

Roberto do Carmo – Norma Valencio
ORGANIZADORES

SEGURANÇA HUMANA NO CONTEXTO DOS DESASTRES



Fórum
Mudanças Climáticas
e Justiça Social

© 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

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.