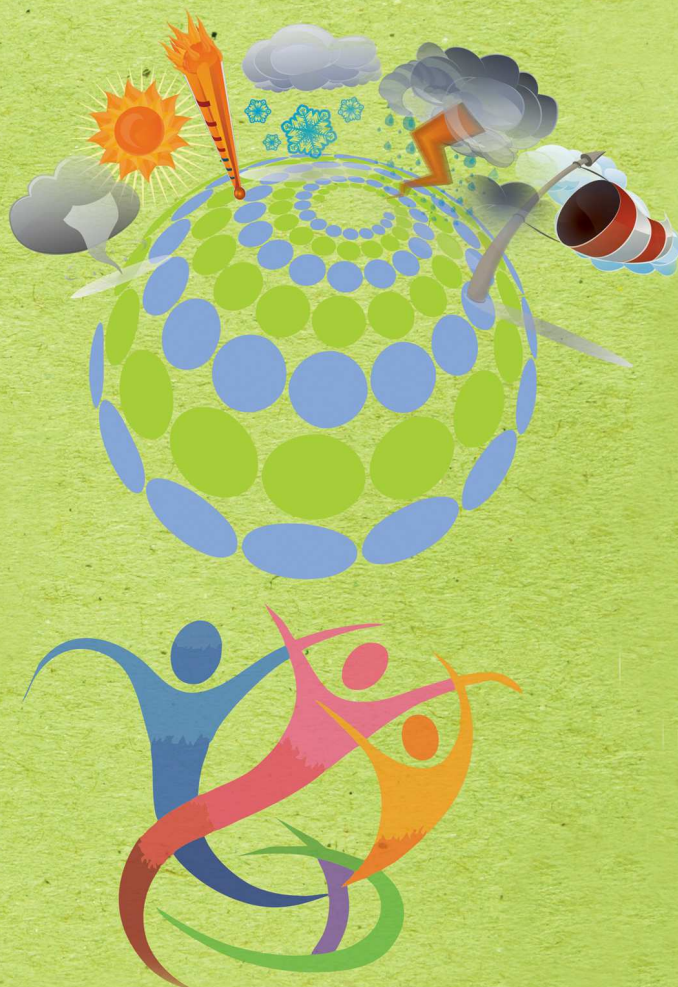


Roberto do Carmo — Norma Valencio
ORGANIZADORES

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

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 o *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 inexiste 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, funcionado 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 pudessemos 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.

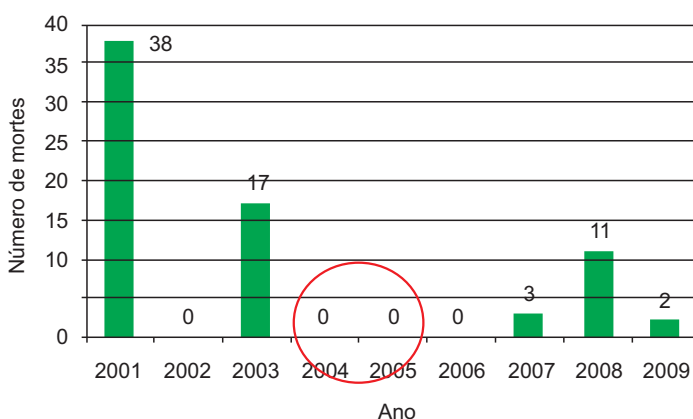


Figura 1 Número de vítimas no município de Petrópolis no período de janeiro de 2001 a outubro de 2009. *Fonte:* Couri (2010), com base em informações concedidas pela COMDEC de Petrópolis.

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/>