-os,

para assumirem o protagonismo na luta pelos seus direitos, no momento, a comissão está mais voltada para interlocuções com os gestores públicos em razão das emergências que exigem ações mais enérgicas do poder público.



Figura 2 Audiência na Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República. Fonte: Acervo MONADES.

Em fevereiro de 2012, em Brasília, na audiência com a Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República, o MONADES encaminhou um documento propositivo mencionando a realidade em que se encontravam os afetados/as por desastres socioambientais em todo o território nacional e propôs, dentre outras coisas, a participação dos mesmos como protagonistas na definição das iniciativas que reconstruirão suas condições de vida destruídas pelos diferentes tipos de desastres socioambientais que enfrentaram.

Em abril de 2012, o MONADES somou-se à Cáritas Brasileira e ao Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social na realização do Seminário de Mudanças Climáticas do Rio de Janeiro, em Teresópolis, que contou com a presença de afetados/as de Teresópolis, Petrópolis, Nova Friburgo, São José do Vale do Rio Preto, Niterói, Sumidouro, Bom Jardim e Areal, todos municípios do Rio de Janeiro impactados por desastres socioambientais.

Além dos afetados/as, participaram entidades e instituições cujas ações estão voltadas para os cuidados com os protagonistas dos desastres socioambientais, autoridades eclesiais e representantes dos governos federal, estadual e municipal.

Ao final do seminário, o coletivo elaborou um documento que foi entregue às autoridades dos três níveis de governo. Em maio de 2012, em Brasília, o MONADES, acompanhado pelo Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social, em audiência com membros dos Ministérios de Integração, Desenvolvimento e da Cidade, protocolou um documento no qual cobrava resposta do governo federal para as questões que o movimento havia pontuado nas audiências anteriores.

Em junho de 2012, no Rio de Janeiro, o MONADES, com a presença de representantes de vários estados da federação, realizou sua I Assembleia Geral, ocasião em que consolidou o movimento e elegeu a Comissão Nacional Definitiva, com exercício bianual.

Nesse período, realizava-se, no Rio de Janeiro, a RIO+20, oportunidade que o MONADES teve de participação ativa nas discussões sobre Aquecimento Global, Mudanças Climáticas e suas consequências nas Assembleias da Cúpula dos Povos. Pode, inclusive, encaminhar a proposta que incluísse no relatório final o desafio da realização de um Encontro Latino-Americano de Afetados por Desastres Socioambientais, como ensaio para um encontro mundial. Essa propositura está afinada com a projeção da ONU que, com base em estudos recentes, estima aumento significativo no número de afetados/as por desastres socioambientais.

Em julho de 2012, em Brasília, a Comissão Nacional se encontrou para uma reunião de planejamento, ocasião em que foram avaliados os avanços e recuos das ações de articulações com as comunidades e de que ações precisariam para a realização dos objetivos do movimento.

Após várias análises, verificou-se que ainda havia muito por se fazer. O grande desafio era a organização do movimento junto às comunidades e, para isso, seriam necessários recursos financeiros. A comissão decidiu, então, elaborar projetos de captação de recursos para as instituições nacionais e internacionais comprometidas com as questões defendidas pelo movimento.

Aproveitando a oportunidade da presença da comissão em Brasília, foi marcada uma audiência com a Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades.

Em outubro de 2012, em Brasília, deu-se a Reunião da Comissão Nacional para avaliar os avanços do ano que se encerrava e definir e construir o material didático para animação das comunidades. A comissão aproveitou a oportunidade para encaminhar um documento na audiência com o Ministério da Integração Nacional/Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

O MONADES, com a ajuda do Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social e seus apoiadores, como a CNBB, a Cáritas Brasileira e o Conselho Federal de Psicologia (CFP), reconhece as dificuldades que terá de enfrentar na organização, capilarização e fortalecimento do movimento até as comunidades distantes dos centros urbanos, mas não tem medido esforços para atingir tais objetivos. Além da interlocução com os gestores públicos, procura marcar presença em todos os eventos que trate do tema *desastres*, por entender que, quanto maior for a rede construída, maior será a visibilidade e melhor serão os resultados obtidos.

Já para ilustrar a parte da sociedade civil que habitualmente sofre com o descaso e a resistência do Estado, o caso da comunidade do bairro Jardim Helena, no município de São Paulo, é muito elucidativo.

O bairro Jardim Helena tem seis mil famílias, que construíram ali suas moradias e seus meios de subsistência. Parte dos moradores constitui regime

familiar a partir de unidades agrícolas, com produção de hortaliças e outros produtos que geram excedentes e são comercializados no SEASA de São Paulo.

Em 1997, o governo do Estado de São Paulo, em conjunto com algumas prefeituras da região (São Paulo, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Poá, Suzano, Mogi das Cruzes, Biritiba, Pirituba, Mirim e Salesópolis), pleitearam a criação do Parque Linear da Várzea do Tietê, que promove a conexão de dois fragmentos de mata já existentes: o Parque Ecológico do Tietê (Penha) e o Parque Nascentes do Tietê (Salesópolis). O projeto, com 75 km de extensão e 107 km² de área, foi apresentado pelo DAEE (Departamento de Água e Energia Elétrica) em 20 de julho de 2010 e teve início no ano seguinte (informações disponíveis no site do DAEE).

O investimento previsto para o referido projeto é de R\$ 1,7 bilhão para um prazo de 11 anos, até o ano de 2020, e sua implantação está dividida em três fases. A primeira fase, de cinco anos, entre 2011 e 2016, compreende um trecho de 25 km, entre o Parque Ecológico do Tietê e a divisa de Itaquaquecetuba. A segunda fase tem 11,3 km e abrange a várzea do rio em Itaquaquecetuba, Poá e Suzano, com previsão de término no ano de 2018. Já a terceira, com 38,7 km, se estenderá do município de Suzano até a nascente do Tietê, em Salesópolis, e deverá ser concluída no ano de 2020. Na primeira fase, o investimento será de R\$ 349,7 milhões, sendo 42% oriundo do governo do Estado de São Paulo e 58% de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Lideranças locais afirmam que até 2009, ano que antecede a construção de alguns diques no rio Tietê (Penha e Vila Romana), não havia enchentes naquelas localidades. A partir de então, grandes enchentes passaram a ser recorrentes, sendo que na primeira delas comunidades inteiras ficaram 72 dias com suas moradias submersas nas águas poluídas. Isso se deve ao controle de vazão de água nos trechos do rio, regulados pelos diques. Como estratégia preventiva para refrear a inundação de trechos das vias da marginal Tietê, fecham-se as comportas rio a montante, o que acaba inundando parte das moradias, vias locais e demais estabelecimentos das comunidades que ali residem, incluindo o Jardim Helena, o qual engloba, dentre outros, o Jardim Pantanal.

Em 2009, teve uma tragédia anunciada. Depois que fizeram a barragem da Penha, na primeira chuva forte, deu seis horas da manhã e o rio não parava de encher, até que invadiu tudo as casas. Chegou pela cintura a água, correria pra salvar as coisas. Fomos lá no dique pra ver o que tinha acontecido. Chegando lá descobrimos que deu enchente porque eles fecharam a barragem da Penha e abriram a de Mogi das Cruzes. Danouse, ficou alagado por 72 dias. Fizemos até denúncia no Ministério Público, na Comissão dos Direitos Humanos, na Defensoria Pública. Ficou claro que eles deixaram de encher na marginal pra deixar encher pra cá. E de uns tempos pra cá começou a dar enchente sanfona, sabe?! Enche rápido, com muita força, e esvazia rápido também. Num só dia

chega a encher três, quatro vezes (Cristóvão Oliveira, liderança comunitária, 2013).

Nessa primeira grande enchente, muitas famílias foram realocadas em um município vizinho. No entanto, não houve nenhum programa municipal ou governamental que possibilitasse a integração social desses moradores na nova localidade, fazendo com que muitos deles retornassem ao bairro antigo e o ocupassem novamente.

Outro problema que tem sido frequentemente enfrentado pelos moradores das comunidades atingidas é a transmissão de doenças, como a leptospirose, a dengue, a diarreia, as micoses. Observam os moradores que, assim que as águas começam a baixar, dá-se início à ocorrência dessas enfermidades.

Segundo a liderança local, foi acordada com a Prefeitura de São Paulo (2012-2016) a construção de 55 mil casas na região metropolitana de São Paulo, em diversas localidades. A intenção é a de que, no momento do deslocamento dessas famílias, o local de destino tenha mínimas condições de habitação, tais como acesso ao transporte público, saneamento básico, centros e postos de saúde da família, dentre outros direitos. Contudo, é grande a preocupação dos moradores com a banalização do uso da violência nos processos de deslocamento compulsório, os quais têm ocorrido e sido denunciados pelas comunidades afetadas no âmbito do projeto do Parque. No Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, a denúncia de ações truculentas e de abuso de poder durante ações de deslocamento compulsório ocorridas na Chácara Três Meninas, sem aviso prévio, revela essa prática.

Segundo o Observatório de Remoções, 10.191 famílias serão desapropriadas (dados SEHAB), enquanto a Secretaria de Saneamento e Energia do estado estima em 7.500 famílias. De acordo com um representante das comunidades ameaçadas, mais de 7.000 famílias sofrerão com os deslocamentos, sendo que até o momento cerca de 1.800 já foram deslocadas. Desse total, aproximadamente 480 famílias foram retiradas à força do Jardim Romano e 1320, do Jardim Helena, o qual engloba a Vila da Paz, Novo Horizonte, Vila das Flores e o Jardim Pantanal. Segundo o Dossiê de Articulação Nacional dos Comitês Populares, o número de famílias já deslocadas compulsoriamente é muito maior, cerca de 4.000.

O termo “remoção de pessoas”, no que concerne à relação social, é naturalizado e empregado pelos próprios agentes do Estado, o qual representa por si só um indício de que a desterritorialização arbitrária das famílias é tida como algo legítimo. Trata-se de três violências praticadas contra o outro: retira sua humanidade, tiraniza-o e arbitra-se sobre seu destino (VALENCIO, 2011).

De acordo com informações oficiais, o principal objetivo do programa para revitalizar o Parque Linear do Tietê é recuperar e proteger a função das várzeas do rio, além de funcionar como um regulador de enchentes. Desta forma, respaldado por um forte argumento ambiental, o projeto se legitima junto à opinião pública, e os efeitos sociais dessa política, especialmente aqueles decorrentes dos deslocamentos compulsórios promovidos em função de sua implantação, são ocultados e negligenciados.

As práticas técnicas da COBRAPE (Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos) são uma preocupação das comunidades que sofrem processos de deslocamento compulsório. Sem dar qualquer explicação aos moradores das comunidades sujeitas a esse processo de deslocamento, funcionários da referida companhia fotografam ruas e casas do bairro ao menos quatro vezes ao mês. Tais práticas identificam claramente uma violência simbólica contra o direito comunitário de ser informado sobre o propósito dos dados que podem, potencialmente, prejudicar o poder de negociação dos moradores locais. Indagados sobre quantas pessoas serão efetivamente deslocadas, na fase inicial das desocupações ou questões similares, os funcionários da companhia se esquivam. Além disso, todo e qualquer reparo nas moradias fotografadas fica proibido, sob pena de multa da prefeitura caso desobedeçam à ordem.

O que a gente não acha justo é eles virem aqui fotografar o que bem entendem, não explicar nada pra gente, não dar data direitinho, parece que nem estamos ali. Pior mesmo foi ano passado: eles chegavam nas casas onde pai e mãe estavam trabalhando e pediam o documento pra criança que ficava em casa: Oh, menino, chega aqui no portão. Seu pai taí? Não, respondia o menino. E sua mãe? Também não. Será que você consegue achar pra gente o documento da mãe ou do pai pra fazer um cadastro? Daí a criança trazia. Meses depois chegava na casa a ação de despejo, como se tivesse sido acordado pelas partes (Cristóvão Oliveira, liderança comunitária, 2013).

Na reunião que tiveram com o atual prefeito de São Paulo, foi abordado que a gestão anterior não constituiu nenhum Plano Emergencial contra Desastres. Foi pleiteada, após a exposição de cada lado, a implantação de um campus da UNIFESP com curso de Medicina nas proximidades do bairro. Foi igualmente anunciada a doação, pela Prefeitura de Guarulhos, de um terreno de 2.742 m², onde estudam a possibilidade de construir uma Clínica de Reabilitação, que poderá atender de 600 a 800 pessoas.

Trazer a faculdade pra perto será um grande benefício pra comunidade. Assim, os alunos que se formarem ou que estiverem se formando podem atender o pessoal da região. A gente sabe que precisa de atendimento médico, mas com um curso de medicina aqui por perto fica melhor, mais acesso pra todo mundo. O governo não chama a gente de favelado? Então, queremos formar favelado em doutor (Cristóvão Oliveira, liderança comunitária, 2013).

Outra reivindicação da liderança de moradores do Jardim Pantanal refere-se ao desassoreamento do rio Tietê, que só tem logrado êxito em alguns trechos do rio: “É como tomar banho e só lavar o pé, não resolve nada”.

Para a liderança local, antes de qualquer ação do governo do estado ou de prefeituras municipais, é necessário ouvir os moradores, pois somente assim serão consideradas suas reais necessidades:

Precisa de políticas públicas que considerem a participação da comunidade, porque quem sabe das coisas que acontece na comunidade é a gente, porque a gente que mora e sabe de tudo que acontece em nossa comunidade. A primeira medida que tem que ser tomada é ouvir a voz do povo, considerar o que o povo fala. Sentar à mesa com água e não com uísque para decidir o que é melhor pra gente, mas com a nossa participação. Porque nesse Brasil tem muita terra sem gente e muita gente sem terra (Cristóvão Oliveira, liderança comunitária, 2013).

PARA CONCLUIR

A síntese que trouxemos sobre o debate científico destaca a deficiência nas ações preventivas e remediativas às situações de desastre, dentre as quais a pouca ou nenhuma participação comunitária na formulação de políticas públicas no tema. Reconhece, ainda, que o desastre acontece no tempo social, ou seja, que há dimensões mentais, relacionais e simbólicas envolvidas e que precisam ser incorporadas às iniciativas de antecipação e reconstrução local. Ademais, não menos importante, destaca que a participação comunitária de antecipação à recuperação de danos deve ocorrer em todos os níveis de governo.

Os relatórios técnicos analisados, embora reconheçam deficiências em ações de prevenção e remediação em situações de desastre na região, especialmente no Brasil, não valorizam a participação das lideranças comunitárias como algo imprescindível para a construção de políticas públicas exitosas de redução dos riscos de desastres. As recomendações voltam-se predominantemente para a necessidade de aumento do quadro técnico, condições financeiras das instituições implicadas e reforço técnico dos sistemas de monitoramento e previsão. Isso, embora importante, a nosso ver não substitui a necessidade de diálogo político e técnico com as comunidades em processo de vulnerabilização e não são medidas eficazes se não estabelecidas a partir de uma relação de confiança e controle social.

O conhecimento empírico sobre o contexto de desastre, que aqui é apresentado pela experiência de lutas travadas pelo Movimento Nacional de Atingidos por Desastres e pela liderança comunitária do Jardim Helena (SP), demonstra que são muitos os desafios a superar para que a formulação de políticas públicas as leve plenamente em consideração.

Dentre as variadas medidas a adotar diante dos desastres, desde a prevenção à recuperação, aquelas que contarem com a participação ativa das comunidades envolvidas terão maiores chance de êxito do que as que partirem do princípio de que essa relação política é desvantajosa. Tanto a prevenção quanto a recuperação comunitária não devem ser concebidas como algo puramente referido aos objetos na paisagem, em torno dos quais são tomadas medidas estruturais, mas sim ter como ponto de partida os repertórios de sentidos desenvolvidos coletivamente pela comunidade, que só têm valor naquele local e que, portanto, devem ser considerados na criação de procedimentos que garantam a segurança dessa coletividade.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H.. **Território, localismo e política de escalas**. In: ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. *Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 13-32.
- ACSELRAD, H., MELLO, C.C.A., BEZERRA, G de N. **O que é Injustiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009. 160 p.
- ALEXANDER, D. **Plannig for Post-Disaster Reconstruction**. Apresentado no Conference on Post-Disaster Reconstruction, 2004.
- BADRI, S.A, ASGARY, A., EFTEKHARI, A.R., LEVY, J. **Post-disaster resettlement, development and change: a case study of the 1990 Manjil earthquake in Iran**. *Disasters*, Dec/2006, Vol.30, No.4, p.451-468.
- BOEN, T., JIGYASU, R. **Cultural Considerations for Post Disaster Reconstruction Post-Tsunami Challenges**. Apresentado na UNDP Conference, 2005.
- BRITTON, N.R., LINDSAY, J. **Demonstrating the Need to Integrate City Planning and Emergency Preparedness: Two Case Studies**. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Ago/ 1995, Vol.13, No.2, p.161-178.
- DAEE, **Projeto Parque Linear do Tietê**. Disponível em: http://www.dae.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=370:parque-varzeas-do-tiete-o-maior-parque-linear-do-mundo&catid=48:noticias&Itemid=53
- IFRC (2011) **Analysis of legislation related to disaster risk reduction in Brazil**. Disponível em: http://www.ifrc.org/PageFiles/86951/1213800-IDRL_Analysis_Brazil-EN-LR.pdf.
- HÉMOND, Y., ROBERT, B. **Preparedness: the state of the art and future prospects**. *Disaster Prevention and Management*, Vol.21, No.4, 2012, p.404-417.
- KAPUCU, N. **Collaborative emergency management: better community organising, better public preparedness and response**. *Disasters*, Jun/ 2008, Vol.32, No.2, p.239-62.
- KARANCI, N.A., AKSIT, B. **Building Disaster-Resistant Communities: Lessons Learned from Past Earthquakes in Turkey and Suggestions for the Future**. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Nov/ 2000, Vol.18, No.3, p.403-416.
- KIRSCHENBAUM, A. **Disaster Preparedness: A Conceptual and Empirical Reevaluation**. *Internacional Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Março/ 2002, Vol.20, No.1, p. 5-28.
- O'BRIEN, K. **The social, institutional and human context: a missing chapter of the IPCC Fourth Assessment Report?** IPCC Working Group II Scoping Meeting on Extreme Events and Disaster, 2007.
- PERRY, R.W., LINDELL, M.K. **Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process**. *Disasters*, 2003, Vol.27, No.4, p.336-350.
- QUARANTELLI, E.L. **Social Aspects of Disasters and their Relevance to Pre-Disaster Planning**. Apresentado para o London Technical Group Seminar, the Royal Society, London, England, Junho/ 1976.
- QUARANTELLI, E.L. **Major Criteria for Judging Disaster Planning and Managing and Their Applicability in Developing Societies**. Disaster Research Center, University of Delaware, 1998.

QUARANTELLI, E.L. **Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina**, 2006. Social Science Research Council. Disponível em: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>, acessado em 22 de dezembro de 2012.

UNISDR (2005) **Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 – Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres**. Disponível em: http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf

UNISDR (2013) **América Del Sur: uma visão regional de La situación de riesgo de desastres**. Disponível em:

http://www.eird.org/wikiesp/images/Visi%C3%B3n_regional_de_la_situaci%C3%B3n_de_riesgo_de_desastres_America_del_Sur_FINAL.pdf

VALENCIO, N.F.L.S. **Da área de risco ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária**. In: VALENCIO, N.F.L.S. et al. (orgs.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009.

VALENCIO, N.F.L.S. **Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro**. Saúde e Sociedade (USP. Impresso), v. 19, p. 748-762, 2010.

VALENCIO, N.F.L.S. **Xô daqui – A produção social dos “removíveis”**. Artigo de Opinião, disponível no site do Núcleo de Estudos e pesquisas Sociais em Desastres, da Universidade Federal de São Carlos, (NEPED/ UFSCAR). Disponível em: http://www.ufscar.br/neped/pdfs/artigos_de_opiniao/Artigo_de_opiniao_-_Norma_Valencio.pdf_-_2011-2.pdf

VALENCIO, N. F. L. S.; OLIVEIRA, R. C.; MARCHEZINI, V.; SIENA, M.. **Desastres e Desamparo Coletivo: o ente público diante dos grupos afetados**. In: Marilina Conceição Oliveira B. S. Pinto; Maria de Jesus Moraes; Jacob Carlos Lima. (Org.). *Processos de Territorialização e Identidades Sociais*. 1ed. São Carlos: RiMa, 2012, v. II, p. 123-144.

OS DIREITOS SOCIAIS EM SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE E CONDIÇÕES EXTREMAS DE PRESENÇA (?) DO AGENTE PÚBLICO: O CONTEXTO DE COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA

IGOR CAVALLINI JOHANSEN
CLÁUDIA SILVANA DA COSTA
JOSÉ MAGALHÃES DE SOUSA

1. INTRODUÇÃO

Os fatos ocorridos desde o final do século XX, seja através do capitalismo em expansão ou das grandes catástrofes ambientais, revelam um mundo disperso, que se compõe de um movimento caótico de alguns indivíduos afoitos e obcecados por uma ascensão individual, social e econômica e de outros que lutam pela sobrevivência, legitimação de direitos e cidadania. Nesse universo de incluídos e segregados, a vulnerabilidade socioeconômica estrutural se faz presente, e as relações desiguais, o preconceito e a discriminação social tornaram-se fatos constantes na vida dos excluídos.

A vulnerabilidade decorrente dos fatores adversos e deletérios da modernidade, como no caso dos desastres ambientais, provoca no indivíduo um processo de fragmentação da própria existência social, visto que os desastres ambientais devastam as condições naturais nas quais se assenta a reprodução dos mínimos vitais para a sobrevivência humana.

Nesse sentido, a condição de vulnerabilidade faz com que o indivíduo tenha seu *habitus* social rompido, *habitus* que, segundo Bourdieu, torna-se essencial no processo de identidade de um povo, visto que traduz o exercício de seu cotidiano, calcado no ajustamento com o território, bem como consiste no conhecimento adquirido e num *haber*, num capital de disposições duráveis e transferíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, e num *continuum* cuja identidade e lugar se autoajustam (COSTA, 2011).

Dessa forma, quanto mais o *habitus* social perde terreno e quanto mais se reconstitui a vida cotidiana em termos de interação dialética entre o local e o global, mais os indivíduos se veem forçados a negociar opções por novos estilos de vida, colocando em “xeque” sua própria *narrative*, ou seja, o “enredo” dominante por meio do qual foi inserido na história como ser portador de um passado definitivo e um futuro previsível, como portador de uma identidade (COSTA, 2011).

Nesse limiar, o indivíduo convive ainda com a dor da busca por sua própria aceitação e pertencimento na sociedade. Excluído, tanto do campo social quanto do político, e não tendo chance de qualquer tipo de participação e dialogicidade

com o outro, esse indivíduo tem, como única alternativa, “esmolar” a condição de cidadania e o reconhecimento como um sujeito de direitos.

Diante dessa realidade, buscamos neste capítulo verificar como os atores institucionais nas diversas arenas multilaterais movem-se (ou não) em *prol* da proteção dos direitos sociais e fundamentais dos indivíduos em condição de vulnerabilidade, e em que medida o Estado, as organizações não governamentais e a sociedade estão realmente representando-os perante as arenas multilaterais visando à conclamação de mudanças.

Torna-se, então, necessário reivindicar não apenas mudanças, mas, principalmente, a dialogicidade entre os Estados-Nação, para que haja a cooperação-solidariedade internacional no acolhimento dos indivíduos em condições de vulnerabilidade e que a vida humana seja considerada o valor principal, independente de qual seja a nação a que o indivíduo pertença, mas para que este tenha assegurado todos os seus direitos e garantias fundamentais à sobrevivência humana.

Compete ao Estado, no uso de suas atribuições e autoridade legal, atuar nesse processo de transformação, no sentido de gerar e aplicar o poder visando à garantia dos direitos fundamentais e sociais à pessoa humana, e não apenas atuar como controlador e fiscalizador da sociedade. Com isso, a efetivação dos direitos sociais como direito fundamental do indivíduo se impõe, na medida em que a concretização dos direitos sociais passaria a garantir condições mínimas e dignas de sobrevivência humana, bem como possibilitaria diminuir a distância entre os que usufruem da riqueza e dos direitos sociais daqueles que não possuem qualquer direito e estão, dessa forma, excluídos.

Esse processo de transformação exige luta e mudança de postura não apenas do Estado, mas de todos. Assim, somente haverá transformações se houver solidariedade entre os povos do mundo e cooperação entre sociedade civil, governo e suas organizações, sejam estas de caráter governamental ou não. Para tanto, mostramos o trabalho desenvolvido pela Cáritas no Brasil, que visa cooperar com a inclusão social dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, bem como garantir condições dignas enquanto seres humanos a esses indivíduos.

2. VULNERABILIDADE SOCIAL EM CONTEXTOS DE DESASTRES

Vulnerabilidade geralmente é definida como uma situação na qual estão presentes três componentes: a) exposição ao risco; b) incapacidade de reação; e c) dificuldade de adaptação perante a materialização do risco (MOSER, 1998). Articular as diversas dimensões envolvidas no conceito de vulnerabilidade em uma escala espaço-temporal adequada é o grande desafio de um olhar multidimensional da vulnerabilidade (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2006).

Recentemente, o termo *vulnerabilidade social* tem sido usado com alguma frequência por grupos acadêmicos e entidades governamentais da América Latina. A noção de vulnerabilidade social, ao levar em consideração a insegurança e a exposição a riscos e perturbações suscitadas por eventos ou mudanças econômicas, possibilitaria uma visão mais ampla acerca das condições de vida

dos grupos sociais menos favorecidos e, ao mesmo tempo, colocaria em análise a disponibilidade de recursos e estratégias das próprias famílias com o fim de enfrentarem os impactos que as afetam (KAZTMAN et al., 1999).

Além disso, outra linha de análise acerca da vulnerabilidade tem origem nos estudos sobre desastres naturais (*natural hazards*) e avaliação de risco (*risk assessment*). A partir desta perspectiva, a vulnerabilidade pode ser compreendida como a interação entre o risco que existe em um lugar específico (*hazard of place*) e as características, além do grau de exposição da população lá residente (CUTTER, 1994; 1996; CUTTER et al., 2003).

Recentemente, a noção de vulnerabilidade tem se tornado também um tema central para as comunidades científicas de mudanças ambientais globais, além de uma categoria analítica de extrema importância para instituições internacionais, como algumas agências das Nações Unidas e o Banco Mundial (KASPERSON; KASPERSON, 2001).

Há, ainda, distintas e variadas definições de vulnerabilidade utilizadas em áreas diversas como o direito, a segurança alimentar, a macroeconomia, a psiquiatria, a saúde e a prevenção de desastres. Cutter (1996), nesse sentido, apresenta dezoito diferentes definições para o termo. Dentre elas destaca-se, neste capítulo, o conceito de vulnerabilidade enquanto não simplesmente a exposição aos riscos e perturbações, mas, também, à capacidade de as pessoas lidarem com esses riscos e de se adaptarem às circunstâncias que lhes são impostas (CHAMBERS, 1989). Neste ponto encontra-se a importância, assim como a inseparabilidade, das dimensões social e ambiental da vulnerabilidade (PANTELIC et al., 2005).

A partir da perspectiva das Ciências Sociais, a noção de vulnerabilidade pode ser estudada em relação a três aspectos ou dimensões: a) grau de exposição ao risco; b) susceptibilidade ao risco; e c) capacidade de adaptação (ou resiliência) perante a materialização do risco (ALVES et al., 2010). Nesta perspectiva, pessoas ou grupos sociais mais vulneráveis compreenderiam aqueles mais expostos a situações de risco, mais sensíveis a estas circunstâncias e com menor capacidade de se recuperarem (MOSER, 1998; DE SHERBININ et al., 2007).

Acerca da literatura brasileira sobre o tema, alguns autores realizam uma discussão sistemática – e já consolidada – sobre o conceito de vulnerabilidade, buscando verificar a utilização desse conceito em distintas disciplinas, especialmente na geografia e na demografia. Conforme esses autores, a demografia, assim como a geografia, tem trazido a vulnerabilidade como conceito complementar ao de risco (HOGAN; MARANDOLA, 2005; MARANDOLA JR.; HOGAN, 2005).

Não se trata de definir o risco ou a vulnerabilidade *a priori*, como uma condição *in natura*. O risco é resultado da relação perigo–vulnerabilidade, sendo cada um deles proveniente de outras equações que incluem as várias dimensões envolvidas na geração, enfrentamento e impacto do fenômeno. Nesse sentido, não é possível, numa perspectiva abran-

gente, tratar de aspectos isolados, como, por exemplo, os fatores ambientais *stricto sensu*.

O contexto geográfico e a produção social dos perigos, bem como os sistemas de proteção e insegurança que estão na base da configuração da vulnerabilidade, são diversos e apresentam um quadro bastante complexo de variáveis, condições e indeterminações que nos induzem a procurar formas de incluir os determinantes sociodemográficos juntamente com os espaço-ambientais, numa perspectiva histórica e geográfica suficientemente ampla para abarcar a variedade dos processos envolvidos (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2005, p. 46-47).

Outra contribuição brasileira aos estudos da vulnerabilidade é a análise proposta por Torres (2000), que discute o conceito de risco ambiental, analisando os problemas e os desafios para sua operacionalização. Para esse autor, um dos aspectos mais importantes abarca a questão da cumulatividade dos riscos de diferentes origens. Assim, as áreas de risco ambiental (próximas dos lixões, sujeitas a inundações ou desmoronamentos, por exemplo), muitas vezes, são as únicas acessíveis às populações de mais baixa renda, que constroem nesses locais domicílios em situações precárias, além de enfrentarem outros problemas sanitários e infraestruturais.

Desse modo, a cumulatividade ou sobreposição de riscos e problemas socioeconômicos e ambientais compreende um desafio para as políticas públicas que, não raro, são fragmentadas de forma setorial segundo áreas de intervenção. Nesse contexto, o considerável número de situações de sobreposição de condições sociais e sanitárias inadequadas em relação a riscos e conflitos ambientais demanda abordagens que abarquem as relações e interações entre as dimensões sociais e ambientais da urbanização (ALVES; TORRES, 2006).

2.1 VULNERABILIDADE SOCIAL E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Entre 1945 e 1980, o Brasil se deparou com taxas bastante elevadas de crescimento econômico e sofreu transformações estruturais profundas. Passou de uma sociedade predominantemente rural, com dinamismo marcadamente movido pela exportação de produtos primários de base agrícola, em direção à consolidação de uma complexa sociedade urbano-industrial (FARIA, 1991).

O processo brasileiro de urbanização, intensificado principalmente a partir da segunda metade do século XX, com migrações massivas das áreas rurais para urbanas, não foi acompanhado de políticas públicas de habitação e saneamento. Como consequência, hoje grande parte das cidades brasileiras é construída informalmente, ou seja, à margem da legislação urbanística e, até mesmo, da legislação de propriedade. Nesse sentido, aponta Maricato (2011, p. 179):

O Estado não controla a totalidade do uso e da ocupação do solo nem oferece alternativas habitacionais legais. Uma parcela da cidade, aquela que se dirige à maior parte da população e evidentemente às parcelas de renda mais baixas, é resultado da compra e venda de loteamentos

ilegais ou simplesmente da inversão de terras. As favelas constituem a forma de moradia de grande parte da população metropolitana. Não se trata de exceção, mas de regra.

O Brasil atualmente apresenta uma política econômica que, apesar de incluir em si aumento considerável do gasto público no setor de desenvolvimento urbano, mantém as marcas de um modelo de desenvolvimento urbano excludente e predatório como dimensões do processo originário de urbanização do país. É fato que nas décadas de 1990 e 2000 houve melhoria das condições e adequação dos domicílios no país. Contudo, o modelo de política habitacional baseado apenas no financiamento de uma unidade nova – que vigora desde os anos do Banco Nacional de Habitação (BNH) – não atingiu uma parcela importante da população: aquela situada entre zero e três salários mínimos de renda familiar mensal, exatamente onde se encontra mais de 90% do déficit habitacional. Rolnik e Klink (2011, p. 108) afirmam que essa população:

não consegue acessar o mercado e, portanto, não tem acesso à moradia adequada. Tampouco se equacionou a dimensão urbanística desse modelo; a expansão urbana continua ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, gerando um padrão precário de mobilidade, além de grandes vulnerabilidades urbano-ambientais.

A questão é quando a ineficiência do Estado no suprimento das demandas sociais por habitação e políticas de planejamento urbano culmina em desastres anunciados. Citem-se como exemplo os danos deflagrados pelo episódio de deslizamentos e enchentes em janeiro de 2011 na Região Serrana do Rio de Janeiro. Em termos de assolamento de vidas humanas, o evento foi uma catástrofe. Cerca de 32.000 pessoas desalojadas, desabrigadas ou mortas em onze dos municípios, contados até 12 de janeiro de 2012 pela Defesa Civil dos municípios atingidos (FREITAS et al., 2012).

De acordo com o relatório produzido pelo Ministério do Meio Ambiente para a análise do desastre na Região Serrana, dos 657 deslizamentos analisados em uma área do município de Nova Friburgo, 92% tinham associação com algum tipo de alteração antrópica na vegetação em áreas de elevada inclinação (como morros, montes, montanha e serra), além da ocupação de faixas inferiores a 30 metros em cada margem dos rios, potencializando a vulnerabilidade aos desastres (BRASIL, 2011). O desastre revelou os problemas crônicos da Região Serrana (que não são “privilégio” apenas dessa localidade), como construções inadequadas em áreas de risco (margens de rios e encostas), problemas na drenagem das águas, acúmulo de resíduos sólidos nas encostas, desmatamentos e, principalmente, urbanização não planejada, contribuindo para aumentar a vulnerabilidade socioambiental e convertê-la em desastres.

Nesse sentido, suscita-se a necessidade de discutir o papel do Estado como organização institucional com recursos físicos, materiais e humanos para lidar com situações de desastres, tanto em ações de previsão e prevenção (principalmente!) quanto na mitigação de fenômenos ocorridos com deflagração de perdas de vidas humanas e de bens materiais. Assim, pergunta-se: qual é o papel

da instância máxima de poder no país na garantia dos direitos individuais em situações de vulnerabilidade socioambiental em contextos de desastres? A esta pergunta pretende-se indicar algumas possibilidades de respostas, apontando caminhos para problematizar o papel do Estado em situações de desastres e aviltamento dos direitos sociais.

3. O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DOS DIREITOS DOS INDIVÍDUOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

A partir da segunda metade do século XX, o direito internacional e a proteção estatal passaram a sofrer grandes transformações em decorrência dos novos desafios e necessidades da sociedade moderna, ampliando seu objeto de estudo e incorporando novos elementos no âmbito de sua competência. Diante das alterações adversas das características do meio ambiente, que ameaçam a qualidade de vida e a sobrevivência das espécies no planeta (LAVRATTI; PRESTES, 2010), agrupamentos humanos tornaram-se mais vulneráveis a um conjunto de novos fatores, necessitando, cada vez mais, de proteção jurisdicional no âmbito dos direitos fundamentais e da tutela do Estado.

A vulnerabilidade contemporânea, seja esta decorrente dos desastres ambientais ou de outras situações de risco, caracteriza-se pelo fato de o indivíduo, que involuntariamente se desfez de tudo – ou quase tudo – que lhe pertencia, precisar refabricar uma nova identidade.

[...] a vulnerabilidade assim compreendida traduz a situação em que o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis de lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deteriorização das condições de vida de determinados atores sociais (ABRAKOVAY apud CUNHA, 2008, p. 30).

Nesse sentido, a vulnerabilidade engloba a exposição de pessoas ou grupos a determinados riscos, que, além da debilidade ou força dos ativos de que dispõem para o enfrentamento dos riscos e impactos em seu entorno, sofrem com o desequilíbrio do seu bem-estar. A nova identidade refabricada passa a se constituir pela ambiguidade, à medida que é a afirmação de uma identidade na pretensão de afirmar direitos, mas que tem, como raiz, a perda de direitos.

Assim, a condição de vulnerabilidade apresenta-se ao indivíduo como uma forma de violência velada, gerada por sua fragmentação e desvalorização enquanto pessoa, pela ruptura com o conforto da relação a que estava ajustado como cidadão, cotidiana a ele e à comunidade à qual pertencia. Enfrentando, desta forma, um conflito humano e social, ao mesmo tempo em que surge um profundo sentimento de perda de todas as referências consideradas primordiais para sua própria existência (COSTA, 2011).

Nesse contexto, novas necessidades sociais e desafios se colocam em pauta, e compete ao Estado o poder de assegurar aos indivíduos e grupos em situação

de vulnerabilidade os direitos fundamentais e sociais, garantindo-lhes, com isso, a inclusão social, o Estado de bem-estar e condições mínimas de sobrevivência e dignidade humana, tendo por princípio norteador a plena realização do indivíduo enquanto ser humano, não o submetendo a quaisquer tipos de minoração. Tem-se, assim, a

(...) qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem à pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (DIAS, 2009, p. 102). (VER PÁG. 9)

Segundo Bobbio (1993), o Estado de bem-estar ou assistencial consiste no poder do Estado em garantir aos cidadãos os tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, não como caridade, mas como direito político e social. Esse poder do Estado, complementa Foucault (1998), não pode ser concebido como uma propriedade, mas, sim, como uma estratégia de mitigação e proteção, na qual, através da implementação de políticas públicas – que consistem em ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais –, possam garantir os direitos fundamentais, sociais e humanos aos cidadãos.

Conforme preceitua Piovesan (2004), “a efetiva proteção dos direitos humanos demanda não apenas políticas universalistas, mas também específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da exclusão” (p. 29).

Neste prisma, seja na dimensão individual ou coletiva, os direitos sociais e humanos dos indivíduos que se encontram numa realidade fática de vulnerabilidade invocam medidas efetivas, emergenciais e de caráter protetivo por parte do poder do Estado e da sociedade, de modo que a igualdade não seja apenas formal e material, mas de fato e de direito, tendo por função primordial a preservação dos interesses individuais e coletivos.

Deste modo, o verdadeiro Estado Democrático de Direito somente se solidifica quando o ser humano ocupa uma posição de supremacia perante o Estado e o ordenamento jurídico. Coadunando a isto, a atual Constituição Federal Brasileira de 1988 estabeleceu como princípio estrutural e fundamental do sistema de direitos humanos a preservação da dignidade da pessoa humana e, para tanto, ampliou a abrangência no que diz respeito aos direitos sociais, que, além da saúde, educação e previdência, passou a abranger a moradia, o lazer, a segurança, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 2008).

Neste sentido, o Estado torna-se o responsável legal por realizar escolhas e prestar serviços que melhor atendam aos interesses da população, sendo um direito fundamental do cidadão receber prestação jurisdicional adequada e efetiva, característica essencial do Estado Democrático de Direito.

No que diz respeito ao âmbito internacional, as Nações Unidas adotaram vários documentos de prevenção em relação à discriminação e proteção das minorias e grupos vulneráveis. Contudo, se faz necessário que os Estados-Nações ampliem suas competências e o direito internacional seja alvo de mudanças, pois à medida que as consequências desse processo impactam os fixos e fluxos sociais, passam a exigir a reflexão, amplitude e criação de novas legislações, que sejam não apenas de âmbito interno, mas internacional, e que coloquem o direito à vida como a matriz primordial de todos os direitos.

O direito à vida, como matriz dos outros direitos humanos fundamentais, deve orientar as ações no campo ambiental. O meio ambiente é juridicamente um valor autônomo e sua qualidade – direito fundamental na medida em que possibilita a manutenção da vida – é objeto imediato da tutela ambiental; a qualidade de vida, sintetizando o direito à saúde, ao bem-estar e à segurança da população, é seu objeto mediato (LAVRATTI; PRESTES; 2010, p. 45).

Apesar dos discursos “bem-intencionados” por parte dos Estados-Nação, no que se refere à questão dos direitos humanos e da inserção de indivíduos no âmbito social, verifica-se que, na prática, a realidade é bastante divergente. Então, há uma contraposição por parte dos Estados não apenas em assumir compromissos, mas também em adotar políticas de restrições econômicas e medidas de acolhimento e legitimação das minorias e dos grupos vulneráveis.

Neste sentido, o desafio que se coloca ao novo quadro da comunidade política internacional e das Nações Unidas é o de proporcionar um debate entre as nações, cujo foco principal seja o homem, priorizando a garantia plena de seus direitos amparados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de modo que a dignidade da pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, seja mais valiosa que qualquer questão relativa à territorialidade, credo ou ideologia (COSTA, 2011).

Isso significa que a questão da preservação ou não da espécie humana não deve ser colocada como uma opção entre as nações, mas que, independentemente de raça, cor, sexo, língua, origem nacional, étnica ou social, os Estados-membros se coloquem em integração e cooperação pela vida humana, em que esta seja a prioridade e o valor mais alto a ser preservado por todos. A dignidade da pessoa humana deve estar num patamar acima das demais normas, não se limitando apenas a um princípio jurídico, mas exercendo papel orientador e determinante sobre as outras normas, à medida que é considerada como:

(...) a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da

comunidade, implicando, neste sentido, complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (DIAS, 2009: 102). (REPETIDO!!!)

Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana deve ser preservada na interação com todos e, principalmente, com os Estados nacionais, cuja função de relevância e princípio de cooperação num mundo inter-relacionado deve estabelecer a solidariedade e a tolerância entre as nações mundiais, para que a dignidade desses seres humanos e o direito de existência sejam novamente estabelecidos. Assim, no contexto mundial, a solidariedade torna-se essencial para o funcionamento das sociedades e para a existência do próprio homem, sendo que cabe aos Estados se adequar e atuar por meios de novos paradigmas, pois

[a] solidariedade representa a constatação de que, ao lado das formas tradicionais de solidariedade, a sociedade caminha para uma complexidade crescente com novas práticas sociais, políticas, jurídicas, econômicas, culturais, industriais e tecnológicas que subvertem os dados da vida social. (...) a sociedade caminha para uma diferenciação cada vez maior, uma heterogeneidade crescente onde é excluída toda possibilidade de um retorno ao homogêneo. A vida social não pode mais ser pensada fora de um combate permanente, fora de turbulências, onde uma pluralidade de formas de vida afeta todos os grupos que se encontram, se afrontam, se combatem, se aliam ou se acomodam entre si no interior de um espaço onde os homens nascem, por acaso (FARIAS, 1998, p. 195).

Todavia, é preciso considerar que ao Estado – e mesmo à comunidade internacional – não cabem todas as iniciativas de ação em contextos de desastres. Muito pelo contrário. A sociedade civil e suas organizações têm papel fundamental diante da ocorrência desses eventos, na medida em que o conhecimento da região afetada, da distribuição populacional e suas condições de vida, assim como as redes sociais consolidadas na região, não podem ser desconsiderados em momentos de emergência socioambiental.

4. O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM CONTEXTO DE DESASTRES: O CASO DA CÁRITAS BRASILEIRA

4.1 UM CONTEXTO DE INCERTEZAS E CONTRADIÇÕES: O DIREITO A TER DIREITOS

Vive-se hoje em uma sociedade de riscos e incertezas. “Há um mal-estar cultural generalizado com a sensação de que imponderáveis catástrofes poderão acontecer a qualquer momento” (BOFF, 2012, p. 17). A instabilidade e a insustentabilidade econômico-financeira, sócio-humanitária, político-cultural e ecológico-ambiental geradas pelo modelo desenvolvimentista hegemônico da

atualidade colocam o planeta Terra – e não só a sociedade brasileira – em estado de alerta máximo.

A organização da sociedade na lógica do capital gera concentração de poder, acúmulo de bens e riquezas e, como consequência, promove a exclusão social, a pobreza e a miséria. Um modelo que “gera ricos cada vez mais ricos ao lado de pobres cada vez mais pobres” (PAULUS PP. IV, 1996). Este é o cerne e a raiz principal dos desastres e da problemática social da atualidade. O Brasil tornou-se, em 2011, a sexta potência econômica mundial, segundo pesquisa do CEBR (Centre for Economics and Business Research).¹ No entanto, o país se encontra na 84ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme o relatório do Desenvolvimento Humano de 2011, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Isso faz com que o Brasil de hoje utilize tecnologia de ponta em situações de igualdade com competidores internacionais e, ao mesmo tempo, conviva com populações inteiras sem acesso aos direitos básicos fundamentais consagrados na Constituição Brasileira (CF-88, Art 5º e 6º).

Os direitos fundamentais da pessoa humana estão expressos nas Declarações Universais, na Carta Maior e nas leis do país. No entanto, entre a lei e a realização dos direitos existe um abismo a ser superado. A recente Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, acarretará significativas transformações no sistema de Defesa Civil nacional e nos direitos sociais das populações em situação de vulnerabilidades, se efetivamente concretizada. Passos importantes têm sido dados em termos de participação democrática e na conquista de direitos em diversos níveis, como as recentes leis de iniciativa popular, por exemplo. A concretização desses direitos, porém, é fruto de muitas lutas, mobilizações, mediações, articulações, ações coletivas dos movimentos e organizações sociais, diante da ausência do Estado, sobretudo em termos de políticas sociais adequadas à superação das condições de vida de quem vive em situação de risco.

Em se tratando do público afetado por desastres socioambientais, a consequência material mais cruel é a perda da moradia, ainda que, originalmente, sejam casas inadequadas, impróprias e situadas, em sua grande maioria, em áreas de risco.

A Emenda Constitucional nº 26, de fevereiro de 2000, incluiu no rol dos direitos sociais já consagrados na Constituição Cidadã o direito à moradia. Com a referida Emenda, o Art. 6º passa a ter a seguinte redação: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Kohara (2003), apud Pasa (2008), ressalta o fato de que a moradia não se reduz a quatro paredes para o abrigo de uma família. Deve-se levar em conta,

1. CEBR (Centre for Economics and Business Research), sediado em Londres. Os cinco primeiros colocados em ordem decrescente são: Estados Unidos, China, Japão, Alemanha e França. Disponível em: <<http://www.portugues.rfi.fr/brasil/20111226-brasil-e-sexta-economia-mundial-diz-instituto-britanico>>. Acesso em nov. 2012.

em qualquer política habitacional, o acesso aos bens da cidade, à infraestrutura, à ocupação do espaço urbano. Fatores importantes como transporte, equipamentos sociais e ambientais, condições físicas, localização das moradias devem ser considerados nos processos de transferência de famílias de áreas de riscos, como garantia mínima de qualidade de vida.

Os avanços, ainda que insuficientes, na garantia do direito à moradia têm sido frutos de décadas de luta dos movimentos sociais e dos fóruns de reforma urbana.

Das lutas vêm a força da comunidade e a consciência de que nada vai mudar sem a participação ativa das pessoas, atores principais na conquista de direitos. A inércia do poder público diante das situações de desastres não pode ser motivo para deter a vontade da população de ver realizados os direitos legalmente constituídos. Neste sentido, toda reivindicação é válida se legitimada pela própria comunidade dos afetados.

4.2 A CÁRITAS: VOCAÇÃO E MISSÃO NO TRABALHO COM EMERGÊNCIAS SOCIOAMBIENTAIS

No mundo inteiro, a Cáritas é historicamente conhecida e reconhecida como a entidade da Igreja Católica inserida em trabalhos com populações em situação de riscos socioambientais e emergências. Nascida com essa vocação há mais de cem anos em alguns países da Europa, há 61 anos como Confederação Internacional presente em 162 países e há 56 anos no Brasil, a Cáritas adota uma metodologia de ação na qual as populações pobres e excluídas não são consideradas objetos de compaixão, mas agentes de mudança, na luta pela erradicação da pobreza, das condições inaceitáveis de vida e trabalho, das estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais injustas.

A Cáritas no Brasil adota uma metodologia de ação que tem por base a educação popular como processo de libertação (FREIRE, 1996). Por isso, trabalhar com pessoas, famílias, grupos sociais envolvidos em situações de emergência significa assumir o desafio de não se contentar com o socorro imediato, mas fazer “emergir” a consciência crítica para a conquista de direitos. A metodologia de trabalho desenvolvida pela Cáritas parte do princípio de que as pessoas são capazes de superar a situação de pobreza em que se encontram. A solidariedade é o princípio fundamental que rege as prioridades e ações institucionais, desenvolvidas nos cinco continentes.

4.3 CONQUISTA DE DIREITOS: QUANDO A EMERGÊNCIA SE TORNA OPORTUNIDADE

Nos primeiros dias seguidos a uma catástrofe socioclimática, a sociedade facilmente se comove, a solidariedade acontece, a população se mobiliza pelo espírito de compaixão gerado pelas transmissões dos fatos através da mídia. Depois, reduzida a sensibilização, os gestos de solidariedade arrefecem também. O desastre, porém, continua. Assim como continuam atuando algumas entidades de apoio, porque aí já estavam antes do ocorrido, ainda que anônimas e

invisíveis à luz das câmaras e dos meios de comunicação. Esse é o caso da Cáritas.

Traz-se aqui um exemplo concreto de atuação em que a mediação da Cáritas Brasileira torna realidade a efetivação de direitos. Pasa (2008) nos relata o exemplo que vem do município de Moreno, em Pernambuco, a 28 km da capital, Recife. Em 2005, ocorreu uma grande inundação no município. A intensidade das chuvas causou enormes prejuízos, destruindo as casas de 530 famílias que estavam situadas em áreas de risco. Essas famílias foram confinadas em abrigos improvisados, onde permaneceram por um ano, nas piores condições de vida para seres humanos, como relata Matias, psicóloga e agente da Cáritas em Pernambuco:

As pessoas estavam em abrigos improvisados, viviam em situações precárias, separadas apenas por cobertores cedidos pela Prefeitura (...). A higiene era extremamente precária, apenas um banheiro para uso coletivo de todas as famílias. O senso de coletividade não existia. Os conflitos nas relações interpessoais eram intensos. Havia um grande número de pessoas que, devido ao estresse pós-traumático, apresentava um quadro agudo de depressão. A prefeitura adotava uma prática extremamente assistencialista que dificultava a possibilidade de qualquer organização ou reivindicação dos desabrigados (Janaína Matias: *Relatório Institucional da Cáritas Regional Nordeste II*).

Dessa situação de emergência nasce a experiência de organização e de luta pelo direito à moradia. A vida no abrigo levou a população a tomar consciência da necessidade de se ajustar ao espaço e às condições existentes. Surgiram as primeiras comissões e equipes: de limpeza, de ambiente, de distribuição de doações, de saúde e cuidado com a água, de preparação dos alimentos, de resolução de conflitos, de segurança, de cuidado com as crianças, de lazer e de representação, denominada “conselho gestor”, encarregado de manter o diálogo com o poder público e organizar as reivindicações.

O papel da Cáritas consistia em dinamizar as equipes e dar assessoria e capacitação, por meio de um intenso processo de educação popular e de organização das mediações com o poder público. A cada reunião aumentavam as esperanças. Promessas não cumpridas provocavam passeatas, manifestos, caminhadas, atos públicos envolvendo boa parte da população de Moreno.

Uma audiência pública com o governo de Pernambuco resultou em acordo para liberação de recursos estaduais e federais para a construção das 530 casas em 180 dias.

Freire (1996) aponta que os processos emancipatórios dependem não apenas do ato de consciência na aquisição da identidade individual e coletiva, mas, sobretudo, da transformação da consciência em ato, da atuação e participação como sujeitos que lutam por seus direitos como cidadãos. No caso das 530 famílias de Moreno, ações educativas e de mobilização das famílias são exemplo da passagem de consciência para a ação concreta.

A situação de emergência estabelecida em Moreno resultou em oportunidade de conquista que vai além do direito à moradia. Trata-se de novos espaços socioeducativos com base em novas vivências de sociabilidade, de construção de identidade e de consciência social crítica. Isso é possível pela ação de entidades que orientam as iniciativas socioeducativas e organizacionais. No caso concreto, os agentes Cáritas participantes do “conselho gestor” em Moreno cumpriram esse papel. O trabalho de assessoria foi orientado para possibilitar às famílias “emergirem” da situação em que estavam, transformando emergência em oportunidade.

Por princípio, todas as pessoas deveriam ter o direito de não sofrer os impactos de uma situação adversa. No entanto, somente alguns detêm a efetiva garantia desse direito. Nesse contexto, os desastres socioambientais tornam-se uma oportunidade de realização de direitos, na medida em que as populações afetadas se mobilizam e passam do estado de trauma para o estado de consciência crítica, de aprendizado da cidadania. Os desastres, por conseguinte, nada mais são do que a negação de direitos, sobretudo da ausência de uma política de prevenção e de inclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como indicado no título do relatório do Banco Mundial de 2010 – *Natural Hazards, UnNatural Disasters* –, se eventos hidrometeorológicos como chuvas fortes na Região Serrana do Rio de Janeiro e Moreno em Pernambuco podem ser considerados *ameaças naturais*, os *desastres* não são naturais (BANCO MUNDIAL, 2010). Estes são, em realidade, produzidos socialmente, e a vulnerabilidade das sociedades encontra-se direta e inversamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico e social dessas regiões (ONU, 2012).

Vulnerabilidade é um conceito, termo ou noção polissêmica. Entre suas variadas definições – concernentes a áreas do conhecimento distintas –, destaca-se neste capítulo o conceito de vulnerabilidade enquanto não simplesmente a exposição aos riscos e perturbações, mas, também, a capacidade de as pessoas lidarem com esses riscos e de se adaptarem às circunstâncias que lhes são impostas (CHAMBERS, 1989). Sabe-se que essa capacidade está diretamente relacionada à presença (ou não) dos governos federal, estadual e municipal indicando diretrizes de desenvolvimento das cidades, com políticas efetivas de habitação que assegurem o direito à moradia garantido na Constituição Brasileira a todos os cidadãos do país.

Buscou-se evidenciar neste capítulo, a partir da análise do caso específico de atuação da Cáritas no Brasil, que não há um modelo pronto de ações de instituições não estatais, no sentido de contribuir para a garantia dos direitos em contextos de catástrofes, que deva ser replicado para toda a esfera nacional. Este texto visa chamar a atenção para a necessidade de que tais ações, realizadas através da cooperação de instituições de naturezas distintas, devem se adequar às especificidades de cada evento e diferir de acordo com a realidade local. Assim, concretizar-se-ão parcerias profícuas e produtivas entre instituições gover-

namentais e organizações da sociedade civil com vistas a assegurar os direitos fundamentais à população em contextos de desastres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, H. P. F.; MELLO, A. Y. I. ; D'Antona, A. O. Vulnerabilidade socioambiental nos municípios do litoral paulista no contexto das mudanças climáticas. **XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, Caxambu, 2010.

ALVES, H. P. F.; TORRES, H. G. Vulnerabilidade socioambiental na cidade de São Paulo: uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade , v. 20, n. 1, p. 44-60, jan./mar. 2006.

BANCO MUNDIAL. Organização das Nações Unidas (ONU). **Natural hazards, unnatural disasters: the economics of effective prevention**. Washington DC: WB/UN; 2010.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1993.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é - o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Último acesso em 20.11.2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em 10 dez. 2012.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório de Inspeção Área atingida pela tragédia das chuvas Região Serrana do Rio de Janeiro**. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasil Direitos Humanos, 2008: **A realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal**. Brasília: SEDH, c 2008.

CÁRITAS BRASILEIRA. 50 Anos Promovendo Solidariedade. **Estudos da CNBB 92**. São Paulo, Paulinas, 2006.

CHAMBERS, R. Vulnerability, coping and policy. **IDS Bulletin**, v. 20, n. 2, 1989.

COSTA, C. S. **Refugiados no contexto das mudanças ambientais**. São Carlos:UFSCar, 2011, 220p.

CUNHA, J. M. P. **Um sentido para a vulnerabilidade sociodemográfica nas metrópoles paulistas**. Novos Estudos Jurídicos. Itajaí: Univali, vol. 13, n.2, p.77-92, jul-dez, 2008.

CUTTER S. L. (Org.) **Environmental risks and hazards**. London: Prentice-Hall, 1994.

CUTTER S. L. Vulnerability to environmental hazards. **Progress in Human Geography**, v.20, n. 4, p.529-539, Dec. 1996.

CUTTER S. L.; BORUFF, BORUFF, B. J.; SHIRLEY, W. L. Social vulnerability to environmental hazards. **Social Science Quarterly**, Austin, v.84, n.2, 2003.

DE SHERBININ A.; SCHILLER A.; PULSIPHER A. The vulnerability of global cities to climate hazards. **Environment & Urbanization Journal**, London, Vol. 19, No. 1, April 2007.

DIAS, M. B. **União homoafetiva: o preconceito e a justiça**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FARIA, V. E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos estud. – CEBRAP**, São Paulo, n. 29, Mar. 1991.

FARIAS, J. F. **A origem do Direito de Solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1998.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 23ª ed. Rio de Janeiro, RJ. Paz e Terra, 1996.

FREITAS, C. M.; et al. Vulnerabilidade socioambiental, redução de riscos de desastres e construção da resiliência – lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17 (6): 1577-1586, 2012.

HOGAN, D.J.; MARANDOLA JR. E. Towards an interdisciplinary conceptualization of vulnerability. **Population, Space and Place**, n. 11, p. 455-471, 2005.

KASPERSON, J.; KASPERSON, R. **International workshop on vulnerability and global environmental change**. Stockholm: SEI, 2001.

KAZTMAN, R.; BECCARIA, L.; FILGUEIRA, F.; GOLBERT, L.; KESSLER, G. **Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay**. Santiago de Chile: OIT, 1999.

LAVRATTI, P.; PRESTES, V.B.(Orgs). **Direito e mudanças climáticas** [recurso eletrônico]: inovações legislativas em matéria de mudanças climáticas. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010 – (Direito e Mudanças Climáticas), 189 p.

MARANDOLA JR.; E.; HOGAN, D. J. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n.1, p. 33-43, jan./mar. 2006.

MARANDOLA JR.; E.; HOGAN, D. J. Vulnerabilidade e riscos: entre geografia e demografia. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 29-53, jan./jun. 2005.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

MOSER, C. **The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies**. World Development, New York, v.26, n. 1, 1998.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Disaster-resilient Societies – Facts and figures**. United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD). 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sustainablefuture/disasters.shtml>>. Acesso em: Nov. 2012.

PANTELIC, J.; SRDANOVIC, B.; GREENE, M. Postmodern urbanization and the vulnerability of the poor. **Third Urban Research Symposium: “Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction”**, The World Bank and IPEA. Brasília, DF, Brazil. Abril 4-6, 2005.

PASA, Vitélio. **As águas de Moreno-PE abrem as portas da casa própria, do direito e da cidadania**. Emergências e Direitos Humanos. Monografia de pós-graduação em Ciência Política). Belo Horizonte, UFMG, 2008.

PAULUS PP. VI. **Carta Encíclica: Populorum Progressio**, nº 57, 1996. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_po.html>. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

PIOVESAN, F. Direitos sociais, econômicos, culturais, direitos civis e políticos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo: Human Rights University Network – SUR, ano 1, p.21-47, 2004.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2011**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2589>>. Último acesso: 20.11.2012.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 89, Mar. 2011.

TORRES, H. A demografia do risco ambiental. In: TORRES, H.; COSTA, H. (Orgs.). **População e meio ambiente: debates e desafios**. São Paulo: Editora Senac, 2000, p. 53-73.

Esta coletânea é resultado de reflexões coletivas acerca da (in)segurança humana em contexto de riscos e de desastres no Brasil.

Trata-se de um profícuo diálogo do meio científico com o meio técnico e operacional, movimentos sociais e lideranças comunitárias. Tal diálogo teve origem no IV Programa de Estudos “População, Ambiente e Desenvolvimento”, organizado pelo Núcleo de Estudos de População (NEPO) da UNICAMP em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED) da UFSCar, e tomou corpo na elaboração dos onze capítulos desta obra. Cada capítulo traz uma diferente perspectiva do problema, fruto tanto das distintas óticas disciplinares e teóricas dos autores quanto de suas distintas inserções institucionais e distintos contextos socioambientais e sociopolíticos que circunscrevem seu respectivo conhecimento empírico.

O intrincado e desafiador processo de produção social do espaço – que, no caso brasileiro, é caracterizado por uma frenética urbanização e é perpassado, ainda, pelas desigualdades e injustiças sociais – acentua os riscos, incluindo os riscos de desastres, do que deriva o aumento da complexidade dos problemas de segurança humana.

Para responder a indagações como “quão insegura é a vida cotidiana dos grupos sociais cujo lugar é produzido às margens do Estado?”, é necessário remeter ao processo histórico de vulnerabilidade e, desde aí, identificar a corrosão homeopática das promessas de cidadania a cada novo fator ameaçante que emerge dos meandros da modernidade anômala brasileira. Contudo, para responder a “como um desastre amplia a deterioração social e as incertezas no horizonte de quem o vivencia?”, é preciso mergulhar na experiência multidimensional dessa crise aguda, em que há um embate entre os atores na cena, dele extraíndo a essência das armadilhas do desenvolvimentismo.

Não é apenas no fulcro das relações sociopolíticas implicadas na (in)segurança humana – que resultam em vulnerabilidades multifacetadas e inúmeros desastres – que os autores desta coletânea se debruçam. Eles dedicam-se, também, a partilhar com o leitor algumas estratégias comunitárias de resistência, bem como descrever algumas das políticas públicas levadas a cabo, nos três níveis de governo, e tidas, até o momento, como exitosas.



Fórum
Mudanças Climáticas
e Justiça Social

RiMa